



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia piątek, 5 czerwca 2026 r.

Poz. 2280

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.1.37.2026

WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 2 czerwca 2026 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2025 r. poz. 1153 ze zm.) **stwierdzam nieważność** Uchwały nr XXVIII/204/2026 Rady Miejskiej w Szczytnie z dnia 29 kwietnia 2026 r. w sprawie organizacji wspólnej obsługi systemów informatycznych oraz infrastruktury informatycznej i serwerowej przez Gminę Miejską Szczytno, w części dotyczącej § 5 uchwały.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Szczytnie, działając na podstawie art. 10a i art. 10b ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym podjęła uchwałę w sprawie organizacji wspólnej obsługi systemów informatycznych oraz infrastruktury informatycznej i serwerowej przez Gminę Miejską Szczytno

Ww. uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 6 maja 2026 r.

Zdaniem organu nadzoru powyższa uchwała, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

W § 5 uchwały Rada postanowiła, iż "Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego." Tym samym przedmiotowej uchwale nadano charakter aktu prawa miejscowego.

Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły są akty prawa miejscowego. Natomiast w myśl art. 94 Konstytucji RP, organy jednostek samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie ustaw i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa, którą w przypadku rad gmin jest ustawa o samorządzie gminnym. Ustawodawca, precyzując w art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym pojęcie aktu prawa miejscowego określił, że obowiązują one na obszarze danej gminy i stanowią one przez właściwą radę gminy na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych, zawartych w ustawach. Ustawodawca określił przy tym, że upoważnienie musi wynikać z ustaw szczególnych bądź ustawy o samorządzie gminnym, przy czym akty prawa miejscowego o charakterze wykonawczym wydawane na podstawie tejże ustawy mogą dotyczyć - stosownie do art. 40 ust. 2 ww. ustawy: wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych (pkt 1); organizacji urzędów i instytucji gminnych (pkt 2); zasad zarządu mieniem gminy (pkt 3); zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (pkt 4).

Cechami wyróżniającymi uchwały będące aktami prawa powszechnie obowiązującego od pozostałych uchwał stanowiących przez rady gmin, jest ich generalny i abstrakcyjny charakter oraz to, że ich postanowienia wpływają na realizację publicznych praw adresatów oraz mogą stanowić podstawę wydania decyzji administracyjnych wobec różnych podmiotów. W doktrynie i judykaturze utrwalił się pogląd, w myśl którego akty prawa miejscowego mają charakter aktów administracyjnych generalnych, zawierających abstrakcyjne normy prawne, o powszechnej mocy obowiązującej na określonej części terytorium państwa (ograniczonej w zakresie terytorialnym do obszaru działania organu tworzącego dany akt), wydanych przez organy samorządu terytorialnego lub terenowe organy administracji rządowej na podstawie i w granicach przyznanej ustawowej normy kompetencyjnej, ogłoszonych w ustawowo określony sposób (por. wyroki NSA: z dnia 9 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2039/11; z dnia 9 września 2010 r., sygn. akt I OSK 988/10; z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/06; z dnia 22 listopada 2005 r., sygn. akt I OSK 971/05; z dnia 7 grudnia 2009 r., sygn. akt I OSK 732/09; z dnia 21 grudnia 2005 r., sygn. akt I OSK 1191/05; z dnia 13 marca 2013 r., sygn. akt II OSK 37/13; z dnia 22 maja 2012 r., sygn. akt II OSK 636/12). W przeciwieństwie do aktów prawa miejscowego, uchwały rady skierowane wyłącznie do jednostek organizacyjnych jej podporządkowanych lub podległych nie posiadają cech aktu normatywnego powszechnie obowiązującego, skierowanego do nieograniczonego kręgu podmiotów. Nieprzypadkowo zatem przyjmuje się ich nazwę jako "akty kierownictwa wewnętrznego" w stosunkach na płaszczyźnie rada gminy - podporządkowane jej jednostki organizacyjne, które tylko określają kierunki i sposoby działania organów i jednostek pozostających w systemie organizacyjnym aparatu gminy.

Zgodnie z art. 10a ustawy o samorządzie gminnym, gmina może zapewnić wspólną obsługę, w szczególności administracyjną, finansową i organizacyjną: 1) jednostkom organizacyjnym gminy zaliczanym do sektora finansów publicznych, 2) gminnym instytucjom kultury, 3) innym zaliczanym do sektora finansów publicznych gminnym osobom prawnym utworzonym na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego - zwanym dalej "jednostkami obsługiwanymi". Natomiast wspólną obsługę mogą prowadzić urząd gminy, inna jednostka organizacyjna gminy, jednostka organizacyjna związku międzygminnego albo jednostka organizacyjna związku powiatowo-gminnego, zwane dalej "jednostkami obsługującymi" (art. 10b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.). Z kolei w odniesieniu do jednostek obsługiwanych, o których mowa w art. 10a pkt 1, rada gminy określa, w drodze uchwały, w szczególności: 1) jednostki obsługujące; 2) jednostki obsługiwane; 3) zakres obowiązków powierzonych jednostkom obsługującym w ramach wspólnej obsługi (art. 10b ust. 2 ustawy o samorządzie gminny).

Mając powyższe na uwadze wskazać należy, że rada gminy w odniesieniu do obsługiwanych własnych jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych określa w drodze uchwały, w szczególności jednostki obsługujące, jednostki obsługiwane oraz zakres obowiązków powierzonych jednostkom obsługującym w ramach wspólnej obsługi. Organ nadzoru stoi na stanowisku, że uchwała Nr XXVIII/204/2026, podjęta w oparciu o przywoływane powyższej postanowienia ustawy o samorządzie gminnym, nie odnosi się do organizacji Urzędu Miasta, a jej postanowienia nie należą do materii statutowej. Zaskarżona uchwała nie zawiera norm abstrakcyjnych i generalnych, nie rozstrzyga także o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, lecz ma jedynie charakter zadaniowy, tj. dotyczy wyłącznie wspólnej obsługi przez Urząd Miasta podmiotów w niej wskazanych. Uchwała ta jest więc wyrazem woli Rady Miejskiej w Szczytnie co do uregulowania kwestii związanych z prowadzeniem spraw jednostek gminy oraz gminnych instytucji kultury wymienionych w § 2 uchwały w zakresie obsługi systemów informatycznych oraz infrastruktury informatycznej i serwerowej. Przedmiotowa uchwała Rady Miejskiej w Szczytnie w sprawie organizacji wspólnej obsługi przez Urząd Miejski w Szczytnie nie jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 87 ust. 2 Konstytucji RP i art. 40 ustawy o samorządzie gminnym, ale jest aktem kierownictwa wewnętrznego. Przepis art. 10a i art. 10b ww. ustawy nie może stanowić podstawy do podjęcia aktu prawa miejscowego, gdyż w jego granicach nie mieści upoważnienie do podjęcia przepisów powszechnie obowiązujących, nakładających na szerszy krąg podmiotów

obowiązki i prawa. Podkreślenia wymaga, że w orzecznictwie na tle uchwał regulujących organizację wspólnej obsługi przez urząd gminy również wyrażany jest pogląd, iż tego rodzaju uchwały nie są aktami prawa miejscowego (wyrok WSA Opolu z dnia 10 października 2019 r., sygn. akt II SA/Op 238/19; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 27 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 245/17; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Bk 134/19).

W tej sytuacji, zakwestionowane postanowienia § 5 uchwały, pozbawione są podstaw prawnych i musi być stwierdzona ich nieważność. Wyeliminowanie z obrotu prawnego ww. postanowienia uchwały powoduje, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Mateusz Szauer
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski