



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 17 października 2025 r.

Poz. 7283

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.196.2025.6

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 8 października 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153)

orzekam

nieważność § 4 w zakresie zwrotu: "po upływie 14 dni od dnia publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego" uchwały nr XVI/70/25 Rady Gminy Czermin z dnia 8 września 2025 r. w sprawie zmiany zapisu w uchwale nr III/14/10 Rady Gminy Czermin z dnia 30 grudnia 2010 r. w sprawie: zmiany uchwały dotyczącej utworzenia zakładu budżetowego pod nazwą "Zakład Gospodarki Komunalnej" w Czerminie - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 8 września 2025 r. Rada Gminy Czermin podjęła uchwałę nr XVI/70/25 w sprawie zmiany zapisu w uchwale nr III/14/10 Rady Gminy Czermin z dnia 30 grudnia 2010 r. w sprawie: zmiany uchwały dotyczącej utworzenia zakładu budżetowego pod nazwą "Zakład Gospodarki Komunalnej" w Czerminie, dalej jako: "uchwała zmieniająca".

Uchwałę zmieniającą podjęto na podstawie: "art. 16 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2024 poz. 1530) i art. 30 ust. 2 pkt. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 poz. 1153)".

Uchwała zmieniająca została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 16 września 2025 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Mocą uchwały zmieniającej Rada Gminy Czermin postanowiła o zmianie § 5 w uchwale nr III/14/10 Rady Gminy Czermin z dnia 30 grudnia 2010 r. w sprawie: przyjęcia Statutu zakładu budżetowego pod nazwą "Zakład Gospodarki Komunalnej" w Czerminie. Jednocześnie w § 4 uchwały zmieniającej zapisano, że: "Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego".

W ocenie organu nadzoru, treść § 4 uchwały zmieniającej narusza w stopniu istotnym art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), dalej jako: "ustawa". Zgodnie ze wskazanym przepisem, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się: akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespolonej; akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy; statuty związków międzygminnych, statuty związków powiatów oraz statuty związków powiatowo-gminnych; statuty związków metropolitalnych; akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespolonej; wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji

niezespólonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy; porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte: między jednostkami samorządów terytorialnego, między jednostkami samorządów terytorialnego i organami administracji rządowej; uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa; obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy; rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowiących przez jednostki samorządów terytorialnego; statut urzędu wojewódzkiego; inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne. W świetle powyższego należy stwierdzić, że publikacji w dzienniku urzędowym podlegają m.in. uchwały, które są aktami prawa miejscowego lub gdy o ich publikacji stanowi przepis szczególny.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko, iż: "Choć brak jest ustawowej definicji aktu prawa miejscowego, to powszechnie przyjmuje się, że taki charakter mają akty normatywne, w których ujęto normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Normatywny zaś charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi skierowane do adresatów w celu wskazania określonego sposobu zachowania się w postaci nakazu, zakazu lub uprawnienia. Charakter generalny wyraża się w tym, że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy. Abstrakcyjność normy oznacza, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty odnoszą się zatem mają do zachowań powtarzalnych, nie mogą zaś zrealizować się w wyniku jednorazowego zastosowania. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) występujących poza organami administracji, a będąc źródłami prawa powszechnie obowiązującego mogą regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców)" - postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 23 maja 2018 r., IV SA/Po 245/18 (CBOSA).

Zdaniem organu nadzoru, badana uchwała zmieniająca nie stanowi aktu prawa miejscowego. Statut Zakładu Gospodarki Komunalnej w Czerminie nie zawiera bowiem norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym oraz nie nakłada praw i obowiązków na wspólnotę samorządową. Przedmiotowy statut jest aktem prawnym skierowanym do wewnątrz struktury organizacyjnej gminy. Jego treść koncentruje się na kwestiach organizacyjnych jednostki budżetowej gminy i jako akt kierownictwa wewnętrznego wiąże jedynie wskazany w nim podmiot w ramach struktury wewnętrznej. Publikacja uchwały nie została również przewidziana przez żaden przepis szczególny. Tożsame stanowisko prezentowane jest w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 19 grudnia 2006 r., II SA/Op 518/06 i w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 20 kwietnia 2016 r., IV SA/Po 109/16 (CBOSA).

W tym miejscu zasadnym jest zacytowanie fragmentu uzasadnienia wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 2 sierpnia 2018 r., II SA/Po 228/18 (CBOSA), w którym Sąd ten orzekł: "W orzecznictwie sądów administracyjnych wyraźnie rozróżnia się sytuację, w której rada gminy podejmuje akt prawa miejscowego nadając mu inny charakter i nie przewidując w związku z tym obowiązku jego publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, od sytuacji, gdy rada gminy bezpodstawnie nadaje walor aktu prawa miejscowego uchwałą, która nie spełnia wymogów odnoszonych do tego rodzaju aktów, nakazując jej publikację w organie promulgacyjnym i określając termin wejścia jej w życie właściwy dla aktów prawa miejscowego. W pierwszym przypadku akt prawa miejscowego nie wchodzi do obrotu prawnego ze względu na niespełnienie warunku publikacji, w drugim zaś pozostaje skuteczny, przy czym nie jako akt powszechnie obowiązujący, ale jako akt prawny innego rodzaju, np. akt wewnętrzny (...), który obowiązuje od dnia jego podjęcia. Mając na uwadze powyższe, w ocenie Sądu w niniejszym składzie wystarczającym było stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały jedynie w tej części, która wskazywała na prawotwórczy charakter uchwały, tj. co do jej § 4, stanowiącym, że: «Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego»".

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru zwraca uwagę, że Rada Gminy Czermin podejmując uchwałę nr III/14/10 z dnia 30 grudnia 2010 r. w sprawie: przyjęcia Statutu zakładu budżetowego pod nazwą "Zakład Gospodarki Komunalnej" w Czerminie, nie zakwalifikowała jej do aktów prawa miejscowego.

W konsekwencji, uzasadnione jest stwierdzenie nieważności § 4 uchwały zmieniającej w zakresie zwrotu: "po upływie 14 dni od dnia publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego".

Wycięlinowanie z obrotu prawnego zakwestionowanego fragmentu przepisu § 4 uchwały zmieniającej powoduje, że przedmiotowa uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

W tym stanie rzeczy, należało orzec jak w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Czermin

Wójt Gminy Czermin