



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 22 października 2025 r.

Poz. 7368

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.205.2025.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 15 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 § 6 w zakresie zwrotu: „podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego i” uchwały nr XVII/167/2025 Rady Miejskiej Koła z dnia 24 września 2025 r. w sprawie powierzenia Miejskiemu Zakładowi Usług Komunalnych Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Kole wykonywania niektórych zadań własnych Gminy Miejskiej Koło - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 24 września 2025 r. Rada Miejska Koła podjęła uchwałę nr XVII/167/2025 w sprawie powierzenia Miejskiemu Zakładowi Usług Komunalnych Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Kole wykonywania niektórych zadań własnych Gminy Miejskiej Koło, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 1 w zw. z art. 7 ust. 1 pkt 1, 2, 3, 12, 13, 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2025 r. poz. 1153) art. 2 i art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. 2021 r. poz. 679) oraz art. 3 ust. 1 i ust. 2 pkt 1, 6, 11, 13, 15 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U.z 2025 r. poz.733)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 25 września 2025 r.

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

Mocą § 1 ust. 1 badanej uchwały Rada Miejska Koła powierzyła „spółce komunalnej pod nazwą Miejski Zakład Usług Komunalnych Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Kole (dalej zwanej Spółką) realizację obowiązkowych zadań własnych Gminy Miejskiej Koło (dalej zwanej Gminą) z zakresu gospodarki komunalnej, obejmujących następujące zadania: 1) letnie i zimowe utrzymanie dróg, ulic, chodników, placów zabaw, parkingów, parków, skwerów, terenów rekreacyjnych, zatok przystankowych na terenie Gminy; 2) bieżące utrzymanie terenów zielonych na terenie Gminy, 3) zbieranie, transport i unieszkodliwianie zwłok bezdomnych zwierząt z terenu Gminy; 4) odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych z targowiska na terenie Gminy; 5) opróżnianie koszy ulicznych i parkowych na terenie Gminy; 6) zarządzanie i utrzymanie cmentarza gminnego”. W dalszych postanowieniach § 1 uchwały zastrzeżono, że: „Zadania, o których mowa w ust. 1 mają charakter usług publicznych i będą realizowane w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty w szczególności z uwzględnieniem postanowień Decyzji Komisji Europejskiej z dnia 20 grudnia 2011 r. [...]” (ust. 2), „Powierzenie realizacji zadań, następuje na czas określony, to jest na 5 lat” (ust. 3). W § 2 uchwały przewidziano dla Spółki rekompensatę z tytułu świadczenia usług publicznych. Zgodnie z dyspozycją § 3 uchwały: „Szczegółowy zakres zadań,

sposoby ich wykonywania oraz zasady przekazywania Spółce rekompensaty zostaną określone w odrębnych Umowach”, przy czym w zdaniu drugim tego przepisu rada wskazała, w formie katalogu otwartego, jakie elementy umowy te winny określać („Umowy te określą w szczególności: [...]”). Uchwałę powierzono do wykonania Burmistrzowi Miasta Koła (§ 4). W § 5 uchwały zawarto przepis uchylający, a w § 6 przepis o wejściu w życie uchwały w następującym brzmieniu: „Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego i wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2026 r.”.

W ocenie organu nadzoru, przepis § 6 uchwały w zakresie, w jakim stanowi o ogłoszeniu uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego, został podjęty z istotnym naruszeniem art. 13 w związku z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), zwanej dalej „u.o.a.n.”.

Zgodnie z art. 13 u.o.a.n.: „W wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się: 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespolonej; 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy; 3) statuty związków międzygminnych, statuty związków powiatów oraz statuty związków powiatowo-gminnych; 3a) statuty związków metropolitalnych; 4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespolonej; 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niezespolonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy; 6) porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte: a) między jednostkami samorządu terytorialnego, b) między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej; 7) uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa; 8) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy; 8a) rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego; 9) statut urzędu wojewódzkiego; 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne”. Zasadą jest, że akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy (art. 4 ust. 1 u.o.a.n.). Ogłoszenie jest warunkiem wejścia w życie aktu prawa miejscowego, o czym przesądza art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.).

Zdaniem organu nadzoru, badana uchwała nie zalicza się do żadnej z wymienionych w art. 13 u.o.a.n. kategorii aktów podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W szczególności nie może zostać uznana za akt prawa miejscowego.

Zgodnie z treścią art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153), zwanej dalej „u.s.g.”, na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy.

Jako podstawę prawną podjęcia uchwały Rada Miejska Koła wskazała przepisy „art. 18 ust. 1 w zw. z art. 7 ust. 1 pkt 1, 2, 3, 12, 13, 15” u.s.g., które stanowią, że: „Do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej” (art. 18 ust. 1), „Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy: 1) ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej; 2) gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego; 3) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz; [...]; 12) zieleni gminnej i zadrzewień; 13) cmentarzy gminnych; [...]; 15) utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych”.

Zgodnie natomiast z przywołanymi przepisami ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. 2021 r. poz. 679): „Gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności w formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego” (art. 2), „Jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o: 1) wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej” (art. 4 ust. 1 pkt 1).

Z kolei w myśl powołanych przepisów ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2025 r. poz.733): „Utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy” (art. 3 ust. 1), „Gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności: 1) tworzą warunki do wykonywania prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku na terenie gminy lub zapewniają wykonanie tych prac przez tworzenie odpowiednich jednostek organizacyjnych; [...]; 6) tworzą w sposób umożliwiający łatwy dostęp wszystkim mieszkańcom gminy punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych, które zapewniają przyjmowanie co najmniej [...]; 11) zapobiegają zanieczyszczaniu ulic, placów i terenów otwartych, w szczególności przez: zbieranie i pozbywanie się, z zastrzeżeniem art. 5 ust. 4, błota, śniegu, lodu oraz innych zanieczyszczeń uprzątniętych z dróg dla pieszych przez właścicieli nieruchomości oraz odpadów zgromadzonych w przeznaczonych do tego celu pojemnikach ustawionych na drodze dla pieszych; [...]; 13) określają wymagania wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w zakresie bezpieczeństwa i czystości w miejscach publicznych; [...]; 15) zapewniają zbieranie, transport i unieszkodliwianie zwłok bezdomnych zwierząt lub ich części oraz współdziałają z przedsiębiorcami podejmującymi działalność w tym zakresie” (art. 3 ust. 2 pkt 1, 6, 11, 13 i 15).

W ocenie organu nadzoru, żaden z przywołanych powyżej przepisów ustaw nie stanowi upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego.

Należy podkreślić, iż dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego znaczenie decydujące ma charakter norm prawnych w nim zawartych i kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów. Jeżeli uchwała zawiera przynajmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym trzeba uznać, że jest ona aktem prawa miejscowego, który podlega obowiązkowi publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym i którego wejście w życie uzależnione jest od tej publikacji, zgodnie z art. 4 i art. 13 pkt 2 u.o.a.n.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w postanowieniu z 23 maja 2018 r. IV SA/Po 245/18 (wszystkie prezentowane w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym orzeczenia sądów administracyjnych są opublikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych): „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 odnosić 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)”. Pogląd ten znajduje swoje odzwierciedlenie w ugruntowanym orzecznictwie sądowoadministracyjnym (por. np. wyroki NSA: z 18 lipca 2006 r. I OSK 669/06, z 6 maja 2014 r. I OSK 309/14, z 16 lipca 2024 r. III OSK 29/23).

W odniesieniu do uchwał podejmowanych w oparciu o art. 4 ust. 1 pkt 1 u.g.k. Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z 20 maja 2025 r. III OSK 1082/24 wyjaśnił, że zgodnie z tym przepisem „organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej. Jedną z takich form jest kapitałowa spółka handlowa i wybór takiej spółki do wykonywania zadania publicznego nie kształtuje żadnych praw dla mieszkańców. Jedynie w sposób pośredni poprzez działalność takiej spółki realizującej dane zadania publiczne mieszkańcy otrzymują określone usługi lub świadczenia, jednak aby dana uchwała stanowiła akt prawa miejscowego muszą z niej bezpośrednio wynikać obowiązki lub uprawnienia wynikające dla mieszkańców (adresatów)”. Sąd ten zaakcentował, że „spółka utworzona przez gminę nie jest podmiotem zewnętrznym wobec tej gminy i należy ją zakwalifikować jako jednostkę organizacyjną gminy. [...] Jeżeli dana uchwała powierza samorządowej spółce wykonywanie zadania publicznego tej jednostki samorządu i nie zawiera żadnych przepisów nakładających bezpośrednio obowiązki lub uprawnienia na mieszkańców lub innych odbiorców tych usług, to nie stanowi ona aktu prawa miejscowego i tym samym należy ją zaliczyć do aktów wewnętrznych, organizujących działalność struktur utworzonych celem wykonywania zadań publicznych”.

Podzielając powyższe poglądy, organ nadzoru uznał, że badana uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego. Z analizy treści uchwały wynika, że nie zawiera ona żadnych przepisów nakładających bezpośrednio obowiązki lub uprawnienia na mieszkańców lub innych odbiorców usług. Postanowienia § 1 uchwały o przekazaniu wymienionych w ust. 1 zadań własnych Gminy Miejskiej Koło, mających charakter usługowy (ust. 2), do realizacji spółce komunalnej pod nazwą Miejski Zakład Usług Komunalnych Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Kole - jednostce organizacyjnej tej gminy, wraz ze stosowną rekompensatą (§ 2) i na zasadach określonych w odrębnych umowach (§ 3), nie wprowadzają żadnych norm o charakterze generalno-abstrakcyjnym skierowanych do podmiotów zewnętrznych, a które przesądzałyby o jej charakterze prawnym jako aktu prawa miejscowego. Uchwałę należy zakwalifikować jako akt wewnętrzny, organizujący działalność struktur utworzonych celem wykonywania zadań publicznych.

Należy również podkreślić, że uchylana mocą § 5 uchwały uchwała nr XIV/122/2011 Rady Miejskiej w Kole z dnia 30 listopada 2011 r. w sprawie: powierzenia jednoosobowej Spółce Gminy Miejskiej Koło pod nazwą „Miejski Zakład Usług Komunalnych Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Kole” niektórych zadań własnych Gminy Miejskiej Koło z zakresu gospodarki komunalnej wraz z uchwałą zmieniającą nie zostały zakwalifikowane jako akty prawa miejscowego. Świadczą o tym przepisy o wejściu w życie tychże uchwał - „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia”, bez obowiązku ich ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Skoro badana uchwała nie jest aktem prawa miejscowego ani też jej urzędowej publikacji nie przewiduje żaden przepis szczególny, brak jest podstaw prawnych do jej ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, a w konsekwencji termin jej wejścia w życie nie może być warunkowany takim zdarzeniem. Przepis o wejściu w życie uchwały (§ 6) został zatem zredagowany w sposób sprzeczny z art. 13 w związku z art. 4 ust. 1 u.o.a.n., przy czym uchybienie to ma charakter istotnego naruszenia prawa.

W tym miejscu zasadnym jest zacytowanie fragmentu uzasadnienia wyroku WSA w Poznaniu z 2 sierpnia 2018 r., II SA/Po 228/18, 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 uchwale, 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”.

W świetle powyższego, uzasadnione jest stwierdzenie nieważności § 6 uchwały w zakresie zwrotu: „podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego i”. Wyeliminowanie z obrotu prawnego kwestionowanego fragmentu uchwały wywoła bowiem skutek w postaci wejścia w życie tej uchwały z dniem 1 stycznia 2026 r.

W tym stanie rzeczy, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. 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 Miejska Koła

Burmistrz Miasta Koła