



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 11 marca 2025 r.

Poz. 2183

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.55.2025.6

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 27 lutego 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm.)

orzekam

nieważność § 5 w zakresie zwrotu: "podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego i" uchwały nr IX/81/2025 Rady Miasta i Gminy Buk z dnia 29 stycznia 2025 r. w sprawie powierzenia Zakładowi Gospodarki Komunalnej Spółka z o. o. z siedzibą w Buku wykonywania zadań własnych Miasta i Gminy Buk w zakresie bieżącego i zimowego utrzymania dróg gminnych i wewnętrznych stanowiących własność Miasta i Gminy Buk oraz dróg powiatowych w granicach administracyjnych miasta Buk - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 29 stycznia 2025 r. Rada Miasta i Gminy Buk podjęła uchwałę nr IX/81/2025 w sprawie powierzenia Zakładowi Gospodarki Komunalnej Spółka z o. o. z siedzibą w Buku wykonywania zadań własnych Miasta i Gminy Buk w zakresie bieżącego i zimowego utrzymania dróg gminnych i wewnętrznych stanowiących własność Miasta i Gminy Buk oraz dróg powiatowych w granicach administracyjnych miasta Buk, dalej jako: "uchwała".

Uchwałę podjęto na podstawie: "art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 poz. 1465 ze zm.) w zw. z art. 2 i art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 679 ze zm.) oraz art. 3 ust. 2 pkt 11 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 339)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 3 lutego 2025 r.

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

Mocą badanej uchwały Rada Miasta i Gminy Buk powierzyła Zakładowi Gospodarki Komunalnej spółka z o. o. z siedzibą w Buku wykonywanie zadania własnego Miasta i Gminy Buk polegającego na bieżącym utrzymaniu dróg gminnych i wewnętrznych stanowiących własność Miasta i Gminy Buk oraz dróg powiatowych w granicach administracyjnych miasta Buk oraz zimowym utrzymaniu wskazanych wyżej kategorii dróg (§ 1 ust. 1 pkt 1-2 uchwały). W § 2 uchwały przewidziano uprawnienie dla spółki do otrzymania rekompensaty kosztów w związku z realizacją wymienionego zadania. W uchwale postanowiono także, iż szczegółowy sposób realizacji powierzonych zadań oraz zasady przekazywania spółce rekompensaty zostaną określone w odrębnej umowie wykonawczej (§ 3 uchwały). Jednocześnie w § 5 uchwały przewidziano, że: "Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego i wchodzi w życie z dniem 1 marca 2025 r."

W ocenie organu nadzoru, przepis § 5 uchwały w zakresie, w jakim uzależnia termin wejścia w życie uchwały od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego, został podjęty z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 i 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: "u.o.a.n."

Wskazać należy, iż wymienione w podstawie prawnej uchwały przepisy nie zawierają delegacji do podjęcia uchwały ogłaszanej w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego, czy też stanowiącej akt prawa miejscowego. Zgodnie z treścią art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm.), dalej jako: "u.s.g." - na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Przepis art. 42 u.s.g. przewiduje, iż zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Dalej należy wskazać, że zgodnie z art. 4 ust. 1 u.o.a.n., akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Przepis art. 13 u.o.a.n. enumeratywnie wymienia akty prawne podlegające publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W punktach 2 i 10 powołanego powyżej przepisu ustawodawca wskazał, że w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się "2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy" oraz "10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne".

W świetle powyższego należy stwierdzić, że publikacji w ww. dzienniku podlegają jedynie takie uchwały, które stanowią akty prawa miejscowego lub gdy o ich publikacji stanowi przepis szczególny.

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.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w postanowieniu z 23 maja 2018 r., IV SA/Po 245/18 (CBOSA): "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 odnosząc 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 27 lipca 2010 r., II OSK 1060/10 oraz z 6 maja 2014 r., I OSK 309/14 - CBOSA).

W ocenie organu nadzoru, badana uchwała nie podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego. Uchwała ta nie stanowi aktu prawa miejscowego. Jest aktem generalnym, bowiem skierowana jest do nieokreślonej liczby adresatów, ale nie zawiera norm abstrakcyjnych, w znaczeniu sytuacji powtarzalnych, które nie wyczerpują się przez stosowanie. W konsekwencji, przedmiotowa uchwała nie podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego, bowiem nie sposób jej zaliczyć do aktów wymienionych w art. 13 u.o.a.n., w szczególności nie stanowi ona aktu prawa miejscowego. Tożsame stanowisko zaprezentował Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 29 listopada 2022 r., III OSK 5399/21 (CBOSA) orzekając w podobnym stanie faktycznym.

W tym miejscu zasadnym jest zacytowanie fragmentu uzasadnienia wyroku WSA 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 uchwały, 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 § 5 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 marca 2025 r.

Mając na uwadze powyższe, należało orzec 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 Miasta i Gminy Buk

Burmistrz Miasta i Gminy Buk