



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PNK-N.4131.33.2.2026.MW3

Wrocław, 16 lutego 2026 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

§ 3. we fragmencie „podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego i” uchwały nr XXII/167/26 Rady Gminy Gromadka z dnia 28 stycznia 2026 r. w sprawie ustalenia dla odbiorców zbiorowego odprowadzania na terenie Gminy Gromadka.

Uzasadnienie

Rada Gminy Gromadka, na sesji w dniu 28 stycznia 2026 r., podjęła uchwałę nr XXII/167/26 w sprawie ustalenia dopłaty dla odbiorców usług zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie Gminy Gromadka, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała została przekazana zgodnie z właściwością Wojewodzie Dolnośląskiemu przez Regionalną Izbę Obrachunkową we Wrocławiu w dniu 5 lutego 2026 r. Natomiast Gmina Gromadka przekazała tutemu organowi, zgodnie z wymogami art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, kwestionowaną uchwałę w dniu 12 lutego 2026 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie jej § 3 we fragmencie „podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego i” z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461 ze zm.), polegającym na skierowaniu uchwały do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

W § 3 uchwały Rada Gminy Gromadka postanowiła, że uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa i obowiązuje od dnia 1 stycznia 2026 r.

Obowiązek opublikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwały rady gminy ustawodawca przewidział w szczególności w sytuacjach, gdy ma ona charakter aktu prawa miejscowego (art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych) oraz gdy stanowią tak przepisy szczególne (art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych). Pozostałe przypadki przewidziane w art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych nie znajdują zastosowania w rozpatrywanej sprawie.

Charakter analizowanej uchwały nie pozwala przyjąć, że stanowi ona akt prawa miejscowego. W orzecznictwie sądów administracyjnych powszechnie przyjęto pogląd, że akt prawa miejscowego to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/2006). O generalności uchwały decyduje fakt określenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego adresata uchwały w sposób generalny. Natomiast abstrakcyjność przepisów uchwały, to nic innego, jak możliwość wielokrotnego stosowania jej przepisów. W przypadku organów gminy, wydawane przez nich akty prawa miejscowego nakładają najczęściej na oznaczonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązek oznaczonego zachowania się w sytuacjach wskazanych w takich przepisach. Stosownie do stanowiska wyrażonego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, w wyroku z dnia 10 września 2008 r. (sygn. akt IV SA/Po 256/08), akt prawa miejscowego, będąc źródłem prawa powszechnie obowiązującego, musi zawierać wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania, tj. zawierać zakazy, nakazy lub uprawnienia. Ponadto, jak przyjęto w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 października 2005 r. (sygn. akt II OSK 134/05), akt prawa miejscowego powinien zawierać regulację praw i obowiązków podmiotów znajdujących się na zewnątrz administracji.

Tymczasem uchwała Rady Gminy Gromadka nie zawiera cech aktu generalnego i abstrakcyjnego. Uchwała podjęta została m.in. na podstawie art. 24 ust. 6 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2024 r. poz. 757). Na podstawie ww. przepisu rada gminy może podjąć uchwałę o dopłacie dla jednej, wybranych lub wszystkich taryfowych grup odbiorców usług. Dopłatę gmina przekazuje przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu. Uchwała w sprawie dopłat jest więc aktem wewnętrznym, w którym organ stanowiący gminy decyduje o przeznaczaniu środków budżetowych na częściowe pokrycie kosztów dostarczanej (do konkretnej grupy taryfowej) wody i/lub odprowadzanych (od konkretnej grupy taryfowej) ścieków, przy czym dopłata może obejmować więcej niż jedną grupę taryfową. Z uchwały nie wynikają bezpośrednio żadne prawa i obowiązki dla mieszkańców gminy, co wskazuje na brak przymiotu generalności. Żadna z zawartych w przepisach analizowanej uchwały norm nie jest powszechnie obowiązującą normą generalno-abstrakcyjną. Mocą uchwały Rada Gminy postanowiła o dokonywaniu dopłat w zakresie zbiorowego odprowadzania ścieków, a adresatem tej uchwały jest organ wykonawczy gminy, który na skutek podejmowanej uchwały musi dopełnić obowiązku przekazywania dopłat przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu. Z powyższych względów przedmiotowa uchwała musi być uznawana za akt wewnętrznie obowiązujący.

Żaden z przepisów ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków również nie stanowi podstawy do publikacji przedmiotowej uchwały w dzienniku urzędowym. Nie istnieje także inny przepis szczególny, w kontekście wymogu wskazanego w art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, wymagający ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwał ustanawiających dopłaty do taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Anna Żabska