



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PNK-N.4131.91.5.2026.AO

Wrocław, 22 lipca 2026 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662 ze zm.),

stwierdzam nieważność

§ 3. we fragmencie „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały nr 223/XXIX/26 Rady Miejskiej w Nowej Rudzie z dnia 24 czerwca 2026 r. w sprawie nadania nazwy stadionowi.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Nowej Rudzie na sesji w dniu 24 czerwca 2026 r. podjęła uchwałę nr 223/XXIX/26 w sprawie nadania nazwy stadionowi, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 25 czerwca 2026 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie §3 we fragmencie „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały 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 ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Mocą przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Nowej Rudzie, nadała nazwę „Stadion miejski im. Karola Ulatowskiego” stadionowi miejskiemu położonemu w Nowej Rudzie przy ul. Sportowej nr 1. W § 3 uchwały Rada postanowiła, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

W tym kontekście organ nadzoru zauważa, że o zasadności skierowania konkretnej uchwały do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym rozstrzyga art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Przepis ten zawiera katalog aktów prawnych podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W przedmiotowym przypadku, publikacja uchwały będącej przedmiotem postępowania nadzorczego byłaby uzasadniona, o ile obowiązek publikacji wynikałby z przepisu szczególnego albo uchwała stanowiłaby akt prawa miejscowego (art. 13 pkt 2 i 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych).

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. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) pozostających poza strukturą administracji. Jako źródła prawa powszechnie obowiązującego mogą one regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców) – tak też Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 września 2018 r., sygn. akt II OSK 2391/16.

Nie istnieje również 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 uchwały w sprawie nadania nazwy stadionowi lub innemu obiektowi sportowemu.

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.

Analiza postanowień przedmiotowej uchwały wskazuje, że nie może być ona zaliczona ani do kategorii aktów prawa miejscowego, ani do aktów, których publikację przewiduje przepis szczególny. Przedmiotowa uchwała nie spełnia kryteriów, które kwalifikowałyby ją do kategorii aktów prawa miejscowego. Nie zawiera ona norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Ogranicza się ona jedynie do wskazania nazwy obiektu sportowego i konsumuje się jednorazowo z jej podjęciem. Uchwała ta nie jest też innym aktem prawnym podlegającym publikacji na mocy przepisu szczególnego.

W kontekście podstawy prawnej wynikającej z art. 18 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym należy dodatkowo wspomnieć powołując się na stanowisko wyrażone w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 września 2010 r. (sygn. akt II OSK 1476/10) „*charakter uchwały, jako aktu prawa miejscowego, stanowionego w granicach i na podstawie ustaw, przesądza o tym, że art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym określający zadania gminy nie może być samodzielną i wystarczającą podstawą wydania uchwały jako aktu prawa miejscowego (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 9 marca 2007 r., sygn. akt II SA/Lu 965/06)*”. *Artykuł 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym daje podstawę do podjęcia uchwały przez radę gminy tylko wówczas, gdy istnieje konkretny przepis prawa materialnego zobowiązujący do wydania takiej uchwały lub sprawa dotyczy materii niemającej charakteru normatywnego, czyli gdy uchwała zawiera ogólną inicjatywę lub intencję. O wykładni takiej decyduje już sam charakter ustawy o samorządzie gminnym. Ustawa ta w zakresie w jakim dotyczy zadań gminy jako wspólnoty mieszkańców nie może być traktowana jako prawo materialne określające prawa i obowiązki podmiotów pozostających na zewnątrz administracji, stanowiące o legitymacji materialnoprawnej gminy*”.

Jednocześnie organ nadzoru zauważa, że podjęcie uchwały w sprawie nazwy obiektu znajdującego się na terenie gminy, służącego celom publicznym, w drodze domniemania kompetencji z art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, jest możliwe tylko pod warunkiem, że działanie to mieści się w granicach zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty i nie narusza innych uprawnień wynikających z przepisów prawa, np. uprawnień właściciela rzeczy wpływających z art. 140 Kodeksu cywilnego. Wobec tego uchwała nadająca nazwę stadionowi, może przybrać jedynie formę aktu prawa wewnętrznego, niepodlegającego publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, podjętego po uzyskaniu zgody podmiotu wykonującego uprawnienia właścicielskie i zarządcze wobec obiektu.

Powyższa argumentacja uzasadnia stwierdzenie nieważności § 3 uchwały we fragmencie „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego”, który został podjęty z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. W związku z powyższym należy uznać, że akt ten wszedł w życie w dniu podjęcia.

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