



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PNK-N.4131.89.2.2025.MC

Wrocław, 10 października 2025 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

§ 4. we fragmencie: „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały Nr XXII/132/2025 Rady Gminy Niechlów z dnia 25 września 2025 r. w sprawie uchwalenia statutu Zakładu Gospodarki Komunalnej, Mieszkaniowej i Wodociągów w Niechłowie.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 września 2025 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11 ust. 2, art. 12 ust. 2 w związku z art. 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.), Rada Gminy Niechlów podjęła uchwałę Nr XXII/132/2025 w sprawie uchwalenia statutu Zakładu Gospodarki Komunalnej, Mieszkaniowej i Wodociągów w Niechłowie, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 1 października 2025 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie §4 we fragmencie „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” 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 – dalej: ustawa), polegającym na skierowaniu uchwały do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, w sytuacji gdy uchwała ta nie stanowi aktu prawa miejscowego oraz jej publikacji nie przewiduje przepis szczególny.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Niechlów znowelizowała uchwałę Nr I/6/94 Rady Gminy Niechlów z dnia 31 stycznia 1994 r. w sprawie utworzenia zakładu budżetowego pod nazwą Wodociągi – uchwalając nowy Statut Zakładu Gospodarki Komunalnej, Mieszkaniowej i Wodociągów w Niechłowie.

W §4 uchwały Rada postanowiła, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

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. Pozostałe przypadki przewidziane w art. 13 ustawy 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, niezindywidualizowany. Natomiast abstrakcyjność przepisów uchwały to nic innego jak możliwość wielokrotnego ich stosowania. 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.

Odnosząc powyższe do badanej uchwały stwierdzić należy, że nie spełnia ona wymogów, które pozwoliłyby na jej zakwalifikowanie jako aktu prawa miejscowego. Stosownego zastrzeżenia w tym zakresie nie uczynił sam ustawodawca, a dokonana przez organ nadzoru ocena charakteru norm zawartych w uchwale prowadzi do wniosku, iż nie zawiera ona żadnej normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym.

Przypomnieć w tym miejscu należy, że przedmiotem badanej uchwały jest uchwalenie statutu Zakładu Gospodarki Komunalnej, Mieszkaniowej i Wodociągów w Niechlowie, będącego jednostką organizacyjną Gminy Niechlów, nieposiadającą osobowości prawnej, działającą w formie samorządowego zakładu budżetowego (§1 ust. 1 i 2 Statutu).

Organ nadzoru podziela obecne w orzecznictwie stanowisko, że uchwały w przedmiocie statutów jednostek budżetowych nie są, co do zasady, aktami prawa miejscowego i należą do indywidualnych aktów organizacyjnych o charakterze wewnętrznym (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 19 grudnia 2006 r., sygn. akt II SA/Op518/06; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 20 kwietnia 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 109/16 ; wyrok NSA z dnia 24 maja 2007 r., sygn. akt II OSK 353/07 ; wyrok NSA z dnia 3 marca 2010 r.; sygn. akt II OSK 2058/09). Zauważyć należy, że jednostki budżetowe nie są samodzielne, stanowią wewnętrzny aparat organizacyjny, są podporządkowane organizacyjnie i merytorycznie (służbowo) organom je tworzącym. Gminne jednostki budżetowe funkcjonują w obrębie wewnętrznego systemu organizacyjnego gminy, w tym wspólnego budżetu, a współdziałanie nie jest oparte na formach właściwych dla samodzielnych stron stosunków prawnych. Statut jednostki budżetowej jest skierowany do podmiotu organizacyjnie podporządkowanego organowi wydającemu ten akt, a przepisy w nim zawarte oddziałują w sferę obowiązków i uprawnień tylko w stosunku do tej jednostki. To, że dana jednostka organizacyjna wykonuje zadania w stosunku do podmiotów zewnętrznych nie oznacza, że nadany jej statut - chociaż określa przedmiot działania jednostki organizacyjnej - „działa w sferze zewnętrznej” (por. wyrok NSA z dnia 24 maja 2007 r., sygn. akt II OSK 353/07).

W ocenie organu nadzoru powyższe stanowisko należy przyjąć także w odniesieniu do badanej uchwały. Uchwalona przez Radę Gminy Niechlów uchwała w sprawie statutu Zakładu Gospodarki Komunalnej, Mieszkaniowej i Wodociągów w Niechlowie nie zawiera żadnej normy 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 Niechlów. Normuje on materię związaną z przedmiotem działania zakładu, organizacją zakładu czy mieniem zakładu.

Ogłoszenia przedmiotowej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie można dokonać również w oparciu o przepis art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, albowiem żaden przepis szczególny nie wprowadza obowiązku ogłaszania w wojewódzkim dzienniku urzędowym statutu jednostki budżetowej gminy.

Powyższa argumentacja uzasadnia stwierdzenie nieważności §4 uchwały we fragmencie "po upływie 14 dni od 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 ze stwierdzeniem nieważności wskazanego fragmentu §4 uchwały należy uznać, że akt ten wszedł w życie w dniu podjęcia.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

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

