



WOJEWODA ŁÓDZKI

Łódź, dnia 28 kwietnia 2026 r.

PNIK-I.4131.216.2026

Rada Miejska w Opocznie

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 i 1436 oraz z 2026 r. poz. 252)

stwierdzam nieważność

§ 4 uchwały Nr XXIX/258/2026 Rady Miejskiej w Opocznie z dnia 24 marca 2026 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniego Planu Rozwoju i Modernizacji Urzędzeń Wodociągowych i Urzędzeń Kanalizacyjnych na lata 2026-2029.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 marca 2026 r. Rada Miejska w Opocznie podjęła uchwałę Nr XXIX/258/2026 w sprawie uchwalenia Wieloletniego Planu Rozwoju i Modernizacji Urzędzeń Wodociągowych i Urzędzeń Kanalizacyjnych na lata 2026-2029.

Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 marca 2026 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miejskiej w Opocznie zawiadomienia z dnia 1 kwietnia 2026 r. znak: PNIK-I.4131.216.2026, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Na przedmiotowe zawiadomienie, pismem z 9 kwietnia 2026 r. znak: BRM.0711.25.2026 Przewodniczący Rady Miejskiej w Opocznie złożył wyjaśnienia, z których wynika, że projekt Planu Wieloletniego został przedłożony celem zaopiniowania do właściwego Dyrektora Regionalnego

Zarządu Gospodarki Wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie. Ponadto w zakresie zastrzeżenia organu nadzoru, że przedmiotowa uchwała nie ustanawia norm generalnych i abstrakcyjnych nie przyznaje praw ani nie nakłada obowiązków nieokreślonemu kręgowi odbiorców wskazał, iż Wieloletni Plan rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych zawiera także przepisy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, kształtując sytuację prawną nie tylko przedsiębiorstwa wodociągowego ale także mieszkańców Gminy.

Organ nadzoru nie uznaje wyjaśnień w części dotyczącej wskazania, że przedmiotowa uchwała zawiera także przepisy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym i przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Przedmiotowa uchwała podjęta została na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym zwanej dalej u. s. g. oraz art. 21 ust. 5 ustawy z dnia z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2024 r. poz. 757) zwanej dalej ustawą.

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 15 u. s. g. do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy.

Stosownie zaś do treści 21 ust. 1 ustawy przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne opracowuje wieloletni plan rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych będących w jego posiadaniu, zwany dalej "planem".

Plan powinien być zgodny z kierunkami rozwoju gminy określonymi w strategii rozwoju gminy lub strategii rozwoju ponadlokalnego, ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz ustaleniami zezwolenia wydanego przedsiębiorstwu wodociągowo - kanalizacyjnemu na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków (art. 21 ust. 3 ustawy).

Art. 21 ust. 5 ustawy stanowi zaś, że plan spełniający warunki określone w ust. 3 rada gminy uchwała w terminie 3 miesiące od dnia przedłożenia planu wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta).

Analiza powyższych przepisów skłania organ nadzoru do stanowiska, że nie stanowią one podstawy prawnej do podjęcia przez Radę Miejską w Opocznie uchwały, która podlegałaby publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego. Tym samym, zdaniem organu nadzoru, treść § 4 uchwały w sposób istotny narusza art. 13 pkt 2 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 ustawą o ogłaszaniu aktów normatywnych.

Należy również zauważyć, że stosownie do treści art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, 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;

- 4) statuty związków metropolitalnych;
- 5) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespolonej;
- 6) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowione przez: wojewodę i organy administracji niezespolonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy;
- 7) porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte: a) między jednostkami samorządu terytorialnego, b) między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej;
- 8) uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa;
- 9) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy;
- 10) rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego;
- 11) statut urzędu wojewódzkiego;
- 12) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Cytowany przepis określa zamknięty katalog aktów prawnych podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Prawo stanowienia aktów prawa miejscowego, na podstawie art. 40 u. s. g. przysługuje gminie. Z kolei w myśl art. 41 ust. 1 powołanej ustawy, akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały. Należy wyjaśnić, że akty prawa miejscowego muszą być wydane na podstawie wyraźnego upoważnienia zawartego w ustawie. Adresatem takiego aktu mogą być wszelkie podmioty na terenie działania danego organu. Akty prawa miejscowego muszą zawierać wypowiedzi dyrektywne wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się w powtarzalnych sytuacjach, normy generalne i abstrakcyjne. W praktyce ma to oznaczać, że akt prawa miejscowego jest adresowany do wszystkich mieszkańców gminy, rozstrzyga o prawach i obowiązkach wiążąc każdego, kogo dotyczy i kto znajdzie się na obszarze gminy.

Zdaniem organu nadzoru, uchwała Nr XXIX/258/2026 Rady Miejskiej w Opocznie z dnia 24 marca 2026 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniego Planu Rozwoju i Modernizacji Urzędów Wodociągowych i Urzędów Kanalizacyjnych na lata 2026-2029 nie jest aktem prawa miejscowego. Podjęta przez radę uchwała jest aktem zatwierdzenia planu, a nie formą jego kreacji, ma charakter programu działania, obowiązuje „wewnątrz” administracji i zawiera regulacje odnoszące się do przedsiębiorstwa. Treść planu nie konkretyzuje uprawnień i obowiązków podmiotów zewnętrznych. W związku z powyższym przedmiotowa uchwała nie posiada cech aktu prawa miejscowego, nie ustanawia norm generalnych i abstrakcyjnych, nie przyznaje praw ani nie nakłada obowiązków nieokreślonemu kręgowi odbiorców, a więc jest aktem normatywnym kierownictwa wewnętrznego.

Obowiązek publikacji tej uchwały nie wynika również z przepisów szczególnych (zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 września 2019 r., sygn. akt IV SA /Po 405/19, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 marca 2023 r., sygn. akt II SA/GI 39/23, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 27 listopada 2024 r., sygn. akt II SA/Gd 485/24). Zatem przedmiotowa uchwała nie podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Jednocześnie mając na uwadze art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, 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. Powyższe oznacza, że przedmiotowa uchwała nie spełnia wymogów, które pozwoliłyby na jej zakwalifikowanie jako aktu prawa miejscowego, która podlegałaby ogłoszeniu w dzienniku urzędowym. Tym samym zawarte w niej przepisy nie wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia. Przedmiotowa uchwała jako akt normatywny kierownictwa wewnętrznego wchodzi w życie z dniem jej podjęcia.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że podjęta przez Radę Miejską w Opocznie uchwała musi pozostawać w zgodzie z obowiązującymi w tej materii przepisami prawa, a w szczególności opierać się na stosownym upoważnieniu ustawowym do podjęcia takiego rodzaju uchwały.

Reasumując § 4 uchwały Nr XXIX/258/2026 Rady Miejskiej w Opocznie z dnia 24 marca 2026 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniego Planu Rozwoju i Modernizacji Urządzeń Wodociągowych i Urządzeń Kanalizacyjnych na lata 2026-2029 w istotny sposób narusza prawo tj. art. 13 pkt 2 w związku z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Stosownie do treści art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały.

Zatem wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione i należało orzec jak na wstępie.

Powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135), za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

WOJEWODA ŁÓDZKI

.....

Do wiadomości:

Burmistrz Opoczna