



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PNK-N.4131.109.2.2026.AA2

Wrocław, 6 lipca 2026 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

§ 5. we fragmencie: „po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały Nr XXVIII/269/26 Rady Miejskiej w Polkowicach z dnia 23 czerwca 2026 r. w sprawie wspólnej obsługi jednostek organizacyjnych gminy Polkowice w zakresie infrastruktury i systemów teleinformatycznych.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Polkowicach, na sesji w dniu 23 czerwca 2026 r., podjęła uchwałę w sprawie wspólnej obsługi jednostek organizacyjnych gminy Polkowice w zakresie infrastruktury i systemów teleinformatycznych.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 24 czerwca 2026 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie §5 we fragmencie „po upływie 14 dni od dnia jej 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 Miejska w Polkowicach postanowiła o wspólnej obsłudze jednostek organizacyjnych gminy Polkowice w zakresie infrastruktury i systemów teleinformatycznych przez Urząd Gminy. Uchwała ta jest realizacją kompetencji wynikającej z art. 10a i 10b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z tymi przepisami gmina może zapewnić wspólną obsługę, w szczególności administracyjną, finansową i organizacyjną: 1) jednostkom organizacyjnym gminy zaliczanym do sektora finansów publicznych, 2) gminnym instytucjom kultury, 2a) spółkom, o których mowa w art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, 3) innym zaliczanym do sektora finansów publicznych gminnym osobom prawnym utworzonym na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych i banków. Wspólną obsługę mogą prowadzić urząd gminy, inna jednostka organizacyjna gminy, jednostka organizacyjna związku międzygminnego, jednostka organizacyjna związku powiatowo-gminnego albo spółka, o której mowa w art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej

W podstawie prawnej uchwały błędnie przywołano art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, który to nadaje organom gminy uprawnienie do wydawania aktów prawa miejscowego w zakresie organizacji urzędów i instytucji gminnych.

W § 1 uchwały Rada Miejska postanowiła: „Z dniem 1 sierpnia 2026 r. organizuje się wspólną obsługę jednostek organizacyjnych gminy Polkowice wskazanych w § 2, prowadzoną przez Urząd Gminy Polkowice, zwany dalej „jednostką obsługującą”. W § 5 uchwały postanowiono: „Niniejsza uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego”. Określenie takiego trybu wejścia w życie uchwały oznacza, że Rada Miejska zakwalifikowała ją do kategorii aktów prawa miejscowego, których wejście w życie uzależnione jest od ogłoszenia we wskazanym publikatorze.

W ocenie organu nadzoru regulacja zawarta w § 5 uchwały, przewidująca jej ogłoszenie w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, narusza przepis art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1523 ze zm.).

Kwestionowana uchwała nie należy do żadnej z kategorii aktów wymienionych w tym przepisie oraz podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W szczególności nie stanowi ona aktu prawa miejscowego (art. 13 pkt 2) ani też aktu, który na mocy przepisów szczególnych, podlegałby publikacji (art. 13 pkt 10). 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.

Badana uchwała nie spełnia powyższych wymogów. Wskazuje ona jednostkę obsługującą, jednostki obsługiwane oraz zakres obowiązków powierzonych jednostce obsługującej w ramach wspólnej obsługi, reguluje zatem wewnętrzną organizację działania jednostek organizacyjnych gminy, poprzez przeniesienie obowiązków administracyjnych na jednostkę obsługującą. W ocenie organu nadzoru brak jest podstaw, aby przyjąć, iż uchwała w sprawie wspólnej obsługi jednostek organizacyjnych gminy stanowi akt prawa miejscowego. Powyższe stanowisko potwierdza wyrok WSA w Olsztynie z dnia 27 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 245/17, w którym stwierdzono, że uchwała w sprawie wspólnej obsługi jednostek organizacyjnych zaliczonych do sektora finansów publicznych, dla których organem prowadzącym jest gmina nie jest aktem prawa miejscowego: „Nie odnosi się ona do organizacji urzędu miejskiego, której regulacje należą do materii statutowej, jest natomiast wyrazem woli Rady, co do wskazania podmiotu sprawującego obsługę gminnych placówek oświatowych w danym zakresie. Zgodzić się należy zatem, że uchwała ta stanowi akt kierownictwa wewnętrznego, akty takie nie wymagają zaś publikacji w organie promulgacyjnym i co do zasady wchodzi w życie z dniem podjęcia, chyba że rada podejmie decyzję o późniejszym wejściu w życie danej uchwały”.

Nie istnieje także inny przepis szczególny, w kontekście wymogu wskazanego w art. 13 pkt 10 ustawy, wymagający ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwał w sprawie wspólnej obsługi jednostek organizacyjnych gminy.

Organ nadzoru zwraca również uwagę na wyrok WSA w Poznaniu z dnia 2 sierpnia 2018 r., sygn. akt II SA/Po 228/18, w którym stwierdzono: „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 uchwałę, 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. Mając na uwadze powyższe, w ocenie Sądu w niniejszym składzie wystarczającym było stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały jedynie w tej części, która wskazywała na prawotwórczy charakter uchwały, tj. co do jej § 4, stanowiącym, że: »Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego«”. W cytowanym orzeczeniu WSA w Poznaniu powołał się z kolei na analogiczny pogląd wyrażony przez NSA w wyroku z dnia 21 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 2677/15.

Z powyższych względów przedmiotowa uchwała musi być uznawana za akt wewnętrznie obowiązujący, a zatem stwierdzić należy, że Rada Miejska przewidując publikację uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym naruszyła prawo w stopniu istotnym.

Powyższe uzasadnia stwierdzenie nieważności §5 uchwały we fragmencie "po upływie 14 dni od dnia jej 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 §5 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