



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PNK-N.4131.89.1.2025.MC

Wrocław, 26 sierpnia 2025 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465),

stwierdzam nieważność

§ 4. we fragmencie: „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały Nr XXI/125/2025 Rady Gminy Niechlów z dnia 14 sierpnia 2025 r. w sprawie utworzenia świetlic wiejskich.

Uzasadnienie

Rada Gminy Niechlów, na sesji w dniu 14 sierpnia 2025 r., podjęła uchwałę w sprawie utworzenia świetlic wiejskich.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 19 sierpnia 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 utworzyła świetlice wiejskie w miejscowościach Wągroda i Niechlów.

Uchwała ta jest realizacją kompetencji wynikającej z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących: tworzenia, likwidacji i reorganizacji przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek.

W podstawie prawnej uchwały błędnie przywołano art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, które to nadają organom gminy uprawnienie do wydawania aktów prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Uchwała Nr XXI/125/2025 Rady Gminy Niechlów nie reguluje bowiem zasad i trybu korzystania z utworzonych świetlic. Przesądza o tym zresztą przepis §2 uchwały, który stanowi, że „zasady i tryb korzystania z utworzonych świetlic określa Regulamin określający zasady i tryb korzystania ze świetlic wiejskich Gminy Niechlów ustalony uchwałą Nr XXXV/227/2021 Rady Gminy Niechlów z dnia 30 kwietnia 2021 r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego zasady i tryb korzystania ze świetlic wiejskich Gminy Niechlów”. Treść §1 uchwały Nr XXI/125/2025 ogranicza się do postanowienia, że tworzy się świetlice wiejskiej w miejscowościach:

1. Wągroda – w budynku stanowiącym własność Gminy Niechlów położonym na działce nr 95/2 o pow. 900m²,

2. Niechlów – w budynku stanowiącym własność Gminy Niechlów, w udziale wynoszącym 13490/27970 części – ul. Szkolna 23, działka nr 49/4 o pow. 609m².

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 uchwał 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.

Tymczasem uchwała nie zawiera cech aktu generalnego i abstrakcyjnego. Uchwała w sprawie utworzenia świetlic wiejskich (bez ustalenia norm w zakresie zasad i trybu korzystania z nich) ma jednorazowe zastosowanie i skonsumuje się poprzez jednorazowy akt ich utworzenia. Brak jest cech abstrakcyjności badanego aktu prawnego. Regulacja zawarta w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy o samorządzie gminnym nie daje podstaw do podejmowania aktów prawa miejscowego. Jak już wcześniej wskazano w niniejszym rozstrzygnięciu, zgodnie z tym przepisem do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących: tworzenia, likwidacji i reorganizacji przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek. Treść tego przepisu nie uprawnia więc radę gminy do podejmowania na jego podstawie aktów prawa miejscowego. W aktach prawnych, jakie rada gminy może podjąć na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy o samorządzie gminnym nie zamieszcza się norm mających cechę powszechności obowiązywania. Z kolei przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym stanowi podstawę do ustalenia norm w zakresie zasad i trybu korzystania z urządzeń i obiektów użyteczności publicznej, które jednak są określone w odrębnej uchwale Nr XXXV/227/2021 Rady Gminy Niechlów z dnia 30 kwietnia 2021 r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego zasady i tryb korzystania ze świetlic wiejskich Gminy Niechlów.

Żadna z zawartych w przepisach analizowanej uchwały norm nie jest powszechnie obowiązującą normą generalno-abstrakcyjną. Uchwała w sferze normatywnej ogranicza się wyłącznie do utworzenia świetlic wiejskich w miejscowościach Wągroda i Niechlów, na konkretnie wskazanych działkach. Nie determinuje ona w żaden sposób sytuacji administracyjnoprawnej innych podmiotów, w szczególności nie rozstrzyga bezpośrednio o niczych prawach i obowiązkach. Jest aktem prawnym konkretnym, który ulega konsumpcji w wyniku jednorazowego zastosowania.

Z powyższych względów przedmiotowa uchwała musi być uznawana za akt wewnętrznie obowiązujący.

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 utworzenia świetlic wiejskich.

Powyższe 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