



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI  
NR PNK-N.4131.17.2.2025.MF

Wrocław, 10 października 2025 r.

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając 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**

**§ 3. we fragmencie „po upływie 14 dni od dnia jej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały Nr XXII/106/2025 Rady Gminy Czarny Bór z dnia 30 września 2025 r. w sprawie wspólnej realizacji, finansowania zadania i wyrażenia zgody na zawarcie porozumienia na realizację zadania: "Budowa chodnika wzdłuż drogi powiatowej nr 3367D - ul. Parkowa w Czarnym Borze".**

### Uzasadnienie

Rada Gminy Czarny Bór, na sesji w dniu 30 września 2025 r., podjęła uchwałę Nr XXII/106/2025 w sprawie wspólnej realizacji, finansowania zadania i wyrażenia zgody na zawarcie porozumienia na realizację zadania: "Budowa chodnika wzdłuż drogi powiatowej nr 3367D - ul. Parkowa w Czarnym Borze", zwaną dalej: „uchwała”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 7 października 2025 r.

**W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie jej § 3 we fragmencie „po upływie 14 dni od dnia jej publikacji 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), polegającym na skierowaniu uchwały do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.**

Analizowaną uchwałą Rada Gminy Czarny Bór wyraziła zgodę na przystąpienie do wspólnej realizacji, finansowania zadania i zawarcia porozumienia z Powiatem Wałbrzyskim na realizację zadania: "Budowa chodnika wzdłuż drogi powiatowej nr 3367D - ul. Parkowa w Czarnym Borze" (por. § 1). W § 3 uchwały Rada postanowiła, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej publikacji 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 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.

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. 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.

Tymczasem uchwała Rady Gminy Czarny Bór nie zawiera cech aktu generalnego i abstrakcyjnego. Badana uchwała jest aktem o charakterze intencyjnym, wyrażającym jedynie zgodę na wspólną realizację, finansowanie zadania i zawarcie porozumienia z Powiatem Wałbrzyskim na realizację zadania: "Budowa chodnika wzdłuż drogi powiatowej nr 3367D - ul. Parkowa w Czarnym Borze". Uchwała wyrażająca zgodę na wykonywanie z inną jednostką samorządu terytorialnego zadania nie wywołuje skutków prawnych, które wywoła dopiero zawarcie stosownego porozumienia. Uchwała skierowana jest do wewnątrz struktury organizacyjnej gminy – Wójta gminy. Uchwała jest aktem podlegającym jednorazowemu jej skonsumowaniu, co nastąpi w momencie zawarcia porozumienia z Powiatem Wałbrzyskim.

Reasumując, uchwała nie określa żadnych praw i obowiązków i jako akt kierownictwa wewnętrznego wiąże jedynie Wójta, który dokona zawarcia porozumienia. Brak jest cech generalności i abstrakcyjności badanego aktu prawnego. 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 o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, wymagający ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwał dotyczących tego rodzaju programów.

Powyższa argumentacja uzasadnia stwierdzenie nieważności § 3 uchwały we fragmencie „po upływie 14 dni od dnia jej publikacji 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 § 3 uchwały we fragmencie: „po upływie 14 dni od dnia jej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego”, należy uznać, że akt ten wszedł w życie w dniu podjęcia.

Mając na uwadze powyższe należało orzec, jak w sentencji.

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**