



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 8 maja 2023 r.

Poz. 4772

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.189.2023.4

#### WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 26 kwietnia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

#### **orzekam**

nieważność § 4 w zakresie wyrazów „podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego i” oraz „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia” uchwały nr LXIII/461/2023 Rady Miasta i Gminy Wysoka z dnia 22 marca 2023 r. zmieniającej uchwałę Rady Miasta i Gminy w Wysokiej z dnia 30 kwietnia 1991 r. w sprawie utworzenia Zakładu Gospodarki Komunalnej w Wysokiej - ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 22 marca 2023 r. Rada Miasta i Gminy Wysoka uchwałą nr LXIII/461/2023 dokonała zmiany uchwały Rady Miasta i Gminy w Wysokiej z dnia 30 kwietnia 1991 r. w sprawie utworzenia Zakładu Gospodarki Komunalnej w Wysokiej, dalej: „uchwała”.

Uchwałę podjęto na podstawie „art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy z dnia 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2023 poz. 40) oraz art. 11 ust. 2, art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r o finansach publicznych (t. j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1634”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 28 marca 2023 r.

**Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:**

Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z 21 stycznia 2009 r., III SA/Łd 564/08; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 364/98, CBOSA).

Stosownie do przepisu art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.) gminie przysługuje na podstawie upoważnień ustawowych prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy.

W myśl przepisu art. 13 pkt 2 i 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy, inne akty prawne, informacje, komunikaty,

obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne. Tylko 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 (art. 4 ust. 1 ww. ustawy).

Przepis art. 94 Konstytucji RP stanowi, iż organy samorządu terytorialnego, wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie mogą ustanawiać akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, natomiast zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W myśl ww. przepisu Konstytucji RP tylko uchwały organów samorządu terytorialnego, które zawierają normy generalne i abstrakcyjne, powszechnie obowiązujące, mogą być traktowane jako akty prawa miejscowego. Charakter generalny mają te normy, które określają adresata poprzez wskazanie cech, nie zaś poprzez wymienienie ich z imienia (nazwy). Abstrakcyjność natomiast normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane albo dozwolone postępowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Powszechne obowiązywanie oznacza zaś prawną możliwość regulowania postępowania wszystkich kategorii adresatów prawa i obywateli, organów państwowych, osób prawnych, organizacji społecznych.

Zdaniem organu nadzoru powyższego kryterium nie spełnia uchwała nr LXIII/461/2023 Rady Miasta i Gminy Wysoka z dnia 22 marca 2023 r. zmieniająca uchwałę Rady Miasta i Gminy w Wysokiej z dnia 30 kwietnia 1991 r. w sprawie utworzenia Zakładu Gospodarki Komunalnej w Wysokiej. Zmiana m.in. statutu przedmiotowej jednostki budżetowej została bowiem skierowana do podmiotu organizacyjnie podporządkowanego organowi wydającemu ten akt. Oceniana uchwała nie zawiera norm generalnych i abstrakcyjnych, nie nakłada obowiązków, ani nie przyznaje praw nieokreślonymu kręgowi odbiorców.

W ocenie organu nadzoru także wskazane w podstawie prawnej uchwały przepisy nie są upoważnieniem ustawowym (delegacją ustawową) w rozumieniu art. 94 Konstytucji RP, ponieważ nie spełniają wymagań zawartych w przytoczonym przepisie Konstytucji RP. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym ugruntował się bowiem pogląd, iż aktem prawa miejscowego jest akt, którego adresatem jest szeroki krąg podmiotów (które mogą być jednak w jakiś sposób dookreślone) i który został wydany na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 września 2018 roku, IV SA/Po 462/18, CBOSA).

Ponadto organ nadzoru zauważa, iż przepisy ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679) dopuszczają możliwość prowadzenia przez gminę działalności w zakresie gospodarki komunalnej w sferze użyteczności publicznej w formie zakładu budżetowego (art. 2 ww. ustawy). Utworzony pod nazwą „Zakład Gospodarki Komunalnej w Wysokiej” zakład budżetowy jest jednostką organizacyjną Gminy Wysoka, która będzie wykonywała część zadań publicznych tej Gminy. Przedmiotowa uchwała jest więc indywidualnym aktem organizacyjnym, aktem kierownictwa wewnętrznego regulującym strukturę realizacji zadań gminy, zatem nie może być zakwalifikowana jako akt prawa miejscowego. Jak już wskazywano akty prawa miejscowego mogą być ustanawiane nie tylko „na podstawie”, ale i „w granicach” upoważnień zawartych w ustawie.

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec jak w sentencji.

#### **Pouczenie**

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski  
Michał Zieliński  
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miasta i Gminy Wysoka

Burmistrz Miasta i Gminy Wysoka