



Poznań, 23 lutego 2026 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

NP-II.4131.1.35.2026.9

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr XXVI/275/2026 Rady Miejskiej w Swarzędzu z dnia 27 stycznia 2026 r. w sprawie: powierzenia Burmistrzowi Miasta i Gminy Swarzędz uprawnień w zakresie ustalania wysokości cen i opłat za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej w postaci płatnych parkingów niestrzeżonych lokalizowanych na terenach należących do Gminy Swarzędz, położonych poza pasami drogowymi dróg publicznych - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 27 stycznia 2026 r. Rada Miejska w Swarzędzu podjęła uchwałę nr XXVI/275/2026 w sprawie: powierzenia Burmistrzowi Miasta i Gminy Swarzędz uprawnień w zakresie ustalania wysokości cen i opłat za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej w postaci płatnych parkingów niestrzeżonych lokalizowanych na terenach należących do Gminy Swarzędz, położonych poza pasami drogowymi dróg publicznych, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1153 z późn. zmianami) oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j. Dz.U. z 2021r., poz. 679)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 30 stycznia 2026 r.

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

Podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679), zwanej dalej "u.g.k.". Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k., jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego.

Uprawnienia, o których mowa w ust. 1 pkt 2, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek (art. 4 ust. 2).

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Swarzędzu powierzyła Burmistrzowi Miasta i Gminy Swarzędz uprawnienia do ustalania wysokości cen i opłat za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej w postaci płatnych parkingów niestrzeżonych lokalizowanych na terenach należących do Gminy Swarzędz, położonych poza pasami drogowymi dróg publicznych (§ 1). W § 2 wykonanie uchwały powierzono Burmistrzowi Miasta i Gminy Swarzędz. Zgodnie z § 3, uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

W ocenie organu nadzoru ustalenie takiego terminu wejścia w życie przedmiotowej uchwały istotnie narusza art. 2 w zw. z art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

Zgodnie z art. 88 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.), zwanej dalej "Konstytucją RP", warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie (ust. 1). Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa (ust. 2).

W myśl art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. W art. 4 ust. 1 ww. ustawa stanowi zaś, że 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. W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym ((art. 4 ust. 2). Z kolei art. 13 ww. ustawy zawiera katalog aktów prawnych podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W myśl art. 13 pkt 2 cyt. aktu prawnego, 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.

W kontekście powyższego należy stwierdzić, że przedmiotowa uchwała Rady Miejskiej w Swarzędzu, jako akt prawa miejscowego, co do zasady, powinna wejść w życie po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Niespełnienie wymogów publikacji aktu prawa miejscowego, wynikających z przepisu art. 4 oraz art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, stanowi istotne naruszenie prawa i powoduje, że uchwała nie nabywa mocy prawnej i nie staje się prawem obowiązującym.

W wyroku z dnia 22 sierpnia 2024 r. sygn. akt I GSK 960/23 Naczelny Sąd Administracyjny rozpatrując skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność zarządzenia w sprawie ustalenia wysokości cen i opłat za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, wydanego na podstawie uchwały upoważniającej, która nie została ogłoszona w wojewódzkim dzienniku urzędowym, przyjął, że: "uchwała Rady Miejskiej w Z. nie istnieje w obrocie prawnym, w sytuacji gdy tej uchwały jako aktu prawa miejscowego nie ma, gdyż nie spełnia przesłanek niezbędnych do uznania za taki akt (...) Bez spełnienia tego wymogu akt normatywny nie wchodzi do obrotu prawnego i nie można go uznać za akt prawa miejscowego. Nieogłoszenie uchwały powoduje bowiem, że nie może ona wywołać skutków prawnych. W konsekwencji nie doszło do subdelegacji unormowanej w art. 4 ust. 2 u.g.k."

W ocenie organu nadzoru uchwała podjęta na podstawie art. 4 ust. 2 u.g.k. jest aktem prawa miejscowego, stanowi bowiem o przeniesieniu kompetencji prawotwórczej na organ wykonawczy gminy.

W piśmiennictwie i orzecznictwie aktualnie dominuje pogląd, zgodnie z którym uchwały podejmowane na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. mają charakter normatywny, w związku z czym wynikające z nich ceny i opłaty obowiązują na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego, wiążąc wszystkie podmioty wykonujące gospodarkę komunalną w zakresie usług użyteczności publicznej, jak i odbiorców tych usług lub osoby korzystające z obiektów użyteczności publicznej. Przepis ten tworzy samoistną podstawę prawną do stanowienia aktów prawa miejscowego w zakresie ustalania wysokości cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego. Zawiera bowiem wszystkie elementy delegacji ustawowej do wydania aktu prawa miejscowego.

W konsekwencji powyższego, zdaniem organu nadzoru uprawnienia, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k., w sytuacji powierzenia ich przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego na podstawie art. 4 ust. 2 u.g.k. - organom wykonawczym tych jednostek, również realizowane będą w formie aktu prawa miejscowego.

Ocena charakteru aktów wydanych przez organy gminy (radę gminy, organ wykonawczy) na podstawie art. 4 ust. 2 w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. była przedmiotem wypowiedzi Naczelnego Sądu Administracyjnego, który stwierdził m.in., że niewątpliwie przewidziane w art. 4 ust. 2 u.g.k. upoważnienie do powierzenia przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego uprawnień z art. 4 ust. 1 pkt 2 tego przepisu organom wykonawczym tych jednostek, odbiega od zasady wyrażonej w art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, że akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy (wyjątek dotyczy przepisów porządkowych). Nie może jednak wpływać na ocenę charakteru prawnego uchwał organów stanowiących, gdyż o tym decyduje rodzaj materii regulowanych daną uchwałą (por. wyrok NSA z 7 września 2017 r., sygn. akt II OSK 27/16). Akty organów samorządu oparte na tych podstawach prawnych są aktami

Al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

prawa miejscowego i jako takie podlegają publikacji w dzienniku urzędowym (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 5 marca 2020 r., sygn. akt II SA/Op 459/19).

Jak już wspomniano, zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Konstytucja wyklucza możliwość wejścia w życie aktu prawnego o charakterze normatywnym bez ogłoszenia go w ustawowo przewidzianym trybie. Skoro przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego, to podlega ona ogłoszeniu w dzienniku urzędowym. Zaniechanie takiej publikacji przesądza o naruszeniu art. 2 ust. 1 w zw. z art. 4 i art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych i stanowi samoistną podstawę do stwierdzenia nieważności tej uchwały w całości (por.m.in. wyrok WSA w Krakowie z dnia 23 marca 2018 r. sygn. akt II SA/Kr 131/18).

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały jest uzasadnione.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, 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

/-/ Agata Sobczyk

(kwalifikowany podpis elektroniczny)

Otrzymują:

Rada Miejska w Swarzędzu

Burmistrz Miasta i Gminy Swarzędz