



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 16 lipca 2025 r.

Poz. 3271

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.93.2025.DM WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 15 lipca 2025 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VIII/70/2025 Rady Miejskiej w Krynkach z dnia 26 czerwca 2025 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia Strategii Rozwoju Gminy Krynki na lata 2026-2035 oraz określenia szczegółowego trybu i harmonogramu opracowania projektu strategii, w tym trybu konsultacji.

UZASADNIENIE

W dniu 26 czerwca 2025 r. Rada Miejska w Krynkach podjęła uchwałę Nr VIII/70/2025 w sprawie przystąpienia do sporządzenia Strategii Rozwoju Gminy Krynki na lata 2026-2035 oraz określenia szczegółowego trybu i harmonogramu opracowania projektu strategii, w tym trybu konsultacji.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 30 czerwca 2025 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności. Analiza jej treści wykazała, iż podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

W § 4 niniejszej uchwały Rada Miejska postanowiła, iż uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia, natomiast w ocenie organu nadzoru uchwała w swym przedmiocie stanowi akt prawa miejscowego, którego moc obowiązywania uzależniona jest od wcześniejszej publikacji w urzędowym publikatorze, jakim jest w tym przypadku Dziennik Urzędowy Województwa Podlaskiego, z zachowaniem odpowiedniego vacatio legis.

Przepis art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) stanowi, iż 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. Natomiast zgodnie z art. 13 pkt 2 ww. ustawy, 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.

Przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie przepisów art. 10e ust. 1 i 10f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 3 i art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. 2025 r. poz. 198). Jak stanowi art. 10f ust. 1 rada gminy, w drodze uchwały, określa szczegółowy tryb i harmonogram opracowania projektu strategii rozwoju gminy, w tym tryb konsultacji, o których mowa w art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Art. 6 ust. 3 ww. ustawy wskazuje z kolei, że projekt strategii rozwoju ponadlokalnego oraz strategii rozwoju gminy podlega konsultacjom w szczególności z: sąsiednimi gminami i ich związkami, lokalnymi partnerami społecznymi i gospodarczymi, mieszkańcami gmin - w przypadku strategii rozwoju ponadlokalnego albo gminy - w przypadku strategii rozwoju gminy, oraz z właściwym dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie.

Należy zatem stwierdzić, że ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju w art. 6 ust. 3, do którego odsyła ustawa o samorządzie gminnym w art. 10f ust. 1, wskazuje podmioty uprawnione do udziału w konsultacjach projektu strategii rozwoju gminy. Wyliczenie to ma charakter przykładowy, na co wskazuje posłużenie się zwrotem „w szczególności”, lecz konsultacje z podmiotami wskazanymi w art. 6 ust. 3, w tym z mieszkańcami gminy oraz z lokalnymi partnerami społecznymi i gospodarczymi mają charakter obligatoryjny, o czym przesądza sformułowanie „podlega konsultacjom”. Okoliczności te wskazują zatem, że przedmiotowa uchwała, jako adresowana do nieokreślonego grona adresatów, spośród których każdy może wyrazić swoje stanowisko, zawiera normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, co czyni ją aktem prawa miejscowego.

W piśmiennictwie prawniczym wskazuje się, że w odniesieniu do konsultacji obligatoryjnych, członek społeczności lokalnej ma prawo oczekiwać aby zasięgnięto od niego opinii przed podjęciem pewnego rodzaju decyzji. Prawo to ma charakter publicznego prawa podmiotowego (por. Ewa Olejniczak - Szałowska "Konsultacje we wspólnocie samorządowej"; Samorząd terytorialny rok 1997, nr 1-2, str.118).

Należy zatem uznać, że uchwała podejmowana na podstawie art. 10f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi akt prawa miejscowego, ponieważ zgodnie z dyspozycją tego przepisu winna zawierać powszechnie obowiązujące normy prawne kształtujące tryb konsultacji w sprawie projektu strategii rozwoju gminy. W wyroku z dnia 14 grudnia 2022 r., sygn. akt III OSK 7161/21, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że uchwała w sprawie określenia trybu i harmonogramu opracowania strategii rozwoju podjęta na podstawie art. 10f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi akt prawa miejscowego, zwracając uwagę, iż *„rzeczona uchwała zawiera regulacje o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, skierowane do podmiotów zewnętrznych wobec Gminy oraz regulacje o charakterze normatywnym, określające podmioty uprawnione do udziału w konsultacjach w przedmiocie strategii rozwoju gminy. Powyższe wynika z treści pkt 5 załącznika do uchwały uprawniającego do udziału w konsultacjach podmioty wymienione w art. 6 ust. 3 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Tym samym zrealizowano publiczne prawo podmiotowe wymienionych w nim osób fizycznych i prawnych (m.in. mieszkańców gminy, lokalnych partnerów społecznych i gospodarczych, a także sąsiednich gmin i ich związków) do udziału w konsultacjach dotyczących m.in. zadań w sprawie zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty”*.

„Pomimo braku definicji legalnej aktu prawa miejscowego, doktryna i orzecznictwo wypracowały pogląd (...), że „kwalifikacja danego aktu do aktów prawa powszechnie obowiązującego musi być przeprowadzona przy uwzględnieniu jego cech materialnych i formalnych. Z samego faktu podjęcia uchwały przez organ, stanowiący jednostkę samorządu terytorialnego, nie można jeszcze wywodzić, że mamy do czynienia z aktem prawa miejscowego. Jedynie charakter norm prawnych i kształtowania przez te normy sytuacji prawnej adresatów mają przesądzające znaczenie dla kwalifikacji danego aktu, jako aktu prawa miejscowego. Innymi słowy, jeżeli akt prawotwórczy (uchwała rady gminy), zawiera co najmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to jest to akt prawa miejscowego (wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2002 r., sygn. I SA 2160/01 opubl. Lex nr 81756)” (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 5 marca 2013 r., sygn. akt II SA/Gl 568/12).

Przenosząc przytoczone uwagi na grunt niniejszej sprawy należy zauważyć, że każdy akt prawny zawierający normy o charakterze generalnym oraz abstrakcyjnym, wydany przez ustawowo upoważniony do tego organ administracji publicznej, w granicach tego upoważnienia, staje się aktem powszechnie obowiązującym - aktem prawa miejscowego. Zatem tego rodzaju akt normatywny, powinien zostać bezwzględnie ogłoszony, czyli podany do publicznej wiadomości, w sposób określony przepisami ustawy. To zapewni uzyskanie przez ten akt mocy obowiązującej i jego wejście do obrotu prawnego, a ponadto jego adresatom – członkom społeczności lokalnej - zapewni możliwość zapoznania się z jego treścią (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 września 2009 r., sygn. akt IV SA/Wr 93/09).

Przyjęcie, że badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, implikuje konieczność ogłoszenia takiej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym – stosownie do art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w zw. z art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1, art. 42 ustawy o samorządzie gminnym. Uchwała z zakresu prawa miejscowego, która podlega obowiązkowi ogłoszenia, a która nie zostaje przekazana do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, jest w całości nieważna. Przy czym nieważność ta dotyczy nie tylko jej postanowień sprzecznych z przepisami, ale dotyczy całości uchwały jako aktu prawa miejscowego, gdyż z powodu jej nieogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie może ona wywołać skutków prawnych w niej zamierzonych (vide: wyroki NSA: z dnia 23 października 2008 r., sygn. akt I OSK 701/08, z dnia 9 stycznia 2013 r., sygn. akt I OSK 1608/12).

Mając na uwadze wyżej przedstawioną argumentację, konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego przedmiotowej uchwały w całości jest w pełni uzasadniona.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Urszula Matusiewicz-Jasińska