



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 29 października 2025 r.

Poz. 4332

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.162.2025.DM WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 29 października 2025 r.

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

uchwały NR XVII/195/2025 Rady Miejskiej w Suwałkach z dnia 24 września 2025 r. w sprawie zaliczenia dróg położonych w mieście Suwałki do kategorii dróg gminnych.

UZASADNIENIE

W dniu 24 września 2025 r. Rada Miejska w Suwałkach podjęła uchwałę NR XVII/195/2025 w sprawie zaliczenia dróg położonych w mieście Suwałki do kategorii dróg gminnych. Przedmiotowy akt wpłynął do organu nadzoru w dniu 29 września 2025 r.

W toku badania legalności ww. uchwały organ nadzoru stwierdził, iż została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 2 i art. 7 Konstytucji RP. Naruszenie prawa polega na przekazaniu do organu nadzoru oraz do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego aktu niezgodnego z treścią uchwały podjętej na sesji Rady Miejskiej w Suwałkach. Przedmiotowa uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego w dniu 30 września 2025 r. pod poz. 3916.

W omawianej sytuacji podnieść należy, iż treść kwestionowanej przez organ nadzoru uchwały podjętej przez Radę Miejską w Suwałkach, która funkcjonuje w obrocie prawnym, różni się w zakresie liczby zaliczanych dróg do kategorii dróg gminnych położonych w mieście Suwałki, przez co treść przekazanej Wojewodzie uchwały w zakresie zapisów § 2 pkt 1-17 aktu, odbiega od treści uchwalonej przez radnych na sesji, tj. § 2 pkt 1-18.

Ustalenia organu nadzoru zostały zainicjowane pismem Prezydenta Miasta Suwałk, BRM.0711.2.13.2025, w którym organ gminy potwierdził, iż projekt właściwej uchwały zawierającej katalog 18 dróg zaliczanych do kategorii dróg gminnych był opiniowany na posiedzeniu Komisji Strategii, Gospodarki i Ochrony Środowiska w dniu 17.09.2025 r. Prezydent Miasta wyjaśnił również, iż ta sama treść projektu uchwały zamieszczona została również na stronie BIP Urzędu Miejskiego w Suwałkach, a radni otrzymali właściwy projekt uchwały na sesję zwołaną na dzień 24 września 2025 r., przyjmując ją jednogłośnie. Podkreślenia wymaga, iż radni podjęli uchwałę w kształcie przedłożonym im przed sesją czyli taką, w której zawierała regulację dotyczącą zaliczenia dróg położonych w mieście Suwałki do kategorii dróg gminnych w liczbie 18 ulic. Należy zatem uznać, że dokonanie zmiany w treści uchwały polegającej na zmianie liczby zaliczanych dróg do kategorii dróg gminnych, na liczbę 17 ulic, miało miejsce już po podjęciu uchwały.

Zauważyć należy, iż podpisany przez przewodniczącego rady gminy dokument nie stanowi uchwały sensu stricto, ponieważ, jak się trafnie zauważa w piśmiennictwie, pozostaje on jedynie swoistym odpisem uchwały przygotowanym po ustaleniu wyników głosowania. De facto uchwała zostaje bowiem podjęta w momencie jej przegłosowania. Uchwalenie zawsze poprzedza podpisanie uchwały. Znaczenie prawne tego dokumentu określić należy tym samym jako wtórne w odniesieniu do zaprotokołowanej czynności podjęcia

(przegłosowania) uchwały przez członków organu kolegialnego (por. K. Wlaźlak (w:) Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013, komentarz do art. 14, uwaga nr 8).

W wyroku z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. II GSK 1137/10 Naczelny Sąd Administracyjny zasadnie uznał, że określony projekt uchwały staje się uchwałą po przeprowadzeniu nad nim głosowania oraz ogłoszeniu wyników potwierdzających jego przyjęcie. Tym samym, nadana uchwale forma pisemna, która podlega podpisaniu przez przewodniczącego rady, powinna być dokumentem odzwierciedlającym treść przegłosowanej uchwały. Jeżeli jednak ta zgodność z określonych powodów nie zachodzi i stwierdzić można merytoryczną różnicę pomiędzy rzeczywistą treścią uchwały, która została przyjęta w głosowaniu, a uchwałą podpisaną, brak jest podstaw, by za uchwałę w znaczeniu prawnym podjętą przez organ uchwałodawczy gminy traktować tę ostatnią wersję. Podstawowe znaczenie ma wynik głosowania nad aktem o określonej, znanej wszystkim radnym, treści.

Znamienny w tym zakresie jest pogląd zgodnie, z którym *„nie budzi też żadnej wątpliwości, że treść przekazanego do ogłoszenia aktu normatywnego musi być identyczna z treścią aktu uchwalonego. Sąd rozpoznający niniejszą sprawę w pełni akceptuje pogląd wyrażony przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 29 sierpnia 2006 r., w sprawie II OSK 662/06, LEX nr 205054, że jeśli z jakiegokolwiek przyczyny do ogłoszenia przekazano akt prawny inny w treści od uchwalonego, to mamy do czynienia z tzw. niebytem uchwały (...). W ocenie Sądu, jeśli rada uchwaliła uchwałę o innej treści niż tekst ogłoszony w dzienniku urzędowym, to taka uchwała nie może wiązać adresatów utworzonych w nim norm prawnych i nie odnosi skutku prawnego. Dotyczy to całego zakresu normatywnego tego aktu, czyli wszystkich norm prawnych w nim zamieszczonych, a zatem należało stwierdzić jego nieważność (...) w całości, skoro opublikowana została uchwała w istocie nieistniejąca”* (vide: wyrok WSA w Szczecinie z dnia 19 grudnia 2012 r., sygn. akt II SA/Sz 1065/12).

Dodatkowo należy zaznaczyć, iż akty prawa miejscowego – jakim jest niniejsza uchwała w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych - stanowią przepisy prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 94 Konstytucji RP). W wyniku opublikowania w dzienniku urzędowym uchwała wchodzi do obrotu prawnego i kształtować może sytuację prawną szerokiego kręgu podmiotów. Aktowi opublikowanemu w dzienniku urzędowym przysługuje domniemanie legalności. Tym samym, należy uznać, iż niedopuszczalne jest pozostawienie w obrocie prawnym aktu, którego treść nie odpowiada rzeczywistej, wyrażonej w przewidzianym przez prawo trybie, woli organu uchwałodawczego. Pozostawałoby to w wyraźnej sprzeczności zarówno z konstytucyjną zasadą państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), jak również praworządności (art. 7 Konstytucji RP), tworząc jednocześnie stan niepewności co do prawa (por. wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 30 maja 2012 r. sygn. akt II SA/Go 234/12, publ. CBOSA).

Wobec zaistniałej sytuacji, uchwałę NR XVII/195/2025 Rady Miejskiej w Suwałkach z dnia 24 września 2025 r. w sprawie zaliczenia dróg położonych w mieście Suwałki do kategorii dróg gminnych w wersji przesłanej do organu nadzoru i ogłoszonej w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego pod poz. 3916 należy uznać za sprzeczną z prawem tj. art. 2 i art. 7 Konstytucji RP, a stwierdzenie jej nieważności jest konieczne i w pełni uzasadnione.

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