



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 15 stycznia 2026 r.

Poz. 266

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.2.2026 WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 14 stycznia 2026 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały nr 17.89.2025 Rady Gminy Dubicze Cerkiewne z dnia 10 grudnia 2025 r. w sprawie zmiany Statutu Gminy Dubicze Cerkiewne.

UZASADNIENIE

W dniu 10 grudnia 2025 r. Rada Dubicze Cerkiewne podjęła uchwałę nr 17.89.2025, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 16 grudnia 2025 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności. Przeprowadzona analiza wykazała, iż podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 9 stycznia 2026 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

W ocenie organu nadzoru uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.), z uwagi na fakt, iż treść uchwały, która weszła do obrotu prawnego nie odpowiada treści uchwały podjętej na sesji Rady Gminy.

Przedmiotowa uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego w dniu 17 grudnia 2025 r. pod poz. 5336. W omawianej sytuacji treść kwestionowanej przez organ nadzoru uchwały Rady Gminy Dubicze Cerkiewne, która została przekazana do organu nadzoru i która funkcjonuje w obrocie prawnym, różni się od treści uchwały podjętej na sesji Rady w dniu 10 grudnia 2025 r. Po uchwaleniu uchwały doszło do zmiany polegającej na zastąpieniu przepisu wskazanego w podstawie prawnej uchwały innym przepisem, co zostało potwierdzone w piśmie Przewodniczącego Rady Gminy Dubicze Cerkiewne z dnia 29 grudnia 2025 r. Podkreślenia wymaga, iż radni podjęli uchwałę w kształcie przedłożonym im przed sesją, natomiast dokonanie zmiany w treści uchwały miało miejsce już po podjęciu uchwały.

W związku z powyższym należy zauważyć, że podpisany przez Przewodniczącego Rady Gminy dokument nie stanowi uchwały sensu stricto, ponieważ, jak trafnie zauważa się 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. Właźlak (w:) *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013, komentarz do art. 14, uwaga nr 8).

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 16 listopada 2011 r. sygn. akt II GSK 1137/10 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 uchwałą 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 nie w części, lecz w całości, skoro opublikowana została uchwała w istocie nieistniejąca” (zob. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 19 grudnia 2012 r. sygn. akt II SA/Sz 1065/12).

Dodatkowo należy zaznaczyć, iż akty prawa miejscowego - a takim jest niniejsza uchwała - 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 może kształtować 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 i z zasadą praworządności (art. 7 Konstytucji RP), tworząc jednocześnie stan niepewności co do prawa (zob. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 30 maja 2012 r. sygn. akt II SA/Go 234/12).

Wobec zaistniałej sytuacji, uchwałę Nr 17.89.2025 Rady Gminy Dubicze Cerkiewne z dnia 10 grudnia 2025 r. w sprawie zmiany Statutu Gminy Dubicze Cerkiewne, w wersji przesłanej do organu nadzoru i ogłoszonej w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego pod poz. 5336, należy uznać za sprzeczną z prawem, tj. z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

Oceniając powyższe naruszenie przepisów prawa należy stwierdzić, że zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości. Mając na względzie powyższe, orzeczono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy 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