



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 18 marca 2025 r.

Poz. 1259

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P-1.4131.74.2025.AS WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 7 marca 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, poz. 1572, poz. 1907, poz. 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIV/163/2025 Rady Miejskiej w Koszalinie z dnia 20 lutego 2025 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia „Strategii Rozwoju Koszalina #Koszalin2040” oraz określenia szczegółowego trybu i harmonogramu opracowania projektu strategii, w tym trybu konsultacji.

Uzasadnienie

W dniu 20 lutego 2025 r. Rada Miejska w Koszalinie podjęła uchwałę Nr XIV/163/2025 w sprawie przystąpienia do sporządzenia „Strategii Rozwoju Koszalina #Koszalin2040” oraz określenia szczegółowego trybu i harmonogramu opracowania projektu strategii, w tym trybu konsultacji. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 26 lutego 2025 r.

W podstawie prawnej ww. uchwały Rada Miejska powołała art. 10e ust. 1 i art. 10f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 3 pkt 3 i art. 6 st. 3 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹⁾. Art. 10e ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że *Gmina może opracować strategię rozwoju gminy, zgodnie zaś z art. 10f ust. 1 tego aktu 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. 3 pkt 3 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju stanowi, że *politykę rozwoju prowadzą samorząd powiatowy i gminny oraz ich związki, natomiast w myśl art. 6 ust. 3 tej ustawy 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*.

Z cyt. regulacji wynika uprawnienie Rady Miejskiej w Koszalinie do podjęcia uchwały w przedmiocie przystąpienia do opracowania strategii rozwoju Gminy Miasto Koszalin. Realizując powyższą kompetencję, w załączniku do uchwały Nr XIV/163/2025 Rada określiła szczegółowy tryb i harmonogram opracowania projektu „Strategii Rozwoju Koszalina #Koszalin2040”, w tym tryb przeprowadzenia konsultacji wymaganych w art. 6 ust. 3 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym podkreśla się, że uchwała podjęta w oparciu o art. 10f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym kształtuje sytuację prawną nieokreślonego w sposób indywidualny kręgu adresatów, ma również charakter powtarzalny, zatem stanowi ona akt prawa miejscowego, którego wejście w życie jest uzależnione od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Konkluzja ta ma zasadnicze

¹⁾ Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2025 r., poz. 198).

znaczenie dla oceny legalności badanej uchwały, w szczególności przepisu §4 określającego jej wejście w życie z dniem podjęcia, co zdaniem organu nadzoru, jest niezgodne z powszechnie obowiązującym prawem.

Na podstawie art. 88 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej²⁾, zasady oraz tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych³⁾. Zauważyć w tym miejscu trzeba, że akty ogłaszane w wojewódzkim dzienniku urzędowym, to: akty prawa miejscowego, akty wymienione w art. 13 pkt 3 - 9 ustawy, różnorodne pod względem formy, treści czy mocy obowiązującej oraz akty, których ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym wynika z przepisów szczególnych. Akty prawa miejscowego stanowi rada gminy na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach, o czym stanowi art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Są one, na mocy art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, źródłami powszechnie obowiązującego prawa na obszarze działania organów, które je uchwały. Wprawdzie ustawodawca nie definiuje pojęcia aktu prawa miejscowego, jednakże ugruntowane orzecznictwo wskazuje podstawowe jego cechy. Bez wątpienia akty prawa miejscowego charakteryzują się tym, że mogą regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych). Akty prawa miejscowego są prawem dla wszystkich, którzy znajdują się w przewidzianej przez nie sytuacji. Ponadto, winny one mieć charakter normatywny, tzn. muszą zawierać regulacje wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się (mogą to być nakazy, zakazy lub uprawnienia) oraz normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Charakter generalny mają te normy, które określają adresata poprzez wskazanie jego cech, nie zaś poprzez wymienienie jego imienia (nazwy). Natomiast abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji⁴⁾. Zgodnie z treścią art. 94 Konstytucji RP uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego, zawierające normy generalne i abstrakcyjne (a zatem mające charakter normatywny) i adresowane do podmiotów niepowiązanych organizacyjnie z tymi jednostkami (a więc mające charakter powszechnie obowiązujący), winny być traktowane jako akty prawa miejscowego⁵⁾.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy, stwierdzić należy, że uchwała podjęta na podstawie przepisu art. 10f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skierowana jest m. in. do mieszkańców gminy, lokalnych partnerów i innych gmin i ich związków. Podmioty te są uprawnione do wzięcia udziału w konsultacjach i wyrażenia swojego stanowiska co do projektu strategii rozwoju gminy. W załączniku do uchwały Nr XIV/163/2025 Rada Miejska w Koszalinie określiła szczegółowy tryb i harmonogram opracowania projektu „Strategii Rozwoju Koszalina #Koszalin2040”. Okoliczności te wskazują, że badana 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 miejscowego⁶⁾.

W kontekście powyższego, wskazanie w §4 uchwały Nr XIV/163/2025, że wchodzi ona w życie z dniem podjęcia, w sposób istotny narusza art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, który stanowi, 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*. Z brzmienia cyt. unormowania wynika zatem niezbicie, że wejście w życie uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego jest uzależnione od jej opublikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zaniechanie tego obowiązku stanowi istotne naruszenie prawa, co ważne, w jego konsekwencji uchwała nie wejdzie do obrotu prawnego. Trzeba także podkreślić, że brak zamieszczenia w uchwale przepisu przewidującego jego publikację w wojewódzkim dzienniku urzędowym powoduje nieważność całego aktu, nie zaś tylko wadliwego zapisu⁷⁾.

Biorąc pod uwagę pominięcie obowiązku publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego, konieczne i uzasadnione jest stwierdzenie nieważności uchwały Nr XIV/163/2025 Rady Miejskiej w Koszalinie z dnia 20 lutego 2025 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia „Strategii

²⁾ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

³⁾ Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461).

⁴⁾ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 maja 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 123/16.

⁵⁾ Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 21 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Go 1109/17, Wyrok NSA z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/06, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 września 2008 r., sygn. akt IV SA/Po 256/08, wyrok NSA z dnia 3 lipca 2008 r. sygn. akt II OSK 530/08.

⁶⁾ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 grudnia 2022 r., sygn. akt III OSK 7161/21.

⁷⁾ Patrz wyrok WSA w Poznaniu z dnia 11 grudnia 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 766/19.

Rozwoju Koszalina #Koszalin2040” oraz określenia szczegółowego trybu i harmonogramu opracowania projektu strategii, w tym trybu konsultacji w całości.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia przedmiotowego rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Zachodniopomorskiego

Bartosz Brożyński
I Wicewojewoda Zachodniopomorski