



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 25 listopada 2024 r.

Poz. 9518

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.376.2024.3

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 20 listopada 2024 r.

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

orzekam

nieważność § 4 w zakresie zwrotu: "po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego" uchwały nr VII/72/2024 Rady Gminy Brzeziny z dnia 29 października 2024 r. w sprawie przyjęcia "Strategii promocji Gminy Brzeziny na lata 2024-2030" - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 29 października 2024 r. Rada Gminy Brzeziny podjęła uchwałę nr VII/72/2024 w sprawie przyjęcia "Strategii promocji Gminy Brzeziny na lata 2024-2030", dalej jako "uchwała".

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 18 ust. 2 pkt 6a, art. 10f ust. 4 w związku z art. 10e ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.) w związku z art. 9 pkt. 5 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2024 r. poz. 324 ze zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 5 listopada 2024 r.

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

W § 4 uchwały rada postanowiła, że: "Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego".

Postanowienie o opublikowaniu uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego oznacza, że rada zakwalifikowała tę uchwałę do aktów prawa miejscowego.

Należy wskazać, że przepis art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), dalej "u.o.a.n.", enumeratywnie wymienia akty prawne podlegające publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W punktach 2 i 10 powołanego powyżej przepisu ustawodawca wskazał, że w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się: "2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy" oraz "10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne".

W świetle powyższego należy stwierdzić, że publikacji w ww. dzienniku podlegają jedynie takie uchwały, które stanowią akty prawa miejscowego lub gdy o ich publikacji stanowi przepis szczególny.

W orzecznictwie sądów administracyjnych powszechnie przyjęto pogląd, że akt prawa miejscowego to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (wyrok NSA

z 18 lipca 2006 r., I OSK 669/06, CBOSA). O generalności uchwały decyduje fakt określenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego adresata uchwały w sposób generalny. Natomiast abstrakcyjność przepisów uchwały, to nic innego, jak możliwość wielokrotnego stosowania jej przepisów.

W przypadku organów gminy, wydawane przez nich akty prawa miejscowego nakładają najczęściej na oznaczonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązek oznaczonego zachowania się w sytuacjach wskazanych w takich przepisach. Stosownie do stanowiska wyrażonego przez WSA w Poznaniu w wyroku z 10 września 2008 r., IV SA/Po 256/08, CBOSA, akt prawa miejscowego, będąc źródłem prawa powszechnie obowiązującego, musi zawierać wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania, tj. zawierać zakazy, nakazy lub uprawnienia. Ponadto jak przyjęto w wyroku NSA z 12 października 2005 r., II OSK 134/05, CBOSA, akt prawa miejscowego powinien zawierać regulację praw i obowiązków podmiotów znajdujących się na zewnątrz administracji.

Podstawę prawną uchwały stanowiły przepisy art. 10e oraz 10f ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.), dalej jako: "u.s.g.". Zgodnie z treścią art. 10e u.s.g.: "Gmina może opracować strategię rozwoju gminy". Natomiast jak stanowi art. 10f ust. 4 u.s.g.: "Strategia rozwoju gminy jest przyjmowana przez radę gminy w drodze uchwały".

Zdaniem organu nadzoru, przedmiotowa uchwała nie podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego, bowiem nie sposób jej zaliczyć do aktów wymienionych w art. 13 u.o.a.n., w szczególności nie stanowi ona aktu prawa miejscowego.

Uchwała nie nakłada na mieszkańców gminy praw i obowiązków, nie stanowi podstawy do wydania decyzji administracyjnej. Uchwalona przez Radę Gminy Brzeziny strategia koncentruje się m.in. na budowaniu pozytywnego wizerunku gminy, promocji turystyki i dziedzictwa kulturowego, rozwoju gospodarczym gminy, czy integracji i aktywizacji mieszkańców. Uchwała wskazuje władzom gminy oraz jednostkom organizacyjnym, jakie stoją przed nimi wyzwania w różnych obszarach działalności gminy. Analiza przepisów uchwały wykazała, że zawiera ona cechy właściwe dla aktów prawa wewnętrznego.

Również żaden z przepisów u.s.g. nie stanowi podstawy do publikacji przedmiotowej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Nie istnieje także inny przepis szczególny wskazujący na konieczność ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym tego typu uchwał.

W tym miejscu zasadnym jest zacytowanie fragmentu uzasadnienia wyroku WSA w Poznaniu z 2 sierpnia 2018 r., II SA/Po 228/18, CBOSA, w którym Sąd ten orzekł: "W orzecznictwie sądów administracyjnych wyraźnie rozróżnia się sytuację, w której rada gminy podejmuje akt prawa miejscowego nadając mu inny charakter i nie przewidując w związku z tym obowiązku jego publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, od sytuacji, gdy rada gminy bezpodstawnie nadaje walor aktu prawa miejscowego uchwały, która nie spełnia wymogów odnoszonych do tego rodzaju aktów, nakazując jej publikację w organie promulgacyjnym i określając termin wejścia jej w życie właściwy dla aktów prawa miejscowego. W pierwszym przypadku akt prawa miejscowego nie wchodzi do obrotu prawnego ze względu na niespełnienie warunku publikacji, w drugim zaś pozostaje skuteczny, przy czym nie jako akt powszechnie obowiązujący, ale jako akt prawny innego rodzaju, np. akt wewnętrzny (...), który obowiązuje od dnia jego podjęcia".

W świetle powyższego, uzasadnione jest stwierdzenie nieważności § 4 uchwały w zakresie zwrotu: "po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego". Wylimitowanie z obrotu prawnego kwestionowanego fragmentu uchwały wywoła bowiem skutek w postaci wejścia w życie tej uchwały z dniem jej podjęcia.

Mając na uwadze powyższe, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, 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
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Brzeziny

Wójt Gminy Brzeziny