



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 19 maja 2025 r.

Poz. 3408

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.319.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 16 maja 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 74/X/2025 Rady Gminy Miedźno z dnia 15 kwietnia 2025 r. w sprawie przystąpienia do opracowania „Strategii Rozwoju Gminy Miedźno na lata 2026-2036” oraz określenia szczegółowego trybu i harmonogramu opracowania projektu strategii, w tym trybu jej konsultacji, w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 i 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), dalej jako „ustawa”, w związku z art. 10f ust. 1 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 15 kwietnia 2025 r. Rada Gminy Miedźno przyjęła uchwałę Nr 74/X/2025 w sprawie przystąpienia do opracowania „Strategii Rozwoju Gminy Miedźno na lata 2026-2036” oraz określenia szczegółowego trybu i harmonogramu opracowania projektu strategii, w tym trybu jej konsultacji, dalej jako „uchwała”. Załącznik Nr 1 do uchwały stanowi: *Szczegółowy tryb opracowania „Strategii Rozwoju Gminy Miedźno na lata 2026-2036”, w tym tryb jej konsultacji, o których mowa w art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*. Załącznik Nr 2 do uchwały stanowi: *Harmonogram opracowania projektu „Strategii Rozwoju Gminy Miedźno na lata 2026-2036”*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 10e ust. 1 i art. 10f ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2025 r. poz. 198).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 17 kwietnia 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w całości z przyczyn opisanych poniżej.

Podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi art. 10f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym: *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*.

Zgodnie natomiast z art. 6 ust. 3 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju: *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*.

Podkreślenia wymaga, iż w § 5 przedmiotowej uchwały Rada Gminy postanowiła, że: *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego*. Zatem Rada zakwalifikowała niniejszą uchwałę do kategorii aktów prawa miejscowego, których wejście w życie uzależnione jest od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Tymczasem, w ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała jest sprzeczna z art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 pkt 2 i 10 ustawy w związku z art. 10f ust. 1 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Kwestionowana uchwała bowiem nie stanowi aktu prawa miejscowego. Ponadto uchwała ta nie stanowi aktu, który na mocy przepisów szczególnych, podlegałby publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Aby akt uznany został za akt powszechnie obowiązujący, spełnione muszą zostać określone wymogi. Musi on między innymi: być wydany przez kompetentny organ na podstawie upoważnień ustawowych, w swej treści zawierać normy o charakterze abstrakcyjnym (wielokrotnego zastosowania) i generalnym (skierowane do nieokreślonego adresata). Samo zaś upoważnienie ustawowe dla organu stanowiącego do wydania aktu prawa miejscowego musi być wyraźne i konkretne – tzn. musi ono jednoznacznie wskazywać, że organowi temu została przekazana do unormowania określona sfera prawna, że zostały mu przyznane kompetencje do uchwalenia nie jakichkolwiek treści, ale treści prawodawczych, to jest wyznaczających ich adresatom pewien sposób zachowania się, w formie nakazów, zakazów lub uprawnień.

Przepisy adresowane wyłącznie do kręgu podmiotów organizacyjnie podporządkowanych, określające wyłącznie organizację urzędów i instytucji gminnych oraz ustalające zasady zarządu mieniem gminnym, należy zaliczyć do kategorii aktów prawa wewnątrznie obowiązującego. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/06, dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego znaczenie decydujące ma charakter norm prawnych i kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów. W przypadku bowiem uznania, że uchwała zawiera przynajmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym jest ona aktem prawa miejscowego, który zgodnie z art. 42 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych oraz w związku z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, podlega obowiązkowej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Analiza treści przedmiotowej uchwały prowadzi do wniosku, że brak w niej przepisów skierowanych bezpośrednio do innych podmiotów niż Gmina i jednostki z nią powiązane.

Z przepisu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że: *Na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy*. Warunkiem wejścia w życie przepisów powszechnie obowiązujących stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest ich ogłoszenie w sposób określony w ustawie (art. 88 Konstytucji RP). Szczegółowe zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego, zgodnie z przepisem art. 42 ustawy o samorządzie gminnym, określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Przepis art. 4 ust. 1 tej ustawy 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 określił termin dłuższy*. Z kolei art. 13 ustawy zawiera katalog aktów prawnych podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W myśl art. 13 pkt 2 i 10 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 (pkt 2) oraz inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne (pkt 10).

Jednakże w ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała nie posiada cech, które umożliwiłyby zakwalifikowanie jej do kategorii aktów prawa miejscowego. Nie rozstrzyga ona bowiem o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, lecz jest aktem kierownictwa wewnętrznego, konkretyzującym sposoby działania gminy zmierzające do osiągnięcia celów ustawowych (tu: opracowania projektu strategii rozwoju gminy), tym samym jej wejście w życie nie może być uzależnione od publikacji w dzienniku urzędowym. Podkreślić należy jednocześnie, iż żaden inny przepis ustawy szczególnej nie nakłada obowiązku publikacji wskazanej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Powyższe stanowisko organu nadzoru jest również uzasadnione biorąc pod uwagę przepis, który od 2000 r. znajduje się w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2024 poz. 566 ze zm.). Zgodnie z art. 12a ust. 1 ustawy o samorządzie województwa: *Sejmik województwa określa zasady, tryb i harmonogram opracowania strategii rozwoju województwa, uwzględniając w szczególności:*

1) zadania organów samorządu województwa przy określaniu strategii rozwoju województwa;

2) tryb i zasady współpracy z podmiotami wymienionymi w art. 12.

Art. 12 tej ustawy z kolei wskazuje, iż: *Samorząd województwa przy formułowaniu strategii rozwoju województwa i realizacji polityki jego rozwoju, współpracuje w szczególności z:*

- 1) jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego z obszaru województwa oraz z samorządem gospodarczym i zawodowym;
- 2) administracją rządową, szczególnie z wojewodą;
- 3) innymi województwami;
- 4) organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2020 r. poz. 1057);
- 5) szkołami wyższymi i jednostkami naukowo-badawczymi.

Natomiast z art. 12a ust. 2 ustawy o samorządzie województwa wynika, że uchwała sejmiku województwa dotycząca spraw wymienionych w ust. 1 podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Nie stanowi zatem uchwała w przedmiocie zasad, trybu i harmonogramu opracowania strategii rozwoju województwa aktu prawa miejscowego, a jedynie podlega ogłoszeniu w urzędowym publikatorze, na podstawie przepisu szczególnego.

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy, uznać należy, iż uchwała rady gminy, dotycząca tej samej sprawy również powinna zostać potraktowana jako uchwała „zwykła” i to nie podlegająca ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, z uwagi na fakt, iż ustawa o samorządzie gminnym obowiązkowi takiego ogłoszenia nie przewiduje.

Wobec braku podstaw do zastosowania w przedmiotowej uchwale trybu wejścia w życie określonego w art. 4 ust. 1 ustawy, zasadne jest stwierdzenie, iż uchwała ta rażąco narusza przepis art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 pkt 2 i 10 ustawy w związku z art. 10f ust. 1 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Nie ulega wątpliwości, iż publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym podlegają wyłącznie: uchwały zakwalifikowane do aktów prawa miejscowego oraz uchwały nie będące prawem lokalnym – jednakże wyłącznie w przypadku, gdy przepisy szczególne tak stanowią. Tymczasem, omawiana uchwała nie mieści się w katalogu aktów prawnych, podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym na podstawie wymienionego art. 13 pkt 2-10 ustawy.

Wskazania wymaga, iż prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak również i formalnym. Z powyższego wynika, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb jej podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały wyróżnić można także prawidłowe określenie jej wejścia w życie. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą nieprawidłowe określenie daty wejścia w życie uchwały poprzez uzależnienie wejścia w życie uchwały, która nie jest aktem prawa miejscowego, od publikacji w dzienniku urzędowym stanowi istotne naruszenie prawa, co skutkuje nieważnością aktu w całości (por. wyrok NSA z dnia 20 września 2022 r., sygn. akt III OSK 3662/21, wyrok WSA w Opolu z dnia 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt II SA/Op 58/09; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 września 2012 r., sygn. akt II SA/Gl 851/12, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 20 kwietnia 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 109/16, wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 4 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Rz 1146/19, wyrok WSA w Kielcach z dnia 30 września 2021 r., sygn. akt I SA/Ke 233/21, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Samo stwierdzenie nieważności przepisu § 5 uchwały spowodowałoby, że data jej wejścia w życie stałaby się niepewna. Taka uchwała zatem nie czyniłaby zadość wynikającym z art. 2 ustawy zasadniczej zasad określoności prawa oraz zaufania obywateli do organów państwa do stanowionego przez nie prawa.

Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 74/X/2025 Rady Gminy Miedźno z dnia 15 kwietnia 2025 r. w sprawie przystąpienia do opracowania „Strategii Rozwoju Gminy Miedźno na lata 2026-2036” oraz określenia szczegółowego trybu i harmonogramu opracowania projektu strategii, w tym trybu jej konsultacji – w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz