



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 3 października 2025 r.

Poz. 5590

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.547.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 25 września 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVIII/125/2025 Rady Gminy Milówka z dnia 22 sierpnia 2025 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia Strategii Rozwoju Gminy Milówka na lata 2026-2035 oraz określenia szczegółowego trybu i harmonogramu opracowania projektu Strategii Rozwoju Gminy Milówka, w tym trybu konsultacji, w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), dalej także jako: *ustawa*, w związku z art. 10f ust. 1 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 22 sierpnia 2025 r. Rada Gminy Milówka przyjęła uchwałę Nr XVIII/125/2025 w sprawie przystąpienia do sporządzenia Strategii Rozwoju Gminy Milówka na lata 2026-2035 oraz określenia szczegółowego trybu i harmonogramu opracowania projektu Strategii Rozwoju Gminy Milówka, w tym trybu konsultacji, dalej jako: *uchwała*. Załącznik do uchwały stanowi: *Szczegółowy tryb opracowania projektu Strategii Rozwoju Gminy Milówka na lata 2026-2035, w tym tryb konsultacji, o których mowa w art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 10e ust. 1 i 10f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 26 sierpnia 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona 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 z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2025 r. poz. 198): *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.

Aby akt normatywny 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 IOSK 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 u.s.g. 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 wprowadzając obowiązek publikacji aktu w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 13 pkt 2 ustawy) oraz ustalenia odpowiedniego *vacatio legis* dla stanowionego przepisu powszechnie obowiązującego. Na podstawie przepisu art. 2 ust. 1 w/w ustawy ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Ogłoszenie danego aktu we właściwym publikatorze jest warunkiem jego wejścia w życie. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 1 powołanej ustawy 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.

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.

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 2025 poz. 581). 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 ww. 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;

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 o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych zasadne jest stwierdzenie, iż uchwała ta rażąco narusza przepis art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 pkt 2 ww. 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 m.in. poprzez uzależnienie jej wejścia w życie od publikacji w dzienniku urzędowym stanowi istotne naruszenie prawa, co skutkuje nieważnością aktu w całości (por.; 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).

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.

Powyżej opisane uchybienie należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. 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 daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18).

Wszystkie przywołane powyżej orzeczenia sądów są dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA) pod adresem: www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XVIII/125/2025 Rady Gminy Milówka z dnia 22 sierpnia 2025 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia Strategii Rozwoju Gminy Milówka na lata 2026-2035 oraz określenia szczegółowego trybu i harmonogramu opracowania projektu Strategii Rozwoju Gminy Milówka, w tym trybu konsultacji, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

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