



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

---

Bydgoszcz, dnia 4 stycznia 2024 r.

Poz. 63

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR 110/2023 WOJEWODY KUJAWSKO - POMORSKIEGO

z dnia 5 grudnia 2023 r.

Na podstawie przepisu art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40, z późn. zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

w części uchwały nr uchwały nr XLVIII/320/2023 Rady Gminy Rogóźno z dnia 31 października 2023 r. w sprawie przyjęcia „Strategii Rozwoju Gminy Rogóźno na lata 2023-2030” - w zakresie § 3 uchwały.

#### **Uzasadnienie**

Uchwałą nr XLVIII/320/2023 Rada Gminy Rogóźno przyjęła w formie załącznika do uchwały Strategię Rozwoju Gminy Rogóźno na lata 2023-2030.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru 7 listopada 2023 r.

Zawiadomieniem z 23 listopada 2023 r. znak: WNK.DT.IV.4131.44.2023.EW organ nadzoru wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności tej uchwały. W odpowiedzi na zawiadomienie, stanowisko Gminy przedstawiono w piśmie z 28 listopada 2023 r. (znak: RO.0711.58.2023) w którym nie wniesiono zastrzeżeń do zgłoszonych zarzutów.

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

Zgodnie z przepisem art. 10f ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, „Strategia rozwoju gminy jest przyjmowana przez radę gminy w drodze uchwały”.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461) w związku z art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

W treści § 3 uchwały Rada Gminy Rogóźno, postanowiła, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego. Regulacja ta wskazuje, że organ stanowiący gminy, w analizowanym przypadku, zastosował przepisy właściwe dla aktów normatywnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące i jako taki akt potraktował uchwałę, określając termin wejścia jej w życie w sposób przewidziany w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Natomiast w ocenie organu nadzoru uchwała podejmowana na podstawie art. 10f ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym nie stanowi aktu prawa miejscowego i tym samym nie podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Przepis art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych enumeratywnie wymienia akty prawne podlegające publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Punkty 2 i 10 wskazanego przepisu stanowią, że w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się "akty

prawa miejscowego stanowiące przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy" oraz "inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne". Publikacji w takim dzienniku podlegają zatem jedynie takie uchwały, które stanowią akty prawa miejscowego lub, gdy o ich publikacji stanowi przepis szczególny. Przedmiotowa uchwała nie należy do żadnej z kategorii aktów prawnych wymienionych w tym katalogu. Obowiązek jej publikacji nie wynika również z przepisów szczególnych, do których odsyła art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko, że: "Choć brak jest ustawowej definicji aktu prawa miejscowego, to powszechnie przyjmuje się, że taki charakter mają akty normatywne, w których ujęto normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Normatywny zaś charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi skierowane do adresatów w celu wskazania określonego sposobu zachowania się w postaci nakazu, zakazu lub uprawnienia. Charakter generalny wyraża się w tym, że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy. Abstrakcyjność normy oznacza, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty odnoszą się zatem mają do zachowań powtarzalnych, nie mogą zaś zrealizować się w wyniku jednorazowego zastosowania. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) występujących poza organami administracji, a będąc źródłami prawa powszechnie obowiązującego mogą regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców)" - postanowienie WSA w Poznaniu z 23 maja 2018 r., IV SA/Po 245/18.

Wskazany w podstawie prawnej uchwały art. 10f ust. 4 oraz art. 18 ust. 2 pkt 6a ustawy o samorządzie gminnym, stanowi samodzielną podstawę do tworzenia przez radę gminy aktów programowych. Kwestionowana uchwała stanowi akt kierownictwa wewnętrznego, zaś tego typu akty nie wymagają publikacji w organie promulgacyjnym i co do zasady wchodzi w życie z dniem ich podjęcia przez radę gminy. Nie istnieje żadna regulacja prawna, uzależniająca wejście w życie tego typu aktów prawnych od ich ogłoszenia w dzienniku urzędowym.

Jednocześnie biorąc pod uwagę powyższą argumentację podkreślenia wymaga pogląd wyrażony w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 2 sierpnia 2018 r. (sygn. akt II SA/Po 228/18), zgodnie z którym: „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 uchwałę, 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 (por. wyrok NSA z 21.06.2017 r., II OSK 2677/15), który obowiązuje od dnia jego podjęcia.”. Zatem eliminacja § 3 przedmiotowej uchwały spowoduje, że akt ten wejdzie w życie z dniem podjęcia.

Stosownie do treści art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym: „Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne”. W wykładni cytowanego przepisu podkreśla się kryterium „istotnego” naruszenia prawa, za które uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. Mając na uwadze przedstawione okoliczności sprawy, Rada Gminy Rogóźno podejmując uchwałę nr XLVIII/320/2023 w sposób istotny naruszyła wskazane przepisy przywołanej ustawy, co skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w części, a tym samym oznacza, że pozostaje w obrocie prawnym w pozostałym zakresie.

Na powyższe rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego ul. Jagiellońska 3, 85-950 Bydgoszcz, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Kujawsko-  
Pomorski

**Mikołaj Bogdanowicz**