



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 9 maja 2024 r.

Poz. 4696

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.142.2024.6

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 26 kwietnia 2024 r.

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

orzekam

nieważność uchwały nr XLIX/361/2024 Rady Miejskiej w Ujściu z dnia 27 marca 2024 r. w sprawie określenia szczegółowego trybu i harmonogramu opracowania projektu Strategii Rozwoju Gminy Ujście na lata 2025-2034, w tym trybu konsultacji - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 27 marca 2024 r. Rada Miejska w Ujściu podjęła uchwałę nr XLIX/361/2024 w sprawie określenia szczegółowego trybu i harmonogramu opracowania projektu Strategii Rozwoju Gminy Ujście na lata 2025-2034, w tym trybu konsultacji, dalej jako: "uchwała".

Uchwałę podjęto na podstawie: "art. 10f ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 2 kwietnia 2024 r.

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

Zgodnie z treścią art. 10f ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.), dalej jako "u.s.g.": "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" (ust. 1); "Projekt strategii rozwoju gminy opracowuje wójt oraz przedkłada go zarządowi województwa w celu wydania opinii dotyczącej sposobu uwzględnienia ustaleń i rekomendacji w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w województwie określonych w strategii rozwoju województwa" (ust. 2); "Zarząd województwa wydaje opinię, o której mowa w ust. 2, w terminie 30 dni od dnia otrzymania projektu strategii rozwoju gminy. W przypadku braku opinii we wskazanym terminie uznaje się, że strategia rozwoju gminy jest spójna ze strategią rozwoju województwa" (ust. 3); "Strategia rozwoju gminy jest przyjmowana przez radę gminy w drodze uchwały" (ust. 4).

Z kolei z art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2024 r. poz. 324), dalej jako: "u.p.r.", wynika że: "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".

W ocenie organu nadzoru badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Kwalifikacja danego aktu do aktów prawa powszechnie obowiązującego musi być przeprowadzona przy uwzględnieniu jego cech materialnych i formalnych. Przesądżające znaczenie dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego ma charakter norm prawnych i kształtowania przez te normy sytuacji prawnej adresatów. Jeżeli akt prawotwórczy (uchwała rady gminy), zawiera co najmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to jest to akt prawa miejscowego (por. wyrok NSA z 5 kwietnia 2002 r., I SA 2160/01, LEX nr LEX nr 81765), który podlega obowiązkowi publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W świetle powyższego, do zakwalifikowania uchwały podejmowanej na podstawie art. 10f ust. 1 u.s.g. jako aktu prawa miejscowego wystarczy stwierdzenie, że choć jeden jej przepis wyraża normę, która nie jest jedynie wewnętrznie obowiązująca.

Adresatami uchwały są zarówno mieszkańcy gminy i lokalni partnerzy społeczni, jak również inne gminy i ich związki. Podmioty te są uprawnione do wzięcia udziału w konsultacjach i wyrażenia swojego stanowiska co do projektu strategii rozwoju gminy. W załączniku do uchwały rada określiła szczegółowy tryb i harmonogram opracowania projektu strategii rozwoju gminy, w tym tryb jej konsultacji. 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 miejscowego (por. wyrok NSA z 14 grudnia 2022 r., III OSK 7161/21; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 10 sierpnia 2022 r., II SA/Go 332/22 - CBOSA).

Tymczasem w § 3 uchwały Rada Miejska w Ujściu przyjęła, że: "Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia".

Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie, o czym przesądza art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r Nr 78 poz. 483, ze zm.), dalej jako: "Konstytucja RP". Konstytucja RP wyklucza zatem możliwość wejścia w życie aktu prawa miejscowego bez ogłoszenia go w ustawowo przewidzianym trybie. Przepis art. 41 ust. 1 u.s.g. stanowi, iż akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały, zaś zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego - w myśl art. 42 u.s.g. - określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), dalej jako: "u.o.a.n.". Zgodnie z art. 13 pkt 2 u.o.a.n 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. Ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe (art. 2 ust. 1 u.o.a.n.). Ponadto, zgodnie z art. 4 u.o.a.n., akt prawa miejscowego powinien przewidywać odpowiedni okres poprzedzający wejście w życie uchwały, liczony od dnia opublikowania. Z treści art. 4 ust. 1 u.o.a.n wynika, 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. Odstępstwa od tej zasady przewidują przepisy art. 4 ust. 2 i art. 5 u.o.a.n.

Odnosząc powyższe do badanej uchwały stwierdzić należy, iż Rada Miejska w Ujściu przewidziała wejście w życie badanej uchwały "z dniem podjęcia", tj. z pominięciem publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego. Natomiast stosownie do art. 88 ust. 1 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie aktu prawa miejscowego jest jego ogłoszenie. Zaniechanie takiej publikacji przesądza o naruszeniu art. 2 ust. 1 w zw. z art. 4 i art. 13 pkt 2 u.o.a.n. i stanowi samoistną podstawę do stwierdzenia nieważności badanej uchwały w całości (por. wyrok WSA w Krakowie z 23 marca 2018 r., II SA/Kr 131/18, CBOSA).

Organ nadzoru zwraca równocześnie uwagę na uzasadnienie wyroku WSA w Poznaniu z 2 sierpnia 2018 r. (II SA/Po 228/18, CBOSA), w którym stwierdzono: "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 tym stanie rzeczy, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. 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 Miejska w Ujściu

Burmistrz Ujścia