



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia poniedziałek, 7 kwietnia 2025 r.

Poz. 1593

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.79.2025 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 3 kwietnia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 z późn. zm.) stwierdzam nieważność **uchwały Nr XI/122/2025 Rady Miejskiej w Tolkmicku** z dnia 27 lutego 2025 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia Strategii Rozwoju Gminy Tolkmicko do roku 2035 oraz określenia szczegółowego trybu i harmonogramu opracowania projektu strategii, w tym trybu konsultacji.

UZASADNIENIE

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Miejska w Tolkmicku, powołując się na art. 10e ust. 1 i art. 10f ust. 1 i ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 3 pkt 3 i art. 6 ust. 3 oraz art. 9 pkt 5 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, przystąpiła do opracowania Strategii Rozwoju Gminy Tolkmicko do roku 2035 oraz określiła:

- szczegółowy tryb opracowania projektu Strategii Rozwoju Gminy Tolkmicko do 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, zgodnie z załącznikiem nr 1 do niniejszej uchwały,
- harmonogram opracowania projektu Strategii Rozwoju Gminy Tolkmicko na lata do roku 2035, zgodnie z załącznikiem nr 2 do niniejszej uchwały.

Zdaniem organu nadzoru, przedmiotowa uchwała została podjęta z rażącym naruszeniem prawa.

W myśl art. 10f ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, strategia rozwoju gminy jest przyjmowana przez radę gminy w drodze uchwały. 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 (art. 10f ust. 1).

Rada Miejska w Tolkmicku, podejmując przedmiotową uchwałę, w jej § 5 postanowiła, iż uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Dokonując oceny ww. aktu na wstępie należy zauważyć, że w myśl art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zasadą jest, iż w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy. Zgodnie natomiast z ust. 2 ww. art. 5a, zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy, z zastrzeżeniem ust. 7 (dotyczącego wymagań, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego). Przepis ten zakłada, że rada gminy określa zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy.

Pojęcie "tryb" w języku polskim rozumiany jest m.in., jako "ustalony porządek, zwyczaj załatwiania określonych spraw; metoda postępowania; sposób, system" ("Słownik Języka Polskiego", pod red. M. Szymczaka, Warszawa 1983, t. III, s. 540). W języku prawniczym oznacza on najczęściej procedurę rozpatrywania określonych spraw (patrz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 grudnia 2000 r., sygn. akt U 2/00, OTK 2000/8/296, Dz. U. z 2000/110/1178). Oznacza to, że przez "tryb przeprowadzania konsultacji

z mieszkańcami" należałoby rozumieć określony sposób (model) postępowania mieszkańców prowadzący do wyrażenia opinii, zdania czy stanowiska mieszkańców w danym przedmiocie.

Natomiast termin "zasady" rozumiany jest jako "prawo rządzące jakimiś procesami, zjawiskami; też: formuła wyjaśniająca to prawo", "norma postępowania", "ustalony na mocy jakiegoś przepisu lub zwyczaju sposób postępowania w danych okolicznościach", "podstawa funkcjonowania lub konstrukcji czegoś" (cyt. "Słownik Języka Polskiego", t. III.). Zasady w ujęciu języka prawnego wyrażają z reguły wartości, które prawodawca uważa za szczególnie doniosłe i co do których chce, by były respektowane przy realizowaniu określonej instytucji prawnej, tu: w procesie przeprowadzanych konsultacji społecznych. Przy czym zarówno zasady jak i tryb jak wynika z normy przepisu upoważniającego - powinny dotyczyć tylko i wyłącznie czynności prawnej, którą są konsultacje z mieszkańcami (patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 12 kwietnia 2021 r., sygn. akt III SA/Gl 125/21).

W ocenie judykatury powyższe przemawia za uznaniem, że uchwały podejmowane na podstawie art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, czyli uchwały dotyczące zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy stanowią akt prawa miejscowego (podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 7 lipca 2021 r., sygn. akt II SA/Po 148/21).

Zauważyć zatem należy, że zgodnie z ust. 1 ww. art. 10f ustawy o samorządzie gminnym, 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 (stosownie, do którego 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).

Z powyższego wynika, że obligatoryjnym elementem zakwestionowanej uchwały są postanowienia regulujące tryb konsultowania projektu strategii rozwoju gminy m.in. z lokalnymi partnerami społecznymi i gospodarczymi, a także z mieszkańcami gminy. Oznacza to również, że już te postanowienia będą kształtować uprawnienia wskazanych podmiotów, w tym mieszkańców gminy, do udziału w konsultacjach prowadzonych w sprawie projektu strategii rozwoju gminy.

Dodać także trzeba, że Rada Miejska w Tolkmicku w treści załącznika Nr 1 (ust. 1 i ust. 11), poprzez odwołanie się do konkretnych przepisów ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, określiła rozwiązania dotyczące trybu przeprowadzania konsultacji.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest natomiast stanowisko, iż akt prawa miejscowego to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (patrz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/06 oraz wyrok z dnia 14 grudnia 2022 r. sygn. akt III OSK 7161/21).

Tym samym, do zakwalifikowania uchwały podejmowanej na podstawie art. 10f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, jako aktu prawa miejscowego wystarczy stwierdzenie, że choć jeden jej przepis wyraża normę, która nie jest jedynie wewnętrznie obowiązująca.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 10 września 2008 r. (sygn. akt IV SA/Po 256/08) przyjął, iż akt prawa miejscowego będący źródłem prawa powszechnie obowiązującego musi zawierać wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania, tj. zawierać zakazy, nakazy lub uprawnienia. Charakter generalny posiadają normy, które określają adresata poprzez wskazanie jego cech, nie zaś poprzez wymienienie ich z imienia (nazwy). Abstrakcyjność normy polega na tym, że dyspozycja określająca postępowanie adresata ma zastosowanie w wielu, powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji (podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 2 lutego 2006 r., sygn. akt II SA/Bk 681/05).

Z uwagi na powyższe stwierdzić zatem trzeba, że uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia Strategii Rozwoju Gminy oraz określenia szczegółowego trybu i harmonogramu opracowania projektu strategii, w tym trybu konsultacji są aktami prawa miejscowego (patrz podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 10 sierpnia 2022 r., sygn. akt II SA/Go 332/22, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 grudnia 2022 r., sygn. akt III OSK 7161/21).

Stosownie do art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń i aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Zgodnie z art. 42 ustawy o samorządzie gminnym, zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461). W myśl art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, akty prawa miejscowego, stanowione przez organ gminy, są ogłaszane w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

W związku z tym obowiązuje je wymóg określony w art. 4 powołanej wyżej ustawy, który stanowi, że akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Sformułowanie wejścia w życie aktu prawa miejscowego przyjęte w § 5 uchwały Nr XI/122/2025 jest wadliwe, bowiem nie warunkuje wejścia w życie tego aktu od ogłoszenia w dzienniku urzędowym. Oznacza to, że Rada Miejska w Tolkmicku określiła w sposób sprzeczny z prawem wejście w życie uchwały, co przekłada się bezpośrednio na ważność całego aktu prawnego, dlatego też należy stwierdzić nieważność uchwały w całości.

W związku z tym, należało rozstrzygnąć, jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Mateusz Szauer
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski