



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 18 maja 2026 r.

Poz. 2310

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.145.2026.KD WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 14 maja 2026 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 poz. 1436, z 2026 r. poz. 252)

stwierdzam nieważność

§ 3 uchwały Nr 145/XXIV/26 Rady Gminy Siemyśl z dnia 23 kwietnia 2026 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Gminy Siemyśl do roku 2030.

Uzasadnienie

W dniu 23 kwietnia 2026 r. Rada Gminy Siemyśl podjęła uchwałę Nr 145/XXIV/26 w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Gminy Siemyśl do roku 2030. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie akt ten wpłynął w dniu 28 kwietnia 2026 r.

Materialnoprawną podstawę podjęcia uchwały w przedmiocie przyjęcia strategii rozwoju gminy stanowi art. 10f ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym *Strategia rozwoju gminy jest przyjmowana przez radę gminy w drodze uchwały*.

Wobec brzmienia ww. unormowania nie budzi wątpliwości uprawnienie organu stanowiącego Gminy Siemyśl do podjęcia uchwały w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Gminy Siemyśl do roku 2030. W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził jednak, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych¹⁾ w zw. z art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej²⁾.

W § 3 uchwały Nr 145/XXIV/26 Rada Gminy Siemyśl postanowiła, że *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego*. 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 o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. W ocenie organu nadzoru jednak 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.

Zgodnie z art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej: *Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie oraz Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa*.

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

¹⁾ Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

²⁾ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

miejscowego stanowione 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 wojewódzkim dzienniku urzędowym podlegają zatem jedynie uchwały stanowiące akty prawa miejscowego lub takie, o publikacji których stanowi przepis szczególny. Uchwała w przedmiocie przyjęcia strategii rozwoju gminy 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 administracyjnych³⁾ ugruntowane jest stanowisko, zgodnie z którym: „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)”.

Wskazany w podstawie prawnej uchwały Nr 145/XXIV/26 art. 10f ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym stanowi samodzielną podstawę do tworzenia przez radę gminy aktów programowych. Należy bowiem przyjąć, że strategia rozwoju gminy jest planem działania gminy, aktem programowym, o charakterze w dużej mierze postulatywnym, który nie kreuje skonkretyzowanych uprawnień lub obowiązków, zewnętrznych wobec organu adresatów. W konsekwencji stanowi ona wyłącznie akt kierownictwa wewnętrznego, który nie zawiera norm generalnych i abstrakcyjnych, 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 wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności § 3 uchwały 145/XXIV/26 Rady Gminy Siemysł z dnia 23 kwietnia 2026 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Gminy Siemysł do roku 2030, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Jednocześnie, podkreślenia wymaga pogląd wyrażony w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 2677/15, zgodnie z którym: „Trzeba rozróżnić 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, gdzie rada „sztucznie” (bezpodstawnie) nadaje walor aktu prawa miejscowego uchwalę nie spełniającej 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)”. Zatem eliminacja § 3 przedmiotowej uchwały spowoduje, że akt ten wejdzie w życie z dniem podjęcia.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia przedmiotowego rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Zachodniopomorskiego

Bartosz Brożyński
I Wicewojewoda Zachodniopomorski

³⁾ Tak: postanowienie WSA w Poznaniu z 23 maja 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 245/18.