



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Znak: PNK.I.4131.99.2022

Kielce, dnia 08-07-2022

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz.U. z 2022 r. poz.559 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXII/1256/2022 Rady Miasta Kielce z dnia 9 czerwca 2022 r. w sprawie przyjęcia dokumentu „Strategia Rozwoju Miasta Kielce 2030+ w kierunku smart city” w części dotyczącej § 3.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 9 czerwca 2022 r. Rada Miasta Kielce podjęła uchwałę Nr LXII/1256/2022 w sprawie przyjęcia dokumentu „Strategia Rozwoju Miasta Kielce 2030+ w kierunku smart city”. Organ nadzoru w ramach kompetencji wynikających z art. 85 ustawy o samorządzie gminnym dokonał analizy uchwały pod względem zgodności z prawem. W dniu 22 czerwca 2022 przesłał do rady miasta zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego, określając organowi gminy termin na złożenie wyjaśnień. W dniu 30 czerwca br. wpłynęło stanowisko Rady Miasta Kielce na wszczęte postępowanie nadzorcze, którego organ nadzoru nie uwzględnia.

Wojewoda Świętokrzyski nadmienia, że Rada Miasta Kielce w dniu 13 maja 2021 roku podjęła uchwałę Nr XLV/912/2021 w sprawie przystąpienia do sporządzenia projektu Strategii Rozwoju Miasta Kielce na lata 2021-2030 oraz określenia szczegółowego trybu i harmonogramu opracowania projektu strategii, w tym trybu konsultacji. Stosownie do z § 1 tej uchwały przystąpiono wówczas się do opracowania projektu Strategii Rozwoju Miasta Kielce na lata 2021-2030 pod nazwą „Strategia Rozwoju Miasta Kielce 2030+ w kierunku Smart City”. Podstawę prawną tej uchwał stanowił art. 10f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który przesądzał wówczas o konsultacyjnym charakterze uchwały a tym samym o potraktowaniu jej jako akt prawa miejscowego co, organ nadzoru uczynił, publikując uchwałę w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego z 2021 r. poz. 1880.

Stosownie do art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. W orzecznictwie sądów administracyjnych utożsamia się pojęcie sprzeczności z prawem jako "istotne naruszenie prawa". Pojęcie "istotne naruszenie prawa" nie zostało zdefiniowane. Doktryna i orzecznictwo sądowo-administracyjne uznaje, że sprzeczność

niepodlega

POLSKA
STULECIE ODZYSKANIA
NIEPODLEGŁOŚCI

z prawem uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego zachodzi w sytuacji, gdy doszło do jej wydania z naruszeniem przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także z naruszeniem przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał

Podstawę prawną analizowanej obecnie uchwały stanowił art. 10e ust. 1 , art. 10f ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz.U. z 2022 r. poz.559 ze zm. – zwana dalej „u.s.g.”). Zgodnie art. 10e ust. 1 u.s.g. Gmina może opracować strategię rozwoju gminy. Zaś art. 10f ust. 4 u.s.g. stanowi, że strategia rozwoju gminy jest przyjmowana przez radę gminy w drodze uchwały. Ponadto podstawę prawną uchwały stanowi art. 3 pkt. 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1057 ze zm). Przepis ten wskazuje, że politykę rozwoju prowadzi samorząd powiatowy i gminny oraz ich związki.

W toku kontroli zgodności z prawem przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że powyższa uchwała w części odnoszącej się do daty wejścia w życie uchwały i jej ogłoszenia w Dzienniku Województwa Świętokrzyskiego podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 pkt 2 i 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych, niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461) zwanej dalej „u.o.a.n.”. Art. 13 u.o.a.n. stanowi, że w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się:

- 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespolonej;
- 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy;
- 3) statuty związków międzygminnych, statuty związków powiatów oraz statuty związków powiatowo-gminnych;
- 3a) statuty związków metropolitalnych;
- 4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespolonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowione przez: wojewodę i organy administracji niezespolonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy;
- 6) porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte:
 - a) między jednostkami samorządu terytorialnego,
 - b) między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej;
- 7) uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa;
- 8) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy;
- 8a) rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego;
- 9) statut urzędu wojewódzkiego;
- 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Rada Miasta Kielce w § 3 uchwały postanowiła „*Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego*”. Tak sformułowany termin wejścia w życie uchwały właściwy jest dla aktu normatywnego, zawierającego przepisy powszechnie obowiązujące. Bowiem zgodnie z art. 4 ust. 1 u.o.a.n. 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. „O charakterze normatywnym uchwały organu gminy przesądza istota zawartych w niej rozwiązań - rodzaj zamieszczonych w niej norm. Charakter norm prawnych i kształtowania przez te normy sytuacji prawnej adresatów mają przesądzające znaczenie dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 maja 2020 r. I OSK 430/19). „*Do cech aktów prawa miejscowego zalicza się: 1) oznaczenie adresata norm prawnych zawartych w takich aktach, pozostającego poza strukturą administracji. Jako źródła prawa powszechnie obowiązującego mogą one regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców). Akty prawa miejscowego są prawem dla wszystkich, którzy znajdują się w przewidzianej przez nie sytuacji. W praktyce oznacza to, że adresatami aktów prawa miejscowego są osoby będące mieszkańcami danej jednostki samorządu terytorialnego lub tylko przebywające na terenie jej działania; 2) terytorialny zasięg aktu prawa miejscowego. Obowiązują one tylko na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Z reguły ich zasięg pokrywa się z obszarem danej jednostki samorządu terytorialnego, ale mogą być jednak także stanowione dla mniejszych terenów; 3) normatywny charakter. Zawierają one wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się: mogą to być nakazy, zakazy lub uprawnienia. Akty o charakterze jedynie opisowym, ocennym czy też wyrażające jedynie postulaty – nie są aktami prawa miejscowego; 4) generalny i abstrakcyjny charakter norm prawnych zawartych w takich aktach. Charakter generalny mają te normy, które definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez wymienienie z nazwy. Abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty muszą być powtarzalne, nie mogą konsumować się przez jednorazowe zachowanie*” (III SA/Kr 1773/21 z 31.03.2022 – Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Dokonując oceny zgodności z prawem uchwały Nr LXII/1256/2022 Rady Miasta Kielce z dnia 9 czerwca 2022 r. organ nadzoru nie dopatrył się cech właściwych dla aktu prawa miejscowego. „Strategia rozwoju Miasta Kielce 2030+ w kierunku smart city” nie nakłada dla mieszkańców gminy praw i obowiązków, nie stanowi podstawy do wydania decyzji administracyjnej. Wskazuje założenia i inwestycje, które mają zostać zrealizowane celem np.: poprawy jakości życia mieszkańców poprzez zapewnienie sprawnego dostępu do usług, poprawy dostępności komunikacją zbiorową, zwiększenia atrakcyjności gospodarczej i inwestycyjnej gminy. Stanowi więc koncepcję Miasta Kielce w 2030 + roku, jako bardziej nowoczesniejszego, ekologicznego, bardziej dostępnego dla mieszkańców. Wskazuje władzom miasta, jednostkom organizacyjnym jakie stoją przed nimi wyzwania i inwestycje na różnych obszarach działalności miasta np.: środowisko, społeczeństwo, gospodarka, jakość życia. Analiza strategii Rozwoju Miasta Kielce 2030+ w kierunku smart city wykazała, że zawiera cechy właściwe dla aktów prawa wewnętrznego.

Reasumując należy stwierdzić, że Organ stanowiący, nie miał kompetencji do określenia daty wejścia w życie uchwały w sposób przyjęty dla aktów prawa miejscowego czym w sposób istotny naruszył art. 4 ust. 1 u.o.a.n. Badana uchwała nie należy do kategorii aktów prawnych enumeratywnie wskazanych w art. 13 u.o.a.n. W szczególności nie stanowi aktu prawa miejscowego, w związku z czym, nie podlega obowiązkowi ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego. Nie istnieje także przepis prawa, który wymagałby ogłoszenia uchwały przyjmującej strategię rozwoju w dzienniku urzędowym. Rada Miasta Kielce w sposób istotny naruszyła art.13 pkt. 2, pkt. 10 u.o.a.n.

W tym miejscu Organ nadzoru wskazuje na stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach zawarte w wyroku z dnia 11 lutego 2021 r. sygn. akt II SA/Ke 1025/20. Skład orzekający wyraził pogląd, że brak wypowiedzi w kwestionowanym akcie o tym kiedy wchodzi w życie (co jest konsekwencją stwierdzenia nieważności - w przypadku obecnie rozpatrywanym § 3 uchwały) może być odpowiednio sanowany postanowieniami art. 30 ustawy o samorządzie gminnym, z którego wynika, że wójt, burmistrz, prezydent miasta wykonuje uchwały rady gminy i zarazem bezpośrednio zobowiązującym charakterem norm prawa administracyjnego. W takiej sytuacji należy przyjąć, iż akt ten wchodzi w życie z dniem jego podjęcia.

Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, co powoduje konieczność - stosownie do art. 91 ust. 1 u.s.g. - stwierdzenia jej nieważności w części dotyczącej § 3 uchwały.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Podpis
Zbigniew Koniusz
Wojewoda Świętokrzyski

Potwierdzam zgodność kopii z dokumentem elektronicznym:

Identyfikator dokumentu	1941757.5169844.6468206
Nazwa dokumentu	rozstrzygniecie nadzorcze.pdf
Tytuł dokumentu	rozstrzygniecie nadzorcze
Sygnatura dokumentu	PNK.I.4131.99.2022
Data dokumentu	08.07.2022 09:05:25
Skrót dokumentu	87F551D8FAF6EAB7D29116E855AAD43C03 A807A7
Wersja dokumentu	1.15
Data podpisu	08.07.2022
Podpisane przez	Zbigniew Adam Koniusz Wojewoda Świętokrzyski
Rodzaj certyfikatu	Certyfikat kwalifikowany podpisu elektronicznego
	EZD 3.108.75.75.
Data wydruku:	11.07.2022 10:52:17
Autor wydruku:	Furmańska Dorota w zastępstwie za Sekretariat WPNiK