



## WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Kielce, dnia 22-02-2023

Znak: PNK.I.4130.29.2023

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LXXI/1445/2023 Rady Miasta Kielce z dnia 20 stycznia 2023 r. w sprawie przystąpienia do opracowania Strategii Rozwoju Ponadlokalnego Kieleckiego Obszaru Funkcjonalnego 2030+ oraz określenia szczegółowego trybu i harmonogramu opracowania projektu strategii, w tym trybu konsultacji **w całości**.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 20 stycznia 2023 r. Rada Miejska w Kielcach podjęła uchwałę Nr LXXI/1445/2023 Rady Miasta Kielce z dnia 20 stycznia 2023 r. w sprawie przystąpienia do opracowania Strategii Rozwoju Ponadlokalnego Kieleckiego Obszaru Funkcjonalnego 2030+ oraz określenia szczegółowego trybu i harmonogramu opracowania projektu strategii, w tym trybu konsultacji. Uchwała została przekazana Wojewodzie Świętokrzyskiemu w dniu 26 stycznia 2023 r. Organ nadzoru w dniu 6 lutego br. wszczął postępowanie nadzorcze i wyznaczył Radzie Miasta Kielce termin na odniesienie się do zarzutów zawartych w zawiadomieniu.

Pismem z dnia 13 lutego 2023 r. znak: BRM.0004.25.2023 przesłano wyjaśnienia podnosząc, że uchwała nie zawiera postanowień, które kształtowałyby prawa lub obowiązki mieszkańców gminy. W załączniku nr 2 do uchwały jest co prawda mowa o konsultacjach, ale jest to jedynie ogólne ujęcie w harmonogramie zadania polegające na przeprowadzeniu konsultacji społecznych. Podniesiono również, że w rozstrzygnięciu znak: PNK.I.4131.99.2022 z 8 lipca 2022 r. organ nadzoru stwierdził nieważność § 3 uchwały Nr LXII/1256/2022 w sprawie przyjęcia

dokumentu: Strategia Rozwoju Miasta Kielce 2030+ w kierunku smart city, nie dopatrując się wówczas cech właściwych dla aktu prawa miejscowego.

Jako podstawę prawną uchwały Rada Miasta Kielce wskazała m.in.: art. 10g ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 40), zgodnie z którym gminy sąsiadujące, powiązane ze sobą funkcjonalnie, mogą opracować strategię rozwoju ponadlokalnego będącą wspólną strategią rozwoju tych gmin w zakresie ich terytorium. Dodać należy, że dalsze ustępy art. 10g (4a i 4b) ustawy o samorządzie gminnym przy podejmowaniu projektu strategii rozwoju ponadlokalnego nakładają obowiązek przeprowadzenia konsultacji społecznych, o których mowa w art. 6 ust. 3 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

Dalej Rada Miasta Kielce w podstawie prawnej wskazała również na art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1057), 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.

W toku kontroli zgodności z prawem uchwały Nr LXXI/1445/2023 organ nadzoru stwierdził, że powyższa uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa. Lokalny prawodawca w § 5 uchwały postanowił: „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia”. Tak sformułowany termin wejścia w życie uchwały właściwy jest dla aktu kierownictwa wewnętrznego. 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 (tak: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 maja 2020 r., sygn. akt I OSK 430/19).

Dokonując analizy przedmiotowej uchwały w zakresie zawartych w niej norm prawnych organ nadzoru wskazuje, że § 2 uchwały określa szczegółowy tryb opracowania projektu strategii rozwoju Ponadlokalnego Kieleckiego Obszaru Funkcjonalnego 2030+, 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. Badanie załącznika nr 1 wykazało, że w punkcie 7 określono podmiotami z jakimi należy przeprowadzić konsultacje projektu Strategii Rozwoju Ponadlokalnego Kieleckiego Obszaru Funkcjonalnego 2030+. Podmioty te znajdują się poza strukturą organizacyjną organów gminy np.: mieszkańcy gminy. Ponadto przewidziano gdzie publikowane zostanie ogłoszenie o konsultacjach oraz jakie informacje będzie zawierało ogłoszenie

tj. termin i miejsce spotkań konsultacyjnych. Zaplanowano przygotowanie sprawozdania z przebiegu i wyniku konsultacji uszczegóławiając co powinno zawierać oraz gdzie sprawozdanie zostanie opublikowane. Załącznik nr 2 do uchwały stanowiący „Harmonogram opracowania projektu Strategii Ponadlokalnego Kieleckiego Obszaru Funkcjonalnego 30+” w pozycji Lp. 13 w terminie kwiecień maj 2023 przewiduje przeprowadzenie konsultacji społecznych Strategii rozwoju ponadlokalnego.

Badana przez organ nadzoru uchwała zawiera więc normy generalne i abstrakcyjne, w związku z czym uchwała jest aktem prawa miejscowego. Uregulowanie przez organ stanowiący szczegółowego trybu i harmonogramu opracowania projektu strategii rozwoju ponadlokalnego, w tym tryb konsultacji, o których mowa w art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, przesądza o zakwalifikowaniu badanej uchwały jako aktu prawa miejscowego (patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie z dnia 10 sierpnia 2022 r., sygn. akt. II SA/Go 332/22, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 20 lipca 2021 r., sygn. akt. II SA/Op 313/21).

Stosownie do art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461), akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie (art. 88 ust. 1 Konstytucji). Ustawowy tryb ogłaszania uregulowano w ww. ustawie, w której art. 13 pkt 2 wskazuje, 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.

Doniosłość ogłoszenia aktu prawa miejscowego w dzienniku urzędowych potwierdza orzecznictwo sądowo administracyjne, podnosząc, że „Prawidłowe ogłoszenie aktu prawa miejscowego ma zasadnicze znaczenie dla jego obowiązywania, jest bowiem warunkiem jego wejścia w życie. Akt normatywny, który nie został opublikowany (ogłoszony) zgodnie z obowiązującą procedurą i we właściwym trybie nie może wiązać adresatów utworzonych w nim norm prawnych i nie odnosi skutku prawnego. Brak określenia lub określenie w sposób sprzeczny z prawem wejścia w życie uchwały, zawierającej przepisy powszechnie obowiązujące, przekłada się bezpośrednio na ważność całego aktu prawnego, dlatego zasadnym było stwierdzenie nieważności uchwały w całości” (tak: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 grudnia 2022 r., sygn. akt III OSK 7598/21, Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 24 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 191/21).

W uchwale Nr LXXI/1445/2023 Rady Miasta Kielce z dnia 20 stycznia 2023 r. w sprawie przystąpienia do opracowania Strategii Rozwoju Ponadlokalnego Kieleckiego Obszaru Funkcjonalnego 2030+ oraz określenia szczegółowego trybu i harmonogramu opracowania projektu strategii, w tym trybu konsultacji nie przewidziano odpowiedniego *vacatio legis* wejścia w życie uchwały oraz nie postanowiono o jej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego. Brak ogłoszenia uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym powoduje, że uchwała nie wywołuje skutków prawnych w niej zamierzonych co uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Mając na uwadze powyższe naruszenia art. 4 ust. 1 oraz art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych wydanie niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego jest zasadne.

Odnosząc się do zarzutu Rady Miasta Kielce dotyczącego rozstrzygnięcia znak: PNK.I.4131.99.2022 z 8 lipca 2022 r., którym stwierdzono nieważność § 3 w brzmieniu: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego” uchwały Nr LXII/1256/2022 w sprawie przyjęcia dokumentu: *Strategia Rozwoju Miasta Kielce 2030+ w kierunku smart city*, podnieść należy, że przywołana uchwała została podjęta na innej podstawie prawnej, tj. art. 10f ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, w oparciu o który Rada Miasta Kielce przyjęła opracowaną już strategię rozwoju, wobec czego poza zakresem jej uregulowania pozostawało określenie trybu i harmonogramu opracowania projektu tej strategii, w tym trybu konsultacji. Podstawę prawną obecnie analizowanej przez organ nadzoru uchwały stanowi natomiast art. 10g ust. 1 i ust. 4 w związku z art. 6 ust. 3 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, i już sam tytuł tej uchwały określa, że jej przedmiotem jest określenie szczegółowego trybu i harmonogramu opracowania projektu strategii, w tym trybu konsultacji. Argument Rady Miasta Kielce nie zasługuje więc na uwzględnienie.

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