



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PNK-N.4131.37.2.2025.AS

Wrocław, 1 grudnia 2025 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

§ 3. we fragmencie: „po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały nr XV/44/25 Rady Miejskiej w Jaworzynie Śląskiej z dnia 20 listopada 2025 r. w sprawie uchwalenia Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Jaworzyna Śląska na lata 2026-2030.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Jaworzynie Śląskiej, na sesji w dniu 20 listopada 2025 r., podjęła uchwałę nr XV/44/25 w sprawie uchwalenia Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Jaworzyna Śląska na lata 2026-2030, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 27 listopada 2025 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 3 uchwały we fragmencie: „po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461 ze zm.), polegającym na skierowaniu uchwały do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Analizowaną uchwałą Rada Miejska w Jaworzynie Śląskiej ustanowiła Strategię Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Jaworzyna Śląska na lata 2026-2030. Strategia określa, m.in. charakterystykę środowiska społecznego, diagnozę problemów społecznych, cele główne strategii, cele szczegółowe i ich realizację. Treść uchwały jednoznacznie wskazuje, że jest ona dokumentem o charakterze planistycznym zawierającym program planowanych działań z zakresu rozwiązywania problemów społecznych. Zgodnie z § 3 uchwały: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego”.

Obowiązek opublikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwały rady gminy ustawodawca przewidział w szczególności w sytuacjach, gdy ma ona charakter aktu prawa miejscowego (art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych) oraz gdy stanowią tak przepisy szczególne (art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych). Pozostałe przypadki przewidziane w art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych nie znajdują zastosowania w rozpatrywanej sprawie.

Charakter analizowanej uchwały nie pozwala przyjąć, że stanowi ona akt prawa miejscowego. W orzecznictwie sądów administracyjnych powszechnie przyjęto pogląd, że akt prawa miejscowego, to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/2006). O generalności uchwały decyduje fakt określenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego adresata uchwały w sposób generalny. Natomiast abstrakcyjność przepisów uchwały, to nic innego, jak możliwość wielokrotnego stosowania jej przepisów. W przypadku organów gminy, wydawane przez nich akty prawa miejscowego nakładają najczęściej na oznaczonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązek oznaczonego zachowania się w sytuacjach wskazanych w takich przepisach. Stosownie do stanowiska wyrażonego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 10 września 2008 r. (sygn. akt IV SA/Po 256/08), akt prawa miejscowego, będąc źródłem prawa powszechnie obowiązującego, musi zawierać wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania, tj. zawierać zakazy, nakazy lub uprawnienia.

Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) pozostających poza strukturą administracji. Jako źródła prawa powszechnie obowiązującego mogą one regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców) – tak też Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 września 2018 r., sygn. akt II OSK 2391/16.

Uchwała Rady Miejskiej w Jaworzynie Śląskiej nie zawiera cech aktu generalnego i abstrakcyjnego. Uchwała, jak wyżej wskazano, ma charakter programowy, co oznacza, że nie przyznaje uprawnień, ani nie nakłada obowiązków na mieszkańców Gminy Jaworzyna Śląska. Analizowana uchwała jest aktem prawnym skierowanym do wewnętrznej struktury organizacyjnej gminy. Jej treść koncentruje się na analizie problemów społecznych występujących na terenie gminy, wyznaczeniu celów, a także na wskazaniu podmiotów realizujących program. Uchwała, jako akt kierownictwa wewnętrznego, wiąże jedynie wskazane w nim podmioty, czyli przede wszystkim Ośrodek Pomocy Społecznej w Jaworzynie Śląskiej, określając jednocześnie kierunki i sposoby działania.

Nie istnieje także inny przepis szczególny, w kontekście wymogu wskazanego w art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, wymagający ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwał przyjmujących strategię rozwiązywania problemów społecznych gminy.

Powyższa argumentacja uzasadnia stwierdzenie nieważności § 3 uchwały we fragmencie „po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego”, który został podjęty z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. W związku ze stwierdzeniem nieważności § 3 we wskazanym fragmencie należy uznać, że akt ten wszedł w życie w dniu jego podjęcia.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Anna Żabska