



**WOJEWODA PODKARPACKI**

35-959 Rzeszów, ul. Grunwaldzka 15

P.II.4131.2.101.26

Rzeszów, dnia 17 kwietnia 2026 r.

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

Działając na podstawie art. 76 ust. 1 i 2, art. 77 i art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2025 r., poz. 1684 z późn. zm.)

### **STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ**

§ 3 uchwały Nr XXV/182/2026 Rady Powiatu Jarosławskiego z dnia 26 marca 2026 r. w sprawie przystąpienia do porozumienia międzygminnego dotyczącego zasad współpracy przy opracowania i realizacji strategii rozwoju ponadlokalnego p.n. „Łączy nas San”.

#### **Uzasadnienie**

Rada Powiatu Jarosławskiego w dniu 26 marca 2026 r. pojęła uchwałę Nr XXV/182/2026 w sprawie przystąpienia do porozumienia międzygminnego dotyczącego zasad współpracy przy opracowania i realizacji strategii rozwoju ponadlokalnego p.n. „Łączy nas San”. W podstawie prawnej w/w uchwały powołano art. 12 pkt 8 lit. h ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2025 r., poz. 1684 z późn. zm.) oraz art. 10g ust. 2 pkt 2 i ust. 4 oraz art. 74 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2025 r., poz. 1153 z późn. zm.).

Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza uchwały wykazała, że jej § 3 istotnie narusza obowiązujące przepisy prawa, w związku z tym w dniu 9 kwietnia 2026 r. zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały w w/w części.

Mając na względzie powyższe, należy stwierdzić co następuje.

Rada Powiatu Jarosławskiego w § 1 badanej uchwały uregulowała, że wyraża zgodę na zawarcie porozumienia pomiędzy gminami Dubiecko, Pruchnik, Roźwienica, Rokietnica, Chłopice, gm. wiejska Radymno, Radymno gm. miejska a Powiatem Jarosławskim, określającego zasady współpracy przy opracowaniu i realizacji strategii rozwoju ponadlokalnego p.n. „Łączy nas San”. Zgodnie z treścią § 3 analizowanej uchwały: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego”.

Powyższe oznacza, że Rada Powiatu Jarosławskiego uznała przedmiotową uchwałę dotyczącą zawarcia w/w porozumienia za akt prawa miejscowego. Zdaniem organu nadzoru z takim stanowiskiem nie sposób się zgodzić, ponieważ oceniana uchwała nie posiada cech powszechnego stosowania i abstrakcyjności przepisów prawa, właściwych dla aktów prawa miejscowego. W orzecznictwie sądowym wielokrotnie podnoszono, że aktem prawa miejscowego jest taki akt, który zawiera normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Normatywny charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się, przybierający postać nakazu, zakazu lub uprawnienia. Charakter generalny oznacza, że normy zawarte w takim akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez wymienienie go z nazwy. Natomiast abstrakcyjność normy wyraża się w tym, iż nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji (tak w wyroku NSA z dnia 17 listopada 2021 r. o sygn. akt III OSK 4382/21).

Jak stanowi art. 10g ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym w celu przygotowania i realizacji strategii rozwoju ponadlokalnego jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć w szczególności związek międzygminny, o którym mowa w art. 64, lub stowarzyszenie, o którym mowa w art. 84, lub zawierać porozumienie międzygminne, o którym mowa w art. 74. Stosownie do treści art. 74 ust. 1 tej ustawy, gminy mogą zawierać porozumienia międzygminne w sprawie powierzenia jednej z nich określonych przez nie zadań publicznych. W myśl art. 74 ust. 3 w/w ustawy stroną porozumienia międzygminnego, o którym mowa w jej art. 10g ust. 4, może być również powiat. Ustawodawca nie sprecyzował trybu zawierania porozumień komunalnych. Z art. 12 pkt 8 lit. h ustawy o samorządzie powiatowym wynika, że do wyłącznej właściwości rady powiatu należy podejmowanie uchwał w sprawach współdziałania z innymi powiatami i z gminami, jeżeli związane jest to z koniecznością wydzielenia majątku. Taka właśnie uchwała – wyrażająca zgodę na zawarcie porozumienia międzygminnego – została podjęta przez Radę Powiatu Jarosławskiego. Zawarte następnie porozumienie przez organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego podlega, stosownie do art. 13 pkt 6 lit. a ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Samo wyrażenie zgody przez organ stanowiący gminy na zawarcie porozumienia nie mieści się natomiast w katalogu aktów podlegających promulgacji, określonym w art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 23 marca 2022 r. o sygn. akt II SA/Ke 73/22).

Jednocześnie organ nadzoru zaznacza, że brak jest podstaw do przyjęcia, że zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego, podlegający ogłoszeniu na zasadzie art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, ponieważ nie zawiera on przepisów o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. W badanej uchwale wyrażono jedynie wolę zawarcia porozumienia i powierzono jej wykonanie Zarządowi Powiatu Jarosławskiego.

W konsekwencji powyższego, trzeba stwierdzić, że § 3 analizowanej uchwały narusza art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 pkt 2 i 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. W myśl art. 4 ust. 1 w/w ustawy 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. Natomiast art. 13 pkt 2 i 10 tej ustawy stanowi, 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 (pkt 2) oraz inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne (pkt 10). Tak więc, publikacji w ww. dzienniku podlegają jedynie takie uchwały, które stanowią akty prawa miejscowego lub gdy o ich publikacji stanowi przepis szczególny. Podkreślenia wymaga, że kwalifikacja danego aktu do aktów prawa powszechnie obowiązującego musi być przeprowadzona przy uwzględnieniu jego cech materialnych i formalnych. Z samego faktu podjęcia uchwały przez organ stanowiący jednostkę samorządu terytorialnego, nie można jeszcze wywodzić, że mamy do czynienia z aktem prawa miejscowego. Jedynie charakter norm prawnych i kształtowania przez te normy sytuacji prawnej adresatów mają przesądzające znaczenie dla kwalifikacji danego aktu, jako aktu prawa miejscowego. Innymi słowy, jeżeli akt prawotwórczy (uchwała rady gminy), zawiera co najmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to jest to akt prawa miejscowego (tak w wyroku NSA z dnia 5 kwietnia 2002 r. o sygn. akt I SA 2160/01). Z podanych już powyżej przyczyn, zdaniem organu nadzoru badana uchwała nie jest aktem prawa miejscowego i nie podlega publikacji w dzienniku urzędowym. Publikacja przedmiotowej uchwały nie została również przewidziana przez żaden przepis szczególny.

Nieprawidłowość regulacji § 3 badanej uchwały i powodowana tym konieczność jego wyeliminowania ze skutkiem *ex tunc*, w ocenie organu nadzoru nie uzasadnia stwierdzenia nieważności całej uchwały. W orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowane jest stanowisko, że należy odróżnić sytuację, w której organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego 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 ten organ bezpodstawnie nadaje walor aktu prawa miejscowego uchwale 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 (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 2 sierpnia 2018 r. o sygn. akt II SA/Po 228/18 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 11 lutego 2021 r. o sygn. akt II SA/Ke 1025/20).

Reasumując, stwierdzenie nieważności § 3 uchwały Nr XXV/182/2026 Rady Powiatu Jarosławskiego jest konieczne i uzasadnione.

Jednocześnie odnosząc się do §5 - §9 projektu porozumienia, stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały, organ nadzoru zaznacza, że zgodnie z art. 10g ust. 4b ustawy o samorządzie gminnym w przypadku opracowywania strategii rozwoju ponadlokalnego przez porozumienie międzygminne, o którym mowa w art. 74 tej ustawy, szczegółowy tryb i harmonogram 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, jest przyjmowany przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, której powierzono opracowanie projektu strategii rozwoju ponadlokalnego.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

**Z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO**

**(-)**

**Renata Piśła**

**Z-CA DYREKTORA WYDZIAŁU PRAWNEGO I NADZORU**

(Podpisane bezpiecznym podpisem elektronicznym)

Otrzymują:

- Starosta Jarosławski,
- Przewodniczący Rady Powiatu Jarosławskiego.