



## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.),

**stwierdzam nieważność**

**§ 3 uchwały Nr LXVI/392/23 Rady Miejskiej w Dusznikach-Zdroju z dnia 29 czerwca 2023 r. w sprawie określenia szczegółowego trybu i harmonogramu opracowania projektu „Strategii Rozwoju Gminy Duszniki-Zdrój na lata 2024-2030”, w tym trybu jej konsultacji, o których mowa w art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.**

### Uzasadnienie

Rada Miejska w Dusznikach-Zdroju na sesji w dniu 29 czerwca 2023 r. podjęła uchwałę Nr LXVI/392/23 w sprawie określenia szczegółowego trybu i harmonogramu opracowania projektu „Strategii Rozwoju Gminy Duszniki-Zdrój na lata 2024-2030”, w tym trybu jej konsultacji, o których mowa w art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru za pośrednictwem ePUAP w dniu 4 lipca 2023 r.

**W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 3 uchwały 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), polegającym na skierowaniu uchwały do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.**

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Dusznikach-Zdroju przyjęła szczegółowy tryb i harmonogram opracowania projektu „Strategii Rozwoju Gminy Duszniki-Zdrój na lata 2024-2030”, w tym tryb jej konsultacji.

Podstawę prawną do podjęcia uchwały stanowi art. 10f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowiący, że rada gminy, w drodze uchwały, określa szczegółowy tryb i harmonogram opracowania projektu strategii rozwoju gminy, w tym tryb konsultacji, o których mowa w art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

W § 3 uchwały Rada Miejska w Dusznikach Zdroju postanowiła o poddaniu jej promulgacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego: Uchwała podlega ogłoszeniu w dzienniku urzędowym województwa dolnośląskiego i wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Zdaniem Wojewody Dolnośląskiego, uchwała nie ma charakteru aktu prawa miejscowego w związku z czym nie podlega promulgacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Obowiązek opublikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwały rady gminy ustawodawca przewidział w szczególności w sytuacjach, gdy ma ona charakter aktu prawa miejscowego, w tym statut gminy (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 Dusznikach-Zdroju w sprawie określenia szczegółowego trybu i harmonogramu opracowania projektu strategii rozwoju, w tym trybu konsultacji nie zawiera cech aktu generalnego i abstrakcyjnego.

Zgodnie z art. 10e ustawy o samorządzie gminnym gmina może opracować strategię rozwoju gminy. Z kolei zgodnie z art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2109 r. poz. 1295) 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 świetle powyższego to ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju w art. 6 ust. 3 określa krąg podmiotów, z którymi gmina zobowiązana jest przeprowadzić konsultacje projektu strategii rozwoju gminy. Rada gminy, działając w wykonaniu delegacji ustawowej i upoważniona jest do określenia szczegółowego trybu i harmonogramu opracowania projektu strategii rozwoju gminy, w tym trybu konsultacji, o których mowa właśnie w art. 6 ust. 3 ustawy.

Uchwała rady gminy w sprawie szczegółowego trybu i harmonogramu opracowania projektu strategii rozwoju gminy, w tym trybu konsultacji nie określa zatem kręgu podmiotów uprawnionych do konsultacji, bowiem ci określani zostali w art. 6 ust. 3 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Brak jest zatem spełnienia przesłanki generalności uchwały. Z kolei, za przepisem art. 6 ust. 3 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju i art. 10f ust. 1 ustawy, konsultacjom podlega projekt strategii rozwoju gminy. Tym samym z przepisów ustawy wynika, że konsultacje będą dotyczyły wyłącznie konsultowania projektu stricte określonej uchwały, a więc uchwała podjęta w oparciu o art. 10f ust. 1 ustawy, będzie miała jednokrotne zastosowanie, co oznacza jej skonsumowanie w wyniku jej wykonania. Brak jest zatem spełnienia przesłanki abstrakcyjności aktu prawa miejscowego.

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 uchwały w sprawie określenia szczegółowego trybu i harmonogramu opracowania projektu strategii rozwoju gminy, w tym trybu konsultacji, o których mowa w art. 6 ust. 3 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. W ustawie o samorządzie gminnym nie ma analogicznego przepisu do art. 12a ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2094 ze zm.), który wprost stanowi, że uchwała sejmiku województwa określająca zasady, tryb i harmonogram opracowania strategii rozwoju województwa podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Wskazać również należy, że postanowienia harmonogramu w załączniku do uchwały określają wyłącznie sposób realizowania przez Gminę Miejską Duszniki-Zdrój konsultacji z mieszkańcami poprzez wskazanie miejsca zgłaszania uwag i opinii na stronach internetowych Urzędu Miejskiego. Uznając nawet, że postanowienie to określa tryb konsultacji, to ponownie podkreślić należy, że uchwała nie określa trybu konsultowania uchwał z mieszkańcami w świetle art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Uchwała ta dotyczy konsultowania ściśle określonego przedmiotu, tj. projektu uchwały w sprawie strategii gminy, a więc ma jednorazowe zastosowanie, co wyklucza przesłankę abstrakcyjności uchwały. Postanowienie punktu czwartego załącznika do uchwały, określające podmioty konsultacji jest powtórzeniem regulacji art. 6 ust. 3 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Z przepisów tych nie można wywodzić ani prawa, ani obowiązku uczestnictwa określonych podmiotów w konsultacjach.

Podkreślić również należy, że cechą aktu prawa miejscowego jest generalność i abstrakcyjność postanowień uchwały, a nie subiektywne uznanie o istotności danej uchwały dla gminy. Kwestia dotarcia z informacją do

jak najszerszego kręgu odbiorców również nie stanowi o nadaniu uchwale charakteru aktu prawa miejscowego. Spełnieniem tego dążenia gminy jest opublikowanie uchwały w sposób zwyczajowo przyjęty na obszarze gminy.

Powyższa argumentacja uzasadnia stwierdzenie nieważności § 3 uchwały, 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 uchwały, należy uznać, że akt ten wszedł w życie w dniu podjęcia.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

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

Wojewoda Dolnośląski

**Jarosław Obremski**