

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.38.2022.A01c

z dnia 26 kwietnia 2022 r.

Rada Gminy w Trzebiechowie

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 i 583)

stwierdzam nieważność

§ 5 uchwały Nr XXVIII/229/2022 Rady Gminy w Trzebiechowie z dnia 8 kwietnia 2022 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia Strategii Rozwoju Gminy Trzebiechów na lata 2023-2030 oraz określenia szczegółowego trybu i harmonogramu opracowania projektu strategii, w tym trybu konsultacji.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 8 kwietnia 2022r. Rada Gminy w Trzebiechowie podjęła uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia Strategii Rozwoju Gminy Trzebiechów na lata 2023-2030 oraz określenia szczegółowego trybu i harmonogramu opracowania projektu strategii, w tym trybu konsultacji. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 10e ust. 1 i art. 10f ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 559) oraz art. 3 i art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (t.j. Dz. U. z 2021 poz. 1057).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 11 kwietnia 2022r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza, iż § 5 uchwały istotnie narusza prawo, tj. art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461, dalej u.o.a.n.).

Podstawę prawną podjęcia ocenianej uchwały stanowi przepis art. 10f ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1372), w myśl którego: "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 przywołanym art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2021 r. poz. 1057) przyjęto, że: "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”.

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, natomiast zgodnie z art. 13 pkt 2 u.o.a.n.: W wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez organ gminy.

Organ nadzoru wskazuje, że aby uchwała mogła zostać uznana za akt prawa miejscowego, muszą zostać spełnione określone warunki, tj. być wydana przez kompetentny organ na podstawie upoważnień ustawowych, a w swej treści zawierać normy o charakterze abstrakcyjnym (wielokrotnego zastosowania) i generalnym (skierowane do nieokreślonego adresata). Samo zaś upoważnienie ustawowe dla organu stanowiącego do wydania aktu prawa miejscowego musi być wyraźne i konkretne – to znaczy musi ono jednoznacznie wskazywać, że organowi temu została przekazana do unormowania określona sfera prawna, że zostały mu przyznane kompetencje do uchwalenia nie jakichkolwiek treści, ale treści prawodawczych, to jest wyznaczających ich adresatom pewien sposób zachowania się, w formie nakazów, zakazów lub uprawnień.

Zdaniem organu nadzoru, ocenianej uchwały nie sposób zaliczyć do żadnej kategorii aktów, o których mowa w art. 13 u.o.a.n. W szczególności nie stanowi ona aktu prawa miejscowego, ani też urzędowej jej publikacji nie przewiduje żaden przepis szczególny.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko, według którego: "Choć brak jest ustawowej definicji aktu prawa miejscowego, to powszechnie przyjmuje się, że taki charakter mają akty normatywne, w których ujęto normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Normatywny zaś charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi skierowane do adresatów w celu wskazania określonego sposobu zachowania się w postaci nakazu, zakazu lub uprawnienia. Charakter generalny wyraża się w tym, że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy. Abstrakcyjność normy oznacza, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty odnosząc się zatem mają do zachowań powtarzalnych, nie mogą zaś zrealizować się w wyniku jednorazowego zastosowania. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) występujących poza organami administracji, a będąc źródłami prawa powszechnie obowiązującego mogą regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców)" - postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 23 maja 2018 r., sygn. akt: IV SA/Po 245/18.

Odnosząc powyższe do ocenianej uchwały stwierdzić należy, iż nie spełnia ona wymogów, które pozwoliłyby na jej zakwalifikowanie jako aktu prawa miejscowego. Stosownego zastrzeżenia w tym zakresie nie uczynił sam ustawodawca, a dokonana przez organ nadzoru ocena charakteru norm zawartych w uchwale prowadzi do wniosku, iż nie zawiera ona żadnej normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Nie rozstrzyga ona bowiem o prawach lub obowiązkach podmiotów

tworzących wspólnotę samorządową, lecz jest aktem kierownictwa wewnętrznego, konkretyzującym działanie gminy zmierzające do realizacji przepisów ustawowych.

Ponadto urzędowej publikacji przedmiotowej uchwały nie przewiduje żaden przepis szczególny, w tym przepisy powołanych na wstępie ustaw o samorządzie gminnym oraz o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, wobec czego również z tego powodu rada nie miała podstaw prawnych, aby uzależnić wejście w życie uchwały od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego.

Podsumowując, badana uchwała nie jest ani aktem prawa miejscowego, ani aktem, którego urzędową publikację przewiduje przepis szczególny, zatem kwestionowany zapis § 5 uchwały w sposób istotny narusza prawo, tj. art. 13 pkt 2 i 10 u.o.a.n.

W konsekwencji, stwierdzenie nieważności § 5 uchwały jest konieczne i w pełni uzasadnione. Wyeliminowanie z obrotu prawnego § 5 uchwały powoduje, iż jako akt kierownictwa wewnętrznego wchodzi on w życie z dniem podjęcia.

Pouczenie:

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

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.

Z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO

Paweł Witt

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli