



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 27 września 2022 r.

Poz. 4567

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131. 335 .2022 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 23 września 2022 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXXVI/248/2022 Rady Miejskiej w Józefowie nad Wisłą z dnia 25 sierpnia 2022 roku w sprawie przystąpienia do opracowania Strategii Rozwoju Gminy Józefów nad Wisłą do roku 2030 oraz określenia szczegółowego trybu i harmonogramu opracowania projektu strategii, w tym trybu konsultacji.

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 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXVI/248/2022 Rady Miejskiej w Józefowie nad Wisłą z dnia 25 sierpnia 2022 roku w sprawie przystąpienia do opracowania Strategii Rozwoju Gminy Józefów nad Wisłą do roku 2030 oraz określenia szczegółowego trybu i harmonogramu opracowania projektu strategii, w tym trybu konsultacji.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXXVI/248/2022 została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 września 2022r.

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska postanowiła o przystąpieniu do opracowania Strategii Rozwoju Gminy Józefów nad Wisłą do roku 2030 oraz określiła szczegółowy tryb i harmonogram opracowania projektu strategii.

W załączniku Nr 1 do uchwały określono szczegółowy tryb opracowania projektu Strategii Rozwoju Gminy Józefów nad Wisłą do roku 2030, w tym tryb konsultacji. Natomiast w załączniku Nr 2 do uchwały został przyjęty harmonogram opracowania projektu Strategii Rozwoju Gminy Józefów nad Wisłą do roku 2030.

W § 5 uchwały przyjęto, że wchodzi ona w życie z dniem podjęcia.

W podstawie prawnej uchwały Nr XXXVI/248/2022 wskazano m. in. art. 10f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. W myśl tego przepisu 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.

Powołany przepis art. 10f został wprowadzony do ustawy o samorządzie gminnym mocą ustawy z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020r. poz. 1378; dalej: ustawa zmieniająca).

Mocą art. 1 pkt 7 ustawy zmieniającej wprowadzono także zmiany polegające na nadaniu nowego brzmienia art. 6 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Zgodnie z tymi przepisami: „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” (art. 6 ust. 3).

„Podmiot opracowujący projekt koncepcji rozwoju kraju, projekt strategii rozwoju oraz projekt polityki publicznej ogłasza na swojej stronie internetowej oraz może ogłaszać w prasie odpowiednio o zasięgu krajowym, regionalnym lub lokalnym, informację o konsultacjach, terminie i sposobie przekazywania uwag do projektu oraz terminie i miejscu spotkań konsultacyjnych. Ogłoszenie w prasie zawiera dodatkowo informację o adresie strony internetowej, na której zamieszczono projekt” (art. 6 ust. 4).

„Opinię o projekcie przekazuje się podmiotowi opracowującemu projekt w sposób określony w ogłoszeniu, w terminie określonym przez ten podmiot, nie krótszym niż 35 dni od dnia ogłoszenia na stronie internetowej informacji, o której mowa w ust. 4. Nieprzekazanie opinii w terminie oznacza rezygnację z jej przedstawienia” (art. 6 ust. 5).

„W terminie 30 dni od upływu terminu, o którym mowa w ust. 5, podmiot opracowujący projekt przygotowuje sprawozdanie z przebiegu i wyników konsultacji, zawierające w szczególności ustosunkowanie się do zgłoszonych uwag wraz z uzasadnieniem, i zamieszcza je na swojej stronie internetowej” (art. 6 ust. 6).

„Do aktualizacji koncepcji rozwoju kraju, strategii rozwoju oraz polityk publicznych stosuje się ust. 1-6” (art. 6 ust. 7).

Należy zatem stwierdzić, że ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju w art. 6 ust. 3, do którego odsyła ustawa o samorządzie gminnym w art. 10f ust. 1, wskazuje podmioty uprawnione do udziału w konsultacjach projektu strategii rozwoju gminy. Wyliczenie to ma charakter przykładowy, na co wskazuje posłużenie się zwrotem „w szczególności”, lecz konsultacje z podmiotami wskazanymi w art. 6 ust. 3, w tym z mieszkańcami gminy oraz z lokalnymi partnerami społecznymi i gospodarczymi mają charakter obligatoryjny, o czym przesądza sformułowanie „podlega konsultacjom”.

W piśmiennictwie prawniczym wskazuje się, że w odniesieniu do konsultacji obligatoryjnych, członek społeczności lokalnej ma prawo oczekiwać aby zasięgnięto od niego opinii przed podjęciem pewnego rodzaju decyzji. Prawo to ma charakter publicznego prawa podmiotowego (por. Ewa Olejniczak – Szałowska "Konsultacje we wspólnocie samorządowej"; Samorząd terytorialny 1997, nr 1-2, str.118).

Na podstawie art. 10f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym Rada Gminy została upoważniona do określenia - w drodze uchwały - szczegółowego trybu i harmonogramu opracowania projektu strategii rozwoju gminy, w tym trybu konsultacji w szczególności z sąsiednimi gminami i ich związkami, lokalnymi partnerami społecznymi i gospodarczymi, mieszkańcami gminy oraz z właściwym dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie.

Należy zatem uznać, że uchwała podejmowana na podstawie art. 10f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi akt prawa miejscowego, ponieważ zgodnie z dyspozycją tego przepisu winna zawierać powszechnie obowiązujące normy prawne kształtujące tryb konsultacji w sprawie projektu strategii rozwoju gminy.

Stosownie do treści art. 87 ust. 2 Konstytucji RP akty prawa miejscowego są źródłami prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Powszechnie obowiązujący charakter aktu prawa miejscowego wyraża się w kształtowaniu sytuacji prawnej (praw i obowiązków) różnych kategorii adresatów (przede wszystkim mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego), którzy organizacyjnie lub służbowo nie są podporządkowani organowi wydającemu dany akt.

Stanowienie aktów prawa miejscowego poddane jest reglamentacji prawnej i ma charakter dopełniający do regulacji ustawowej w tym znaczeniu, że wypełnia normatywnymi treściami luzy pozostawione regulacji ustawowej między innymi po to, by można było uwzględnić specyfikę terenową (por. D. Dąbek: "Prawo miejscowe", Wolters Kluwer Polska- Oficyna Warszawa 2007, str. 119).

Na tle powyższego, dokonując kontroli zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, uznać należy, iż została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Konstytucja wyklucza możliwość wejścia w życie aktu prawnego o charakterze normatywnym bez ogłoszenia go w ustawowo przewidzianym trybie.

Tymczasem w § 5 uchwały przyjęto, że wchodzi ona w życie z dniem podjęcia.

W myśl art. 2 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) ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe.

W art. 4 ust. 1 ww. ustawa stanowi zaś, że 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.

Z kolei art. 13 ww. ustawy zawiera katalog aktów prawnych podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W myśl art. 13 pkt 2, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy.

Uchwała podejmowana na podstawie art. 10f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stanowiąca akt prawa miejscowego, co do zasady, powinna wejść w życie po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Niespełnienie wymogów publikacji aktu prawa miejscowego, wynikających z przepisu art. 4 oraz art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, stanowi naruszenie prawa i powoduje, że uchwała nie nabywa mocy prawnej i nie staje się prawem obowiązującym.

Skoro przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego, to podlega ona publikacji w dzienniku urzędowym. Zaniechanie takiej publikacji przesądza o naruszeniu art. 2 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych i stanowi samoistną podstawę do stwierdzenia nieważności tej uchwały w całości (por. m. in. wyrok WSA w Krakowie z dnia 23 marca 2018r., II SA/Kr 131/18).

Należy wskazać, iż o powyższym stanowisku organu nadzoru jednostki samorządu terytorialnego zostały poinformowane pismem znak:PN-II.40.6.2021 z dnia 26 stycznia 2021 r.

Przedmiotowa uchwała obarczona jest wadą prawną innego jeszcze rodzaju.

Obligatoryjnym elementem uchwały podejmowanej w wykonaniu upoważnienia przyznanego w art. 10f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym są postanowienia regulujące szczegółowo tryb konsultowania projektu strategii rozwoju gminy m. in. z lokalnymi partnerami społecznymi i gospodarczymi, a także z mieszkańcami gminy.

Upoważnienie rady gminy do określenia trybu konsultacji oznacza, iż rada w drodze uchwały powinna w sposób wyczerpujący określić procedurę, reguły postępowania w tej sprawie. Postanowienia te będą kształtować uprawnienia wskazanych podmiotów, w tym mieszkańców gminy, do udziału w konsultacjach prowadzonych w sprawie projektu strategii rozwoju gminy.

Tymczasem w załączniku Nr 1 do uchwały (pkt 3 ppkt 6 zd. drugie), Rada postanowiła, że *konsultacje będą realizowane m.in. poprzez (...)*.

Przyjęta przez Radę Miejską w Józefowie nad Wisłą regulacja stwarza możliwość przeprowadzenia innych, niż określone w załączniku do uchwały działań dotyczących konsultacji w sprawie projektu strategii rozwoju. Posłużenie się zwrotem „m.in.” przesądza bowiem o tym, że wyliczenie działań wymienionych w uchwale ma charakter przykładowy, a nie wyczerpujący. Taka regulacja dopuszcza zatem przeprowadzenie konsultacji także w innym trybie niż określony w uchwale.

W ocenie organu nadzoru uchwała podejmowana na podstawie art. 10f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi akt prawa miejscowego i winna zawierać - zgodnie z dyspozycją tego przepisu - normy prawne kształtujące tryb konsultacji przeprowadzanych w sprawie projektu strategii rozwoju.

Analiza treści art. 10f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym prowadzi do stwierdzenia, iż określając materię, jaką pozostawiono do uregulowania w drodze uchwały radzie gminy, wyznacza on granice upoważnienia ustawowego. Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały stanowi zaś istotne naruszenie prawa.

Rada Gminy podejmując uchwałę na podstawie art. 10f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym zobowiązana jest zatem do pełnego, kompleksowego uregulowania kwestii wymienionych przez ustawodawcę w tym przepisie.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXVI/248/2022 jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Lech Sprawka

Otrzymują:

- 1) Burmistrz Józefowa nad Wisłą
- 2) Przewodniczący Rady Miejskiej w Józefowie nad Wisłą