



**WOJEWODA ŁÓDZKI**

PNIK-I.4131.543.2021

Łódź, 21 lipca 2021 r.

**Rada Miejska  
w Aleksandrowie Łódzkim**

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713, 1378 oraz z 2021 r. poz. 1038)

**stwierdzam nieważność**

**§ 6 uchwały Nr XLI/300/21 Rady Miejskiej w Aleksandrowie Łódzkim z dnia 17 czerwca 2021 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia Strategii Rozwoju Gminy Aleksandrów Łódzki na lata 2022-2030 oraz określenia szczegółowego trybu i harmonogramu opracowania projektu strategii, w tym trybu konsultacji.**

### **U z a s a d n i e n i e**

W dniu 28 czerwca 2021 r. organ nadzoru wysłał zawiadomienie o wszczęciu postępowania w sprawie ww. uchwały. Wątpliwości organu nadzoru wzbudził zapis § 6 przedmiotowej uchwały, zgodnie z którym uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego.

Z wyjaśnień udzielonych przez Burmistrza Aleksandrowa Łódzkiego w dniu 2 lipca 2021 r. wynikało, że w jego ocenie przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego, gdyż zawiera normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, skierowane do podmiotów zewnętrznych wobec Gminy. Określono w niej bowiem zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy. Na uzasadnienie swojego stanowiska powołał wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 1562/11 oraz wyrok WSA w Kielcach z dnia 13 kwietnia 2017 r., sygn. akt. II SA/Ke 38/17 i stwierdził, że uchwała zawiera wskazanie, iż

**ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁÓDZI**

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/skrytka  
<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

konsultacja społeczna w sprawie sporządzenia Strategii Rozwoju Gminy Aleksandrów Łódzki na lata 2022-2030 zostanie przeprowadzona z mieszkańcami Gminy Aleksandrów Łódzki, z partnerami społecznymi i gospodarczymi, w szczególności z działającymi na terenie Gminy Aleksandrów Łódzki organizacjami pozarządowymi, z gminami: Dalików, Konstantynów Łódzki, Lutomiersk, Łódź, Parzęczew, Zgierz, Zgierz (miasto), z dyrektorem Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Łodzi-Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie. Wskazana uchwała kształtuje uprawnienia szerokiego kręgu jej adresatów co do trybu i sposobu wzięcia udziału w konsultacjach, daje ponadto prawo do informacji o wynikach tej oceny projektu Strategii Rozwoju Gminy dokonanej przez inne osoby.

Zdaniem Burmistrza przedmiotowa uchwała kształtuje uprawnienia generalnie i abstrakcyjnie określonego kręgu podmiotów - mieszkańców Gminy Aleksandrów Łódzki, partnerów społecznych i gospodarczych oraz z gmin sąsiednich. Warunkiem wejścia w życie przedmiotowego aktu jest jego ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym, zgodnie z art. 88 ust. 1-2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 2 ust. 1 w zw. z 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). Brak publikacji powyższego aktu we właściwym trybie może stanowić istotne, kwalifikowane naruszenie prawa stanowiące podstawę do stwierdzenia jego nieważności. Z art. 94 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym wynika, że nieważność zaskarżonej uchwały mogłaby zostać stwierdzona nawet po roku od daty jej podjęcia.

Organ nadzoru nie podziela powyższej argumentacji i prezentuje w niniejszej sprawie następujący pogląd.

Podstawę prawną podjęcia uchwały Nr XLI/300/21 Rady Miejskiej w Aleksandrowie Łódzkim z dnia 17 czerwca 2021 r. stanowiły przepisy art. 10e ust. 1 i art. 10f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 3 pkt 3, art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2021 r. poz. 1057). Zgodnie z art. 10f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym 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 o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Z art. 6 ust. 3 ww. ustawy wynika, iż projekt strategii rozwoju ponadlokalnego oraz strategii rozwoju gminy podlega konsultacjom w szczególności z: sąsiednimi gminami i ich związkami, lokalnymi partne-

rami 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. Analiza powyższych przepisów skłania organ nadzoru do stanowiska, że nie stanowią one podstawy prawnej do podjęcia przez Radę Miejską w Aleksandrowie Łódzkim uchwały, która byłaby aktem prawa miejscowego, a tym samym podlegałaby publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego.

Zgodnie z treścią art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, 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. Prawo stanowienia aktów prawa miejscowego, na podstawie art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach posiada między innymi rada gminy. Należy wyjaśnić, że akty prawa miejscowego muszą być wydane na podstawie wyraźnego upoważnienia zawartego w ustawie. Adresatem takiego aktu mogą być wszelkie podmioty na terenie działania danego organu. Akty prawa miejscowego muszą zawierać wypowiedzi dyrektywne wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się w powtarzalnych sytuacjach, normy generalne i abstrakcyjne. W praktyce ma to oznaczać, że akt prawa miejscowego jest adresowany do wszystkich mieszkańców gminy, rozstrzyga o prawach i obowiązkach wiążąc każdego kogo dotyczy i kto znajdzie się na obszarze gminy.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała nie jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ustawy o samorządzie gminnym i nie podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego, gdyż nie ma charakteru generalnego, nie jest skierowana do wszystkich mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego.

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 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 na-

zwy. 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 odnoszące się zatem mają do zachowań powtarzalnych, nie mogą zaś zre-alizować 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) (por. postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 23 maja 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 245/18).

Zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych, pod pojęciem „aktów prawa miejscowego” należy rozumieć akty normatywne zawierające przepisy o charakterze abstrakcyjnym i generalnym, powszechnie obowiązujące na określonej części terytorium państwa, wydawane przez organy samorządu terytorialnego lub terenowe organy administracji rządowej na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie (wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 grudnia 2017 r., sygn. akt I SA/Łd 968/17). Organ nadzoru stoi na stanowisku, że przedmiotem aktu prawa miejscowego nie ma uchwała w sprawie przystąpienia do sporządzenia Strategii Rozwoju Gminy Aleksandrów Łódzki na lata 2022-2030 oraz określenia szczegółowego trybu i harmonogramu opracowania projektu strategii, w tym trybu konsultacji.

Analizowana uchwała nie mieści się w katalogu aktów prawnych ogłaszanych w wojewódzkim dzienniku urzędowym na podstawie art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, ponieważ nie jest aktem prawa miejscowego, ani też ustawodawca nie wskazał przepisu szczególnego, który pozwalałby na jej opublikowanie zgodnie z art. 13 ust. 10 ww. ustawy. W konsekwencji, przedmiotowa uchwała nie wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia jej ogłoszenia tak jak akty normatywne ogłaszane w dziennikach urzędowych zgodnie z art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

W sytuacji, w której § 6 uchwały Nr XLI/300/21 Rady Miejskiej w Aleksandrowie Łódzkim z dnia 17 czerwca 2021 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia Strategii Rozwoju Gminy Aleksandrów Łódzki na lata 2022-2030 oraz określenia szczegółowego trybu i harmonogramu opracowania projektu strategii, w tym trybu konsultacji, w sposób istotny narusza prawo, tj. art. 4 i 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione i należało orzec jak na wstępie.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

**WOJEWODA ŁÓDZKI**

*Tobiasz Bocheński*

Do wiadomości:

Burmistrz Aleksandrowa Łódzkiego