



## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153),

**stwierdzam nieważność**

**§ 4. we fragmencie: „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały Nr XXV/144/2025 Rady Gminy Męcinka z dnia 29 października 2025 r. w sprawie konsultacji społecznych projektu Programu Opieki nad Zabytkami Gminy Męcinka na lata 2026 – 2029 oraz określenia ich szczegółowego trybu i harmonogramu.**

### Uzasadnienie

Rada Gminy Męcinka, na sesji w dniu 29 października 2025 r., podjęła uchwałę w sprawie konsultacji społecznych projektu Programu Opieki nad Zabytkami Gminy Męcinka na lata 2026 – 2029 oraz określenia ich szczegółowego trybu i harmonogramu.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 5 listopada 2025 r.

**W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 4 we fragmencie „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” 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.**

Uchwałą Nr XXV/144/2025 Rada Gminy Męcinka określiła szczegółowy tryb, harmonogram terminowy oraz obszar konsultacji społecznych w sprawie Programu Opieki nad Zabytkami Gminy Męcinka na lata 2026-2029.

W podstawie prawnej uchwały przywołano art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz § 2 oraz § 5 pkt 1 uchwały nr XXXII/151/05 Rady Gminy w Męcince z dnia 9 czerwca 2005 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy Męcinka, w związku z art. 87 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1292).

W przepisie § 4 uchwały Rada postanowiła, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Na wstępie podkreślić należy, że uchwała nr XXXII/151/05 Rady Gminy w Męcince z dnia 9 czerwca 2005 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy Męcinka – ustanawiająca normy generalne i abstrakcyjne – stanowiąca akt prawa miejscowego oraz została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z dnia 25 lipca 2005 r. pod pozycją 2736. Przepisy § 2 oraz § 5 ust. 1 tej uchwały stanowią, że konsultacje z mieszkańcami gminy Męcinka przeprowadza się w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy w celu poznania opinii mieszkańców co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy poddanej konsultacji oraz że konsultacje obejmujące swoim zasięgiem obszar całej gminy zarządza Rada Gminy w Męcince. Z kolei – zgodnie z przepisem § 5 ust. 3 uchwała w sprawie przeprowadzenia konsultacji winna określać: 1) przedmiot konsultacji; 2) termin przeprowadzenia konsultacji; 3) obszar, na którym przeprowadzone zostaną konsultacje; 4) sposób przeprowadzenia konsultacji w formach określonych w § 6.

Mając na uwadze powyższe uznać należy, że uchwała nr XXV/144/2025 Rady Gminy Męcinka z dnia 29 października 2025 r. stanowi dopełnienie norm prawnych uchwały nr XXXII/151/05 Rady Gminy w Męcince z dnia 9 czerwca 2005 r. Zatem ma ona wyłącznie charakter wykonawczy.

W dalszej kolejności wskazać należy, że obowiązek opublikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwały rady gminy ustawodawca przewidział w szczególności w sytuacjach, gdy ma ona charakter aktu prawa

miejscowego (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.

Tymczasem uchwała nr XXV/144/2025 Rady Gminy Męcinka nie zawiera cech aktu abstrakcyjnego, bowiem będzie miała jednorazowe zastosowanie, które wynika z celu uchwały jakim jest przeprowadzenie konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Męcinka dotyczących projektu Programu Opieki nad Zabytkami Gminy Męcinka na lata 2026 – 2029. Badana uchwała ulegnie skonsumowaniu w wyniku przeprowadzenia tych konsultacji. Z powyższych względów przedmiotowa uchwała musi być uznawana za akt wewnętrznie obowiązujący.

Reasumując, o ile zatem akt prawny rangi ustawy nie określa wprost zasad przeprowadzania konsultacji społecznych, to każda uchwała o jednokrotnym zastosowaniu, jak badana uchwała, będzie miała wykonawczy charakter wobec aktu prawa miejscowego, ale tylko w przypadku jego ustanowienia już przez organ stanowiący w formie uchwały w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami, zawierającej jednocześnie i normy generalne i abstrakcyjne. Zatem analizowana uchwała uznana zostałaby za akt prawa miejscowego wyłącznie w przypadku nieustanowienia uchwały nr XXXII/151/05 z dnia 9 czerwca 2005 r. Wyjątkiem jest szczególna forma konsultacji społecznych przewidziana przez ustawodawcę w art. 5a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym dotycząca budżetu obywatelskiego.

Na koniec wskazać należy, że 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 badanej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Powyższa argumentacja uzasadnia stwierdzenie nieważności § 4 uchwały we fragmencie „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego”, 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 § 4 we fragmencie: „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” 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

**Anna Żabska**