



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PNK-N.4131.40.6.2025.KP

Wrocław, 13 listopada 2025 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając 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

§ 7. ust. 2 uchwały Nr 195.XXVII.2025 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 29 października 2025 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych.

Uzasadnienie

Rada Miejska Jeleniej Góry podczas sesji w dniu 29 października 2025 r., działając na podstawie art. 5a ust. 1 i art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, podjęła uchwałę nr 195.XXVII.2025 w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 3 listopada 2025 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie §7 ust. 2 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 ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Analizowaną uchwałą Rada Miejska Jeleniej Góry postanowiła o przeprowadzeniu konsultacji społecznych z mieszkańcami Jeleniej Góry w celu zasięgnięcia opinii w sprawie projektu statutu Dzielnicy Uzdrowskiej Cieplice. Zgodnie z §7 ust. 2 uchwały: „Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego”.

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 Rady Miejskiej Jeleniej Góry nie zawiera cech aktu abstrakcyjnego. Analizowana uchwała ma charakter jednorazowy, co oznacza, że skonsumuje się w wyniku przeprowadzenia jednorazowych konsultacji dotyczących projektu statutu Dzielnicy Uzdrowskiej Cieplice, o których mowa w uchwale. Zatem przedmiotowa uchwała nie może zostać uznana za akt 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 uchwał dotyczących przeprowadzenia jednorazowych, konkretnych konsultacji społecznych.

Dodatkowo wskazać trzeba, że Rada Miejska Jeleniej Góry, na podstawie art. 5a ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym, podjęła uchwałę nr 620.LXIV.2023 z dnia 29 marca 2023 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami, którą to uchwałą zrealizowała normę kompetencyjną do określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy. Uchwała ta, w przeciwieństwie do analizowanej uchwały nr 195.XXVII.2025, zawiera zarówno normy generalne, jak również abstrakcyjne, w związku z czym stanowi akt prawa miejscowego i została ogłoszona w dzienniku urzędowym województwa dolnośląskiego (tj. ma szeroki krąg adresatów oraz posiada zastosowanie do każdych konsultacji społecznych, dla których tryb nie został określony ustawą lub innym aktem prawa powszechnie obowiązującego).

Biorąc pod uwagę powyższe podkreślenia wymaga, że jeżeli na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego funkcjonuje uchwała generalna dotycząca zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami, to każda uchwała w sprawie jednorazowych, konkretnych konsultacji musi być z tą uchwałą generalną zgodna.

Odnosząc powyższe do analizowanej sprawy – mimo iż nie stanowi to istotnego naruszenia prawa – wskazać należy, że uchwała nr 195.XXVII.2025 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 29 października 2025 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych posługuje się inną terminologią, niż uchwała nr 620.LXIV.2023 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 29 marca 2023 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami.

Zgodnie z §8 ust. 1 uchwały nr 620.LXIV.2023: „Konsultacje przeprowadzane są z wykorzystaniem co najmniej jednego z niżej wymienionych narzędzi: 1) za pomocą ankiety (w formie elektronicznej i tradycyjnej) zawierającej pytania oraz miejsce na uwagi i wnioski; 2) za pomocą karty konsultacyjnej (w formie elektronicznej i tradycyjnej), w której wnioskodawca wpisuje swoje uwagi do konsultowanego materiału wraz z uzasadnieniem; 3) poprzez bezpośrednie spotkania z mieszkańcami, podczas których można składać uwagi i propozycje; 4) poprzez organizację warsztatów i debat”. Natomiast w uchwale nr 195.XXVII.2025 postanowiono, że: „Konsultacje społeczne przeprowadzone będą w formie zbierania wypełnionych formularzy uwag i wniosków w postaci papierowej lub elektronicznej” (§3 ust. 3 uchwały).

Kolejno, na podstawie uchwały nr 620.LXIV.2023 przyjęto, że po zakończeniu konsultacji opracowuje się raport z przeprowadzonych konsultacji, natomiast na podstawie uchwały nr 195.XXVII.2025 po zakończeniu konsultacji przygotowuje się informację o przebiegu i wynikach konsultacji.

Mając na uwadze powyższe zauważyć trzeba, że takie niekonsekwentne działanie organu stanowiącego prowadzić musi do problemów interpretacyjnych, a przez to może powodować

trudności na etapie wykonywania uchwały – organy stanowiąc prawo powinny dążyć do stanowienia przepisów jasnych, precyzyjnych i konkretnych.

Powyższa argumentacja uzasadnia stwierdzenie nieważności §7 ust. 2 analizowanej uchwały, który został podjęty z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

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