



## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713)

**stwierdzam nieważność**

**§ 5. we fragmencie „po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały Nr XXV/288/20 Rady Gminy Długoleka z dnia 19 listopada 2020 r. w sprawie zmiany granic Sołectwa Pietrzykowice oraz Sołectwa Brzezia Łąka.**

### **Uzasadnienie**

Rada Gminy Długoleka na sesji w dniu 19 listopada 2020 r. podjęła uchwałę Nr XXV/288/2020 w sprawie zmiany granic Sołectwa Pietrzykowice oraz Sołectwa Brzezia Łąka, zwaną dalej: uchwała.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 24 listopada 2020 r.

**W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 5 we fragmencie „po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” 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 publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.**

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Długoleka, z inicjatywy mieszkańców, dokonała zmiany granic Sołectwa Pietrzykowice i Sołectwa Brzezia Łąka. Uchwała została podjęta na podstawie:

- art. 5 ust. 2 i ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713; zwanej dalej: usg) stanowiącego, że jednostkę pomocniczą tworzy rada gminy, w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy; oraz, że zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej określa statut gminy.;
- § 11 ust. 1 pkt 1 uchwały Nr XVIII/400/2004 Rady Gminy Długoleka z dnia 27 lutego 2004 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Długoleka stanowiącego, że o utworzeniu, połączeniu, podziale jednostki pomocniczej, rozstrzyga Rada Gminy w drodze uchwały z uwzględnieniem następujących zasad: 1) inicjatorem utworzenia, połączenia i podziału jednostki pomocniczej mogą być mieszkańcy obszaru, który ta jednostka obejmuje lub ma obejmować, albo organy Gminy. Z kolei w § 12 Statutu Gminy Długoleka czytamy, że uchwała w sprawie utworzenia, połączenia, podziału jednostki pomocniczej określa obszar jednostki pomocniczej, granice jednostki pomocniczej, siedzibę władz jednostki pomocniczej i nazwę jednostki pomocniczej.

Mocą § 1 ust. 1 uchwały Rada Gminy zmieniła granice Sołectwa Brzezia Łąka poprzez odłączenie od niego działek nr 10/1 i 12/1, obręb Brzezia Łąka, zaś w jej § 1 ust. 2 zmieniła granice Sołectwa Pietrzykowice poprzez przyłączenie do niego działek nr 10/1 i 12/1, obręb Brzezia Łąka. Postanowienie § 2 uchwały stanowi, że obszar i przebieg granic Sołectwa Pietrzykowice i Sołectwa Brzezia Łąka, po przeprowadzeniu procedury zmiany granic określa załącznik mapowy do uchwały. W § 3 postanowiono, że zmiana Statutów Sołectwa Pietrzykowice i Sołectwa Brzezia Łąka zostanie dokonana odrębną uchwałą. Mocą § 4 powierzono wykonanie uchwały Wójtowi Gminy Długoleka. W § 5 uchwały Rada postanowiła, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego. Tym samym Rada Gminy Długoleka przyznała uchwale rangę aktu prawa miejscowego.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru, w piśmie z dnia 30 listopada 2020 r., wskazał Radzie Gminy Długoleka, że uchwała rady gminy w sprawie zmiany granic jednostek pomocniczych nie zawiera cech aktu generalnego i abstrakcyjnego, nie jest więc aktem prawa miejscowego i nie podlega publikacji w świetle art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Nie istnieje także inny przepis szczególnie, 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 w sprawie czy to utworzenia, łączenia, podziału i znoszenia jednostek pomocniczych gminy oraz zmiany ich granic.

W odpowiedzi, Przewodnicząca Rady Gminy w piśmie z dnia 7 grudnia 2020 r. wskazała, że w ocenie tego organu uchwała ta spełnia przesłanki, jakie przepisy formułują dla aktów prawa miejscowego. Jednocześnie przywołano art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483) oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 16 stycznia 2019 r. (sygn. akt II SA/Rz 1162/18).

Ze złożonymi wyjaśnieniami nie można się zgodzić. Obowiązek opublikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwały rady gminy ustawodawca przewidział w szczególności w sytuacjach, gdy ma ona charakter aktu prawa miejscowego, w tym statut gminy (art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych) oraz gdy stanowią tak przepisy szczególnie (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.

Uchwała rady gminy w sprawie zmiany granic jednostek pomocniczych nie zawiera cech aktu generalnego i abstrakcyjnego. Uchwała jest aktem deklaratoryjnym stwierdzającym dokonanie zmiany granic sołectw. Z uchwały nie wynikają bowiem bezpośrednio żadne prawa i obowiązki dla mieszkańców gminy, co wskazuje na brak przymiotu generalności. W odróżnieniu od organów gminy, które na skutek zmiany granic muszą dopełnić innych obowiązków, jak ten, który przywołała Przewodnicząca Rady Gminy Długoleka, tj. dokonanie zmiany granic okręgów wyborczych (art. 421 ust. 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy. Dz. U. z z 2020 r. poz. 1319). Jednakże sytuacja prawna mieszkańców w tym przypadku nie wynika z uchwały w sprawie zmiany granic jednostek pomocniczych, a z uchwały w sprawie ustalenia granic okręgów wyborczych. Istnienie po stronie gminy obowiązków wynikających z utworzenia jednostki pomocniczej, czy też dokonania zmiany jej granic bez uchwalenia statutu sołectwa nie ma wpływu na prawa i obowiązki mieszkańców. W przedmiotowej uchwale stwierdza się jedynie fakt dokonania zmiany granic sołectw, de facto przychylając się do inicjatywy mieszkańców obu Sołectw. Co wymaga podkreślenia Rada Gminy Długoleka stwierdza w § 3 uchwały, że zmiana statutów obu Sołectw zostanie zmieniona dokonana odrębną uchwałą. Tym samym Rada Gminy Długoleka stwierdza, że materia objęta przedmiotową uchwałą nie jest materią statutową. Potwierdza to zatem intencje Rady Gminy Długoleka, tj. ustanowienie materii pozastatutowej, oparte wyłącznie na art. 5 ust. 2 usg. Również uprawnienie mieszkańca do powołania się na uchwałę, czy też wywodzenia z niej interesu prawnego nie przyznaje uchwale rangi aktu normatywnego.

Ponadto, uchwała w sprawie stwierdzenia zmiany granic jednostek pomocniczych podlega jednorazowemu skonsumowaniu. Istnienie po stronie Gminy, a przede wszystkim wykonującego uchwałę Wójta Gminy Długoleka, obowiązków związanych z przedmiotową uchwałą nie nadaje jej waloru abstrakcyjności. Prawa i obowiązki mieszkańców sołectwa stosowane wielokrotnie będą wpływały dopiero z uchwały ustrojowej, tj. aktu normatywnego, jakim jest statut jednostki pomocniczej. Przedmiotowa uchwała jest zatem aktem jednorazowego wykonania, a zatem nie podlega publikacji w świetle art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Nie istnieje także inny przepis szczególnie, w tym art. 5 ust. 2 usg, 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 w sprawie czy to utworzenia, łączenia, podziału i znoszenia jednostek pomocniczych gminy oraz zmiany ich granic.

Natomiast kwestie ustrojowe rozstrzygać będzie statut jednostki pomocniczej. Zwrócić należy uwagę na art. 40 ust. 2 pkt 1 usg, zgodnie z którym na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych. W świetle art. 40 ust. 2 pkt 1 usg podstawę prawną dla wydania aktu prawa miejscowego w zakresie wewnętrznego ustroju jednostek pomocniczych stanowi art. 35 usg. W świetle przepisu art. 94 Konstytucji RP upoważnienie ustawowe do wydania aktu prawa miejscowego, określającego organizację i ustrój jednostek pomocniczych gminy, w tym ich nazwę i obszar, stanowi art. 40 ust. 2 pkt 1 i art. 35 ust. 3 usg. Organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutom, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami (art. 35 ust. 1 usg). Zgodnie z art. 35 ust. 3 usg statut jednostki pomocniczej określa w szczególności:

- 1) nazwę i obszar jednostki pomocniczej;
- 2) zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej;
- 3) organizację i zadania organów jednostki pomocniczej;
- 4) zakres zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji;
- 5) zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej.

W świetle powyższego, rada gminy jest upoważniona przepisem art. 5 ust. 2 usg do utworzenia, łączenia, podziału jednostki pomocniczej, w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy. Uchwała ta nie ma rangi aktu prawa miejscowego, o ile nie jest z nią jednocześnie nadawany (bądź zmieniany) statut jednostki pomocniczej. Rangę aktu prawa miejscowego ma bowiem uchwała ustrojowa podejmowana na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 1 i art. 35 ust. 3 usg, określająca obligatoryjne ustawowe jej elementy, w tym te kształtujące sytuację prawną mieszkańców jednostek pomocniczych.

Powyższa argumentacja uzasadnia stwierdzenie nieważności § 5 uchwały we fragmencie „po upływie 14 dni od daty jej 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 § 5 we fragmencie: „po upływie 14 dni od daty jej 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

**Jarosław Obremski**