



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

§ 3. we fragmencie „po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały Nr LXI/786/23 Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich z dnia 26 stycznia 2023 r. zmieniającej uchwałę Nr IX/79/15 Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich z dnia 25 czerwca 2015 r. w sprawie podziału sołectwa Smolec i utworzenia trzech nowych sołectw: Smolec-Zatorze, Smolec-Centrum, Smolec-Osiedle Leśne.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Kątach Wrocławskich, na sesji w dniu 26 stycznia 2023 r., działając na podstawie art. 5 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40) oraz § 8 ust. 1 i § 9 Statutu Gminy Kąty Wrocławskie, podjęła uchwałę Nr LXI/786/23 zmieniającą uchwałę Nr IX/79/15 Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich z dnia 25 czerwca 2015 r. w sprawie podziału sołectwa Smolec i utworzenia trzech nowych sołectw: Smolec-Zatorze, Smolec-Centrum, Smolec-Osiedle Leśne, zwaną dalej również "uchwałą".

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 2 lutego 2023 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 3 we fragmencie „po upływie 14 dni od 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.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym: „1. Gmina może tworzyć jednostki pomocnicze: sołectwa oraz dzielnice, osiedla i inne. Jednostką pomocniczą może być również położone na terenie gminy miasto. 2. Jednostkę pomocniczą tworzy rada gminy, w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywą.”.

Analizowaną uchwałą Rada Miejska w Kątach Wrocławskich wprowadziła zmianę do uchwały Nr IX/79/15 Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich z dnia 25 czerwca 2015 r. w sprawie podziału sołectwa Smolec i utworzenia trzech nowych sołectw: Smolec-Zatorze, Smolec-Centrum, Smolec-Osiedle Leśne. W §3 uchwały Rada postanowiła, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia 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 w Kątach Wrocławskich nie zawiera cech aktu generalnego i abstrakcyjnego. Uchwała w sprawie podziału sołectwa oraz utworzenia nowych sołectw, a także uchwały ją nowelizujące mają jednorazowe zastosowanie i skonsumują się poprzez podział sołectwa i utworzenie nowych jednostek pomocniczych gminy. Brak jest cech abstrakcyjności badanego aktu prawnego. Jest to bowiem uchwała tworząca wewnętrzną jednostkę pomocniczą gminy tj. sołectwo i tylko takie postanowienia w swojej treści zawiera. Nie normuje ona zakresu działania nowo powstałej jednostki ani jej struktury organizacyjnej (z mocy art. 35 ustawy o samorządzie gminnym regulowane to jest w statucie sołectwa), co uzasadniałoby jej publikację.

W świetle powyższego, rada gminy jest upoważniona przepisem art. 5 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym 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 40 ust. 2 pkt 1 i art. 35 ust. 3 tej ustawy, określająca obligatoryjne ustawowe jej elementy, w tym te kształtujące sytuację prawną mieszkańców jednostek pomocniczych.

Uchwała nie determinuje w żaden sposób sytuacji administracyjnoprawnej innych podmiotów, w szczególności nie rozstrzyga bezpośrednio o niczych prawach i obowiązkach. Jest aktem prawnym konkretnym, który ulega konsumpcji w wyniku jednorazowego zastosowania.

Z powyższych względu przedmiotowa uchwała musi być uznawana za akt wewnętrznie obowiązujący.

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 utworzenia oraz podziału jednostek pomocniczych gminy.

Powyższa argumentacja uzasadnia stwierdzenie nieważności §3 uchwały we fragmencie „po upływie 14 dni od 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.

Dodatkowo, organ nadzoru zwraca uwagę, że rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 24 lipca 2015 r. (NK-N.4131.49.28.2015.RB) stwierdzono nieważność w części nowelizowanej uchwały nr IX/79/15 Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich z dnia 25 czerwca 2015 r. ze względu na skierowanie uchwały do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego. W związku z tym, że uchwałę pierwotną uznano za akt pozbawiony cech aktu prawa miejscowego, za akt taki nie może zostać uznana także uchwała nowelizująca, a w konsekwencji również z tego powodu uchwała Nr LXI/786/23 Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich z dnia 26 stycznia 2023 r. nie może zostać opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

W związku ze stwierdzeniem nieważności §3 we fragmencie: „po upływie 14 dni od 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 organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Jarosław Obremski