



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

§ 7. we fragmencie „po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały Nr XLIX/371/23 Rady Miejskiej Wąsosz z dnia 31 stycznia 2023 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Wąsosz w przedmiocie wyrażenia opinii co do zmiany rodzaju miejscowości na terenie gminy.

Uzasadnienie

Rada Miejska Wąsosz, na sesji w dniu 31 stycznia 2023 r., działając na podstawie art. 5a ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40) oraz art. 8 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1443), podjęła uchwałę Nr XLIX/371/23 w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Wąsosz w przedmiocie wyrażenia opinii co do zmiany rodzaju miejscowości na terenie gminy, zwaną dalej również "uchwałą".

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru za pośrednictwem ePUAP w dniu 1 lutego 2023 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 7 we fragmencie „po upływie 14 dni od dnia 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.

Zgodnie z art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy. Z kolei art. 8 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych stanowi: Urzędowa nazwa jest ustalana, zmieniana lub znoszona na wniosek rady gminy, na której obszarze jest położona miejscowość lub obiekt fizjograficzny (ust. 1). Rada gminy przedstawia wniosek, o którym mowa w ust. 1, ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej za pośrednictwem wojewody. W przypadku wniosku dotyczącego nazwy miejscowości zamieszkałej rada gminy jest obowiązana uprzednio przeprowadzić w tej sprawie konsultacje z mieszkańcami tej miejscowości, w trybie, o którym mowa w art. 5a ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (ust. 2).

Analizowaną uchwałą Rada Miejska Wąsosz postanowiła przeprowadzić konsultacje społeczne z mieszkańcami 11 miejscowości na terenie Gminy Wąsosz w przedmiocie zmiany rodzaju miejscowości. W §7 uchwały Rada postanowiła, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej 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 nie 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 Wąsosza nie zawiera cech aktu generalnego i abstrakcyjnego. Uchwała w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Wąsosz w przedmiocie wyrażenia opinii co do zmiany rodzaju miejscowości na terenie gminy ma jednorazowe zastosowanie i konsumuje się poprzez przeprowadzenie konkretnych konsultacji społecznych. Brak jest cech abstrakcyjności badanego aktu prawnego. Jest to bowiem uchwała jednorazowo zarządzająca przeprowadzenie konsultacji społecznych i tylko takie postanowienia w swojej treści zawiera. Nie normuje ona ani zasad, ani trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy, co uzasadniałoby jej publikację.

W świetle powyższego, rada gminy jest upoważniona do podjęcia uchwały w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy w przedmiocie wyrażenia opinii co do zmiany rodzaju miejscowości na terenie gminy. Uchwała ta nie ma rangi aktu prawa miejscowego, o ile nie zawiera zasad lub trybu przeprowadzania konsultacji. Wojewoda Dolnośląski wskazuje, że rangę aktu prawa miejscowego ma uchwała podejmowana na podstawie art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, określająca zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy. Należy mieć na uwadze, że Rada Miejska Wąsosza, co wskazano m.in. w uzasadnieniu kwestionowanego aktu, uchwałą Nr IX/60/15 z dnia 11 września 2015 r., określiła zasady i tryb przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Wąsosz. Zgodnie z § 6 tej uchwały, Rada Miejska występuje z inicjatywą przeprowadzenia konsultacji w formie uchwały, w której podaje przedmiot konsultacji oraz uzasadnienie ich przeprowadzenia. Rada Miejska Wąsosza, realizując kompetencję wynikającą z § 6 przytoczonej powyżej uchwały, podjęła uchwałę Nr XLIX/371/23 z dnia 31 stycznia 2023 r., którą wystąpiła z inicjatywą przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Wąsosz w przedmiocie wyrażenia opinii co do zmiany rodzaju miejscowości na terenie gminy.

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 inicjujących przeprowadzenie konsultacji społecznych w przypadku obowiązywania odrębnej uchwały określającej zasady i tryb przeprowadzania takich konsultacji.

Powyższa argumentacja uzasadnia stwierdzenie nieważności §7 uchwały we fragmencie „po upływie 14 dni od dnia 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 §7 we fragmencie: „po upływie 14 dni od dnia 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 organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Jarosław Obremski