



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

§ 4. we fragmencie „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały nr LXXX/428/23 Rady Miejskiej w Prusicach z dnia 19 kwietnia 2023 r. w sprawie wystąpienia z wnioskiem o zmianę rodzaju miejscowości do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Prusicach na sesji w dniu 19 kwietnia 2023 r. podjęła uchwałę nr LXXX/428/23 w sprawie wystąpienia z wnioskiem o zmianę rodzaju miejscowości do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 28 kwietnia 2023 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” 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.

W przedmiotowej uchwale Rada Miejska w Prusicach postanowiła wystąpić do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego z wnioskiem o zmianę rodzaju miejscowości. W § 4 uchwały Rada Miejska postanowiła, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia 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 (por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 1699/19). 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 Warszawie, w wyroku z dnia 13 września 2017 r. (sygn. akt VIII SA/Wa 35/17), 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 24 stycznia 2023 r., sygn. akt III OSK 2023/21.

Tymczasem uchwała Rady Miejskiej w Prusicach nie zawiera cech aktu generalnego i abstrakcyjnego. Uchwała w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego o zmianę rodzaju miejscowości ma jednorazowe zastosowanie i konsumuje się poprzez jednorazowy akt złożenia przedmiotowego wniosku. Brak jest cech abstrakcyjności badanego aktu prawnego. Na mocy art. 8 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1443), rada gminy może podejmować uchwały w sprawie wystąpienia o ustalenie, zmianę lub zniesienie urzędowej nazwy miejscowości lub obiektu fizjograficznego. Regulacja ta nie daje jednak podstawy do podejmowania aktów prawa miejscowego. W aktach wyrażających wolę złożenia wniosku w przedmiotowej sprawie nie zamieszcza się norm mających cechę powszechności obowiązywania. Żadna z zawartych w przepisach analizowanej uchwały norm nie jest powszechnie obowiązującą normą generalno-abstrakcyjną. W § 1 uchwały Rada Miejska zdecydowała o złożeniu wniosku w indywidualnej sprawie do skonkretyzowanego w treści uchwały podmiotu.

Uchwała stanowi warunek formalny dalszych działań podejmowanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Wojewodę Dolnośląskiego. Nie determinuje jednak w żaden sposób sytuacji administracyjnoprawnej innych podmiotów, w szczególności nie rozstrzyga bezpośrednio o niczyich prawach i obowiązkach. Jest aktem prawnym konkretnym, który ulega konsumpcji w wyniku jednorazowego zastosowania. Należy odróżnić sytuację, w której organ stanowiący gminy zwraca się z wnioskiem do innych podmiotów z wnioskiem o podjęcie określonych działań i decyzji od sytuacji, w której rada gminy realizuje samodzielnie kompetencję do nadania danemu miejscu, czy obiektowi szczególnego statusu prawnego (np. nadania statusu pomnika przyrody, ustalenia miejsc nieobjętych zakazem spożywania napojów alkoholowych). Tylko w drugiej ze wskazanych sytuacji wydawany jest akt prawa miejscowego.

Z powyższych względów przedmiotowa uchwała musi być uznana 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 złożenia wniosku o ustalenie urzędowej nazwy miejscowości.

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

Jarosław Obremski