



## 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)

**stwierdzam nieważność**

**§ 9. we fragmencie „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały Nr 0007.LIII.638.2023 Rady Miejskiej w Żmigrodzie z dnia 10 listopada 2023 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych dotyczących zmiany rodzaju urzędowych nazw miejscowości.**

### Uzasadnienie

Rada Miejska w Żmigrodzie, na sesji w dniu 10 listopada 2023 r., podjęła uchwałę Nr 0007.LIII.638.2023 w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych dotyczących zmiany rodzaju urzędowych nazw miejscowości, zwaną dalej: „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 16 listopada 2023 r.

**W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 9 we fragmencie „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” 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.**

Analizowaną uchwałą Rada Miejska w Żmigrodzie określiła zasady i tryb przeprowadzania konsultacji społecznych dotyczących zmiany rodzaju urzędowych nazw miejscowości. W podstawie prawnej uchwały przywołano art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 8 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1443). W świetle art. 8 ust. 1 i ust. 2 ustawy o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych urzędowa nazwa jest ustalana, zmieniana lub znoszona na wniosek rady gminy, na której obszarze jest położona miejscowość lub obiekt fizjograficzny (ust. 1), zaś 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 o samorządzie gminnym (ust. 2). Przepis art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym stanowi z kolei, że zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy. W § 9 uchwały Rada postanowiła, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Na wstępie zaznaczyć należy, że Rada Miejska w Żmigrodzie w dniu 26 czerwca 2014 r., działając w oparciu o art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, podjęła uchwałę Nr 0007.XLV.347.2014 w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Żmigród. Uchwała została uznana za akt prawa miejscowego, ustanawiający normy generalne i abstrakcyjne oraz została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z dnia 1 lipca 2014 r. pod pozycją 2937.

Uchwała podlegająca obecnej analizie prawnej dopełnia wyłącznie normy prawne uchwały Nr 0007.XLV.347.2014, stanowiąc akt wykonawczy do przedmiotowego aktu prawa miejscowego. Po pierwsze, uchwała ma zasięg lokalny, dotyczący określonego terenu gminy, co wynika z § 4 pkt 2 uchwały Nr 0007.XLV.347.2014. Po drugie, w świetle § 5 pkt 1 uchwały Nr 0007.XLV.347.2014 konsultacje można przeprowadzić w sprawach: 1) wynikających z ustaw, z zastrzeżeniem § 3 ust. 3. Przy czym zastrzeżenie § 3 ust. 3 uchwały Nr 0007.XLV.347.2014 nie ma zastosowania. Ustawa o urzędowych nazwach miejscowości

i obiektów fizjograficznych w art. 8 ust. 2 stanowi, że 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 o samorządzie gminnym, a więc w trybie podjętej uchwały w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami. Po trzecie, określone w § 5 ust. 1 uchwały formy konsultacji są dopełnieniem form konsultacji określonych w § 8 ust. 1 uchwały Nr 0007.XLV.347.2014. W świetle powyższego, badana uchwała ma wyłącznie charakter wykonawczy do uchwały Nr 0007.XLV.347.2014 w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Żmigród.

W dalszej kolejności wskazać należy, że 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 Żmigrodzie nie zawiera cech aktu abstrakcyjnego, bowiem będzie miała jednorazowe zastosowanie, które wynika z celu uchwały jakim jest przeprowadzenie konsultacji społecznych określonych miejscowości Gminy celem możliwości wnioskowania o zmianę rodzaju tych miejscowości z przysiółka na wieś. Badana uchwała ulegnie skonsumowaniu w wyniku przeprowadzenia konsultacji. Z powyższych względów przedmiotowa uchwała musi być uznawana za akt wewnętrznie obowiązujący.

Reasumując, o ile zatem akt prawny rangi ustawy nie określa wprost zasad przeprowadzania konsultacji społecznych, to każda uchwała o jednokrotnym zastosowaniu, jak badana uchwała, będzie miała wykonawczy charakter wobec aktu prawa miejscowego, ale tylko w przypadku jego ustanowienia już przez organ stanowiący w formie uchwały w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami, zawierającej jednocześnie i normy generalne i abstrakcyjne. Zatem analizowana uchwała uznana zostałaby za akt prawa miejscowego wyłącznie w przypadku nieustanowienia uchwały Nr 0007.XLV.347.2014. W obiegu prawnym nie mogą występować dwa lub więcej aktów normatywnych regulujących tą samą materię. Wyjątkiem jest szczególna forma konsultacji społecznych przewidziana przez ustawodawcę w art. 5a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym dotycząca budżetu konsultacyjnego.

Na koniec wskazać należy, że 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 badanej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Powyższa argumentacja uzasadnia stwierdzenie nieważności § 9 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 § 9 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**