



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 LXVIII/425/2023 Rady Gminy Krośnice z dnia 24 lutego 2023 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji dotyczących zmiany rodzaju urzędowych nazw miejscowości: Łazy Małe, Poręba, Łazy Małe pod Kubrykiem, Krzyszków, Brzostówko, Pierstnica Mała.

Uzasadnienie

Rada Gminy Krośnice na sesji w dniu 24 lutego 2023 r. podjęła uchwałę nr LXVIII/425/2023 w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji dotyczących zmiany rodzaju urzędowych nazw miejscowości: Łazy Małe, Poręba, Łazy Małe pod Kubrykiem, Krzyszków, Brzostówko, Pierstnica Mała, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 3 marca 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” 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 ze zm.), polegającym na skierowaniu uchwały do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

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 (Dz. U. z 2019 r. poz. 1443 ze zm.) 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 Gminy Krośnice postanowiła przeprowadzić konsultacje społeczne z mieszkańcami miejscowości Łazy Małe, Poręba, Brzostówko i Pierstnica Mała w przedmiocie zmiany rodzaju urzędowej nazwy miejscowości z przysiółka na wieś oraz z mieszkańcami miejscowości Łazy Małe pod Kubrykiem i Krzyszków w przedmiocie zmiany rodzaju urzędowej nazwy miejscowości z przysiółka na kolonię. W §9 uchwały Rada 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. 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 Gminy Krośnice nie zawiera cech aktu generalnego i abstrakcyjnego. Uchwała w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami miejscowości Łazy Małe, Poręba, Łazy Małe pod Kubrykiem, Krzyszków, Brzostówko i Pierstnica Mała 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. Uchwała nie determinuje 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. Z powyższych względów przedmiotowa uchwała musi być uznawana za akt wewnętrznie obowiązujący.

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 taka 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 Gminy Krośnice uchwałą nr XLI/249/2014 z dnia 30 czerwca 2014 r. określiła zasady i tryb przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Krośnice.

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 tego rodzaju programów.

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 prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

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