



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 13 czerwca 2023 r.

Poz. 6057

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.283.2023.5

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 2 czerwca 2023 r.

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

orzekam

nieważność uchwały nr LX/507/2023 Rady Miasta i Gminy Wronki z dnia 27 kwietnia 2023 r. o przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami sołectw w sprawie zmiany statutów sołectw - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 27 kwietnia 2023 r. Rada Miasta i Gminy Wronki podjęła uchwałę nr LX/507/2023 o przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami sołectw w sprawie zmiany statutów sołectw, dalej: "uchwała".

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 5a ust. 1 i art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zmianami) w zw. z § 4 ust. 1, § 5 i § 6 ust. 2 załącznika do uchwały Nr X/95/2003 Rady Miasta i Gminy Wronki z dnia 28 listopada 2003 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Miasta i Gminy Wronki (Dz. Urz. Woj. Wielk. z 2003 r. Nr 213, poz. 4539".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 4 maja 2023 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

W § 5 badanej uchwały Rada Miasta i Gminy Wronki przyjęła, że: "Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia".

Zdaniem organu nadzoru, brak postanowienia o ogłoszeniu uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego stanowi naruszenie art. 2 ust. 1 oraz art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), dalej: "ustawa o ogłaszaniu aktów".

Obowiązek ogłoszenia aktu prawa miejscowego, jako warunek jego wejścia w życie, ma swoje źródło w art. 88 ust. 1 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. - Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.): "Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie".

Zgodnie z treścią art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.), dalej: "SamGminU": "Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (...)".

W świetle art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów, ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. W wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowiące przez organ gminy (art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów). Z kolei w art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów uregulowane zostały kwestie dotyczące terminu wejścia w życie aktów normatywnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszanych w dziennikach urzędowych. Co do zasady wchodzi one w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy (ust. 1). W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym (ust. 2).

W ocenie organu nadzoru, badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego i jako taka powinna wejść w życie w określonym wyżej trybie. Organ nadzoru podziela w tym zakresie stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu wyrażone w wyroku z 7 lipca 2021 r., II SA/Po 148/21, CBOSA, według którego: "kwalifikacja uchwał stanowiących na podstawie art. 5a ust. 2 u.s.g. (oraz odpowiadających im funkcjonalnie uchwał podejmowanych na podstawie art. 3d ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 10a ust. 2 ustawy o samorządzie województwa), jako aktów prawa miejscowego jest powszechna w literaturze i orzecznictwie. Takiej kwalifikacji nie może zmieniać to, że akt ustanowiono na potrzeby jednych tylko konsultacji [...]. Obowiązkowym warunkiem wejścia w życie aktu normatywnego powszechnie obowiązującego jest jego ogłoszenie w dzienniku urzędowym (art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych)".

W tym miejscu zasadnym jest zacytowanie fragmentu uzasadnienia wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 2 sierpnia 2018 r., II SA/Po 228/18, CBOSA, w którym Sąd ten orzekł: "W orzecznictwie sądów administracyjnych wyraźnie rozróżnia się sytuację, w której rada gminy podejmuje akt prawa miejscowego nadając mu inny charakter i nie przewidując w związku z tym obowiązku jego publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, od sytuacji, gdy rada gminy bezpodstawnie nadaje walor aktu prawa miejscowego uchwale, która nie spełnia wymogów odnoszonych do tego rodzaju aktów, nakazując jej publikację w organie promulgacyjnym i określając termin wejścia jej w życie właściwy dla aktów prawa miejscowego. W pierwszym przypadku akt prawa miejscowego nie wchodzi do obrotu prawnego ze względu na niespełnienie warunku publikacji, w drugim zaś pozostaje skuteczny, przy czym nie jako akt powszechnie obowiązujący, ale jako akt prawny innego rodzaju, np. akt wewnętrzny (por. wyrok NSA z 21 czerwca 2017 r., II OSK 2677/15, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>; w skrócie: »CBOSA«)".

W świetle powyższego, uzasadnione jest stwierdzenie nieważności ocenianej uchwały w całości.

Ponadto w § 2 ust. 1 pkt 3 uchwały rada postanowiła, że: "w konsultacjach mają prawo brać udział osoby stale zamieszkujące na terenie, na którym mają być przeprowadzone konsultacje, które w dniu konsultacji mają ukończone 18 lat".

W ocenie organu nadzoru, zapis § 2 ust. 1 pkt 3 uchwały w zakresie zwrotu "które w dniu konsultacji mają ukończone 18 lat", został podjęty z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie z treścią art. 5a ust. 1 SamGminU: "W przypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy". Jak stanowi art. 5a ust. 2 SamGminU: "Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy, z zastrzeżeniem ust. 7".

W ocenie organu nadzoru, w delegacji ustawowej z art. 5a ust. 2 ustawy nie mieści się ustalenie kategorii podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach. Krąg ten został bowiem określony przez samego ustawodawcę. Zgodnie z treścią art. 5a ust. 1 i 2 SamGminU, uprawnionymi do wzięcia udziału w konsultacjach są mieszkańcy gminy. W art. 1 ustawy zdefiniowano pojęcie gminy, przyjmując, że mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową (ust. 1), a przez gminę należy rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium (ust. 2). Wspólnotę tworzą osoby trwale z nią związane, a więc stale zamieszkujące w danej gminie (por. wyrok WSA w Kielcach z 13 kwietnia 2017 r., II SA/Ke 38/17, CBOSA). Mieszkańcem gminy jest zatem każda osoba fizyczna mająca miejsce zamieszkania na terenie tej gminy, bez względu na wiek.

Jak stwierdzono w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 18 kwietnia 2018 r., IV SA/Po 176/18, CBOSA: "Przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie definiują pojęcia mieszkańca, dlatego też w tym zakresie należy sięgnąć do przepisów Kodeksu cywilnego. W myśl art. 25 Kodeksu cywilnego miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba przebywa z zamiarem stałego pobytu. Każda osoba spełniająca ten wymóg jest więc mieszkańcem gminy i zgodnie z art. 5a ust. 1 u.s.g. jest uprawniona do brania udziału w konsultacjach społecznych".

W tym stanie rzeczy, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Michał Zieliński
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miasta i Gminy Wronki

Burmistrz Miasta i Gminy Wronki