



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 13 lutego 2023 r.

Poz. 1382

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP.11.4131.1.57.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 3 lutego 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXXIII/1022/22 Rady Miejskiej w Zawierciu z dnia 28 grudnia 2022 r. w sprawie uchylenia Uchwały nr XLVI/471/14 w sprawie utworzenia jednostki pomocniczej Gminy Zawiercie – Osiedla Wydra Zielona, w całości, jako sprzecznej z art. 5 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), dalej jako „ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych”, w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 grudnia 2022 r. Rada Miejska w Zawierciu podjęła uchwałę Nr LXXIII/1022/22 w sprawie uchylenia Uchwały nr XLVI/471/14 w sprawie utworzenia jednostki pomocniczej Gminy Zawiercie – Osiedla Wydra Zielona. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 stycznia 2023 r.

Jako podstawę prawną do podjęcia uchwały Rada wskazała art. 35 oraz art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z § 32 ust. 1 Statutu Miasta Zawiercie, stanowiącego załącznik do uchwały Rady Miejskiej nr LXIV/875/22 z dnia 29 czerwca 2022 r. W części wstępnej uchwały podano, że została podjęta na wniosek radnych.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

Zgodnie ze wskazanym w podstawie prawnej uchwały § 32 ust. 1 Statutu Miasta: *Z inicjatywą tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia jednostki pomocniczej wystąpić może Rada Miejska z własnej inicjatywy lub na wniosek co najmniej 1/10 mieszkańców obszaru, na którym ma być utworzona jednostka pomocnicza, uprawnionych do udziału w referendum gminnym.* Z kolei art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że *Organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami.* Z kolei, art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, na który również powołała się Rada, przewiduje wyłączną kompetencję rady gminy do stanowienia aktów prawa miejscowego w zakresie wewnętrznego ustroju gminy i jednostek pomocniczych. Nie ulega wątpliwości, że przedmiotowa uchwała ma właśnie taki charakter.

Zgodnie z przyjętymi regułami stanowienia prawa w Rzeczypospolitej Polskiej przepis zawierający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego jest co do zasady przepisem uprawniającym do dokonywania – przez organ właściwy – zmian w tych aktach, a także do ich uchylania. Trafnie podsumowuje to G. Wierczyński: *Podstawową zasadą tworzenia prawa jest to, że kompetencje prawodawcze mają charakter*

wylączny i obejmują nie tylko uprawnienie do wydania danego aktu, ale również uprawnienie do jego uchylenia. Dlatego jeśli przepis szczególny nie stanowi inaczej, dany akt może uchylić tylko ten organ, który jest upoważniony do jego wydania. (Komentarz do rozporządzenia w sprawie Zasad techniki prawodawczej w: Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych Komentarz wyd. II pub. WK 2016). Prawodawca nie wprowadza więc w przepisach ustawowych odrębnych delegacji do podejmowania uchwał zmieniających i uchylających. Podstawą stanowienia prawa miejscowego jest więc w takich sytuacjach przepis uprawniający do podjęcia tzw. uchwały pierwotnej. Powszechnie przy tym akceptowaną w doktrynie prawniczej oraz orzecznictwie sądowym zasadą jest, że wymogi proceduralne stawiane podjęciu uchwały realizującej upoważnienia ustawowe muszą być stosowane również dla dokonania w takiej uchwale zmian, czy też dla jej uchylenia. Dotyczy to między innym obowiązku zastosowania przewidzianych prawem form współuczestnictwa. W przedmiotowej sprawie – przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami.

Na sesji w dniu 28 grudnia 2022 r. Rada Miejska podjęła jeszcze 17 uchwał w sprawie uchylecia podjętych przez ten organ uchwał w sprawie nadania statutów jednostkom pomocniczym.

Pismem z dnia 13 stycznia 2023 r., skierowanym do Prezydenta Miasta Zawiercie, a do wiadomości Przewodniczącej Rady Miasta, organ nadzoru na podstawie art. 88 ustawy o samorządzie gminnym, zwrócił się o udzielenie wyjaśnień: czy stosownie do art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym przed podjęciem uchwał przeprowadzono konsultacje z mieszkańcami, zgodnie z postanowieniami uchwały Rady ustalającej zasady i tryb ich przeprowadzania (pkt 1) oraz czy w jednostkach pomocniczych zostały wybrane i funkcjonują organy uchwałodawcze i wykonawcze tych jednostek (pkt 2).

W odpowiedzi z dnia 16 stycznia 2023 r. znak: WOU.I.033.4.2023 Prezydent Miasta Zawiercie przedstawił wyjaśnienia, w których podał, że w stosunku do podjętych uchwał nie przeprowadzono konsultacji społecznych oraz że w jednostkach pomocniczych nie przeprowadzono ponownych wyborów.

Z kolei w piśmie z dnia 16 stycznia 2023 r. Przewodnicząca Rady Miejskiej w Zawierciu przedstawiła stanowisko odnoszące się do zniesienia jednostki pomocniczej, regulacji statutowych w zakresie tworzenia, łączenia oraz dokonywania podziału jednostki pomocniczej i postanowień ustawy o samorządzie gminnym w przedmiocie przeprowadzania konsultacji społecznych. W piśmie tym wskazano, że *Ani z art. 35, ani z art. 5 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym nie wynika obowiązek przeprowadzania konsultacji w przypadku znoszenia jednostki pomocniczej. Art. 5 ust. 2 mówi wyłącznie o przeprowadzaniu konsultacji społecznych tylko w przypadku tworzenia jednostki pomocniczej. W przypadku Zawiercia taki obowiązek istniał w przeszłości i wynikał wyłącznie z przepisów Statutu. Obecnie nie istnieje żaden obowiązek konsultacji w przypadku znoszenia jednostki pomocniczej. (...) Każda z jednostek pomocniczych wskazanych w piśmie tworzona była poprzez nadanie jej odrębnego statutu.*

Nie ulega wątpliwości, iż prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak również i formalnym. Z powyższego wynika, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb jej podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom.

W konsekwencji, organ nadzoru stwierdza, że przedmiotowa uchwała podjęta została bez uwzględnienia obowiązującego w Gminie trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami, a tym samym – z naruszeniem art. 5 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. W dniu podejmowania kwestionowanej uchwały w Gminie Zawiercie obowiązywała, podjęta na podstawie art. 5a ustawy, uchwała Nr LVII/721/21 Rady Miejskiej w Zawierciu z dnia 29 grudnia 2021 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Zawiercie (Dz. Urz. Woj. Śl. z dnia 10 stycznia 2022 r. poz. 241). Przed podjęciem przedmiotowej uchwały winny zatem zostać przeprowadzone konsultacje w oparciu o jej przepisy.

Podkreślić należy, że skoro przepis art. 5 ust. 2 ustawy określa, że jednostkę pomocniczą tworzy rada gminy, w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy oczywistym jest, że zniesienie jednostki pomocniczej winno poprzedzać obligatoryjne przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami. Celem takich konsultacji jest zapewnienie rzeczywistego omówienia z mieszkańcami proponowanych regulacji, a co najistotniejsze, umożliwienie tym mieszkańcom wyrażenia opinii i zgłoszenia uwag. Rada Miejska w Zawierciu jednak decyzję o uchyleniu uchwały Nr XLVI/471/14 Rady Miejskiej w Zawierciu z dnia 26 marca 2014 r. w sprawie utworzenia jednostki pomocniczej Gminy Zawiercie – Osiedla Wydra Zielona podjęła arbitralnie – z pominięciem wymaganej przepisami prawa procedury, co potraktować należy jako istotne naruszenie prawa.

Odnosząc się do przepisów merytorycznych zawartych w treści przedmiotowej uchwały, należy zauważyć, że ograniczają się one wyłącznie do uchylenia uchwały nr XLVI/471/14 Rady Miejskiej w Zawierciu z dnia 26 marca 2014 r., o czym stanowi § 1 uchwały. W przekonaniu organu nadzoru taki zabieg legislacyjny w przypadku istniejącej jednostki pomocniczej jest niedopuszczalny.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na treść art. 5 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten stanowi, że *jednostkę pomocniczą tworzy rada gminy, w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy*. Uchwała ta stanowi akt erekcyjny danego sołectwa, osiedla lub dzielnicy. Z założenia jest więc aktem jednorazowym, którego skutkiem jest dokonanie zmian w ustroju danej gminy, poprzez wydzielenie na jej terytorium jednostki pomocniczej. Z kolei organizacja oraz zakres działania takiej jednostki pomocniczej regulowana jest odrębną uchwałą, podejmowaną na podstawie art. 35 ust. 1 ustawy tj. uchwałą w sprawie statutu. Oczywistym jest zatem, że dopóki jednostka pomocnicza nie zostanie skutecznie zniesiona działa ona w oparciu o określający jej ustrój statut.

Reasumując tę część wywodów, w przekonaniu organu nadzoru uchylenie uchwały o utworzeniu jednostki pomocniczej Gminy, w sposób, w jaki dokonała tego Rada Miejska w Zawierciu stanowi naruszenie art. 5 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Wreszcie, zdaniem organu nadzoru Rada Miejska w nieprawidłowy sposób określiła datę wejścia w życie przedmiotowej uchwały.

Przepis § 3 ww. uchwały stanowi, że *„Uchwała wchodzi w życie 14 dni po ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego”*.

Wymaga podkreślenia, że uchwała organu stanowiącego gminy w przedmiocie statutu jednostki pomocniczej zaliczana jest do kategorii aktów prawa miejscowego, których wejście w życie uzależnione jest od publikacji w dzienniku urzędowym. Przedmiotowa uchwała ma charakter generalny, powszechny oraz abstrakcyjny. Te cechy przemawiają za uznaniem jej za akt prawa miejscowego, której obowiązywanie – w świetle art. 88 Konstytucji RP – zależy od jej ogłoszenia w ww. publikatorze. Natomiast z przepisu art. 4 ust. 1 ustawy wynika, że: *Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych, wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy*. Z kolei na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy: *W uzasadnionych przypadkach akty normatywne 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*.

Powyższe oznacza, że w przypadku aktów prawnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące, ustawodawca co do zasady przewiduje konieczność zachowania 14-dniowego *vacatio legis*. Każde odstępstwo od tej zasady, polegające bądź na skróceniu okresu *vacatio legis* na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy, bądź nawet nadaniu aktowi prawnemu wstecznej mocy obowiązującej, w oparciu o art. 5 ustawy, rodzi po stronie gminy obowiązek wykazania, że nastąpiły szczególne okoliczności, uzasadniające odstępstwo od zasady 14-dniowego *vacatio legis*.

Tymczasem przywołane wyżej postanowienie uchwały dotyczące daty jej wejścia w życie nie odpowiada ww. wymogom. Regulacja przewidująca nabycie przez uchwałę mocy obowiązującej *w terminie 14 dni od ogłoszenia* w urzędowym publikatorze pozwala jej zaistnieć w obrocie prawnym w każdym dniu 14-dniowego okresu *vacatio legis* – nawet już od pierwszego dnia po ogłoszeniu uchwały. Należy zatem stwierdzić, że przepis § 3 uchwały, który w sposób nieuzasadniony nie przewiduje wymaganego prawem okresu *vacatio legis*, jest sprzeczny z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, a w konsekwencji także z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP. Brak odpowiedniego określenia terminu wejścia w życie aktu prawnego narusza również art. 2 Konstytucji RP, a w szczególności wyprowadzaną z tego przepisu zasadę przyzwolonej legislacji.

Trybunał Konstytucyjny również wskazał, że: *Posłużenie się odpowiednią vacatio legis ma znaczenie ochronne dla adresatów norm prawnych. Gwarantować ma przewidywalność działalności prawodawczej, a tym samym zapewniać bezpieczeństwo prawne jednostki, stanowiące jeden z podstawowych elementów demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Podstawową funkcją vacatio legis jest umożliwienie adresatom norm prawnych zapoznanie się z nowymi regulacjami oraz dostosowanie się do zmieniającego stanu prawnego. Pozwala to na odpowiednie rozeznanie własnej sytuacji oraz zaplanowanie działań*

z uwzględnieniem wszystkich związanych z tym skutków prawnych (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 grudnia 2014 r., sygn. akt P 29/13, LEX nr 155).

Na marginesie organ nadzoru zwraca uwagę na pojawiające się wątpliwości, co do rzeczywistego zamiaru Rady Miejskiej w Zawierciu w związku z podjęciem przedmiotowej uchwały. W treści uzasadnienia do uchwały wskazano lakonicznie, że *Rada Miejska będzie kontynuować prace zmierzające do wprowadzenia zmian w zakresie zasad funkcjonowania jednostek pomocniczych*. Natomiast z treści wyjaśnień Przewodniczącej Rady Miejskiej w Zawierciu, o których była mowa wyżej, można wnioskować, że wolą Rady Miejskiej w Zawierciu było zniesienie jednostki pomocniczej. W treści tego pisma znalazło się bowiem – nie znajdujące oparcia w przepisach prawa – stwierdzenie, że *Zniesienie jednostki następuje poprzez uchylene uchwały w przedmiocie nadania statutu, gdyż prawny skutek zniesienia jednostki jest konsekwencją uchylenia Statutu*.

Dla zniesienia jednostki pomocniczej konieczne jest natomiast podjęcie odrębnej uchwały. Cytowany już art. 5 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym stanowi wprawdzie jedynie wprost o podejmowaniu przez radę gminy uchwały o utworzeniu jednostki pomocniczej, jednak nie może ulegać wątpliwości, że również zniesienie takiej jednostki mieści się w wyłącznych kompetencjach organu stanowiącego. Uchwała podjęta w tej sprawie będzie bezsprzecznie stanowiła akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy gminnej, jako, że podjęta zostanie w zakresie *wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych*.

Organ nadzoru w pełni aprobuje następujące stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego: *Przepis art. 5 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym przewiduje, że zasady znoszenia jednostki pomocniczej winny zostać określone w statucie gminy. Skoro ustawodawca przewidział możliwość zniesienia jednostki pomocniczej na zasadach określonych przez radę gminy w statucie gminy (podobnie jak tworzenia, łączenia, podziału), to w braku regulacji statutowej – przy uwzględnieniu wykładni zarówno historycznej, jak i systemowej – należy przyjmować, że rada, która może utworzyć jednostkę pomocniczą, może ją również znieść na zasadach podobnych do określonych w art. 5 ust. 2 i na podstawie tego przepisu. Przyjęcie odmiennej interpretacji prowadziłoby do prymatu statutu nad przepisami ustawy i naruszałoby zasadę, według której akt niższej rangi nie może być stosowany w zakresie, w jakim jest sprzeczny z ustawą (por. wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2005 r. sygn. akt II OSK 325/05 publ. CBOSA).*

Omówione powyżej naruszenia prawa należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. W doktrynie za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, s. 101-102). Z kolei w orzecznictwie za istotne naruszenie prawa, będące podstawą do stwierdzenia nieważności aktu, uznaje się takiego rodzaju naruszenia prawa jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 grudnia 2022 r. sygn. I OSK 1057/20 publ. CBOSA).

Przedmiotową uchwałą Rada naruszyła zarówno przepisy proceduralne – nie przeprowadzając konsultacji projektu uchwały z mieszkańcami Miasta oraz wadliwie ustalając datę wejścia w życie uchwały, jak i przepisy prawa materialnego – niewłaściwie realizując upoważnienie zawarte w art. 5 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, nie podejmując uchwały w sprawie zniesienia jednostki pomocniczej.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXXIII/1022/22 Rady Miejskiej w Zawierciu z dnia 28 grudnia 2022 r. w sprawie uchylenia Uchwały nr XLVI/471/14 w sprawie utworzenia jednostki pomocniczej Gminy Zawiercie – Osiedla Wydra Zielona – w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz