



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 17 grudnia 2024 r.

Poz. 8825

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NPII.4131.1.903.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 13 grudnia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 35/VIII/2024 Rady Gminy Opatów z dnia 12 listopada 2024 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami części wsi dotyczących zmiany rodzaju miejscowości, w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 w zw. z 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 jako: *ustawa*, oraz art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (Dz. U. z 2019 r. poza. 1443) i § 4 ust. 1 uchwały Nr 15/V/2011 Rady Gminy Opatów z dnia 28 stycznia 2011 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy Opatów (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2011 r. Nr 51 poz. 915).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 12 listopada 2024 r. Rada Gminy Opatów podjęła uchwałę Nr 35/VIII/2024 w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami części wsi dotyczących zmiany rodzaju miejscowości, dalej jako: „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in.: art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 15 listopada 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona niezgodna z prawem.

W pierwszej kolejności organ nadzoru wskazuje, że niniejsza uchwała, której tytuł brzmi, że została podjęta: *w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami części wsi dotyczących zmiany rodzaju miejscowości*, nie określa zasad i trybu przeprowadzania konsultacji – rozumianych jako zespół norm generalnych i abstrakcyjnych, które mają być w przyszłości powtarzalne. Uwzględniając literalne brzmienie przepisów uchwały należy stwierdzić, że dotyczy ona wszczęcia procesu konsultacji społecznych w indywidualnej i konkretnej sprawie, który jest związany ze zmianą rodzaju miejscowości ze wsi Kleć, części – wsi Zwierzyniec Drugi na kolonię Kleć. Wobec czego niniejsza uchwała została podjęta na podstawie art. 8 ust. 2 ustawy o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych – który zobowiązuje do przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami oraz § 4 ust. 1 uchwały Nr 15/V/2011 Rady Gminy Opatów z dnia 28 stycznia 2011 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy Opatów – który daje Radzie Gminy upoważnienie do wszczęcia procesu konsultacji z mieszkańcami. Z kolei podstawą prawną do podjęcia niniejszej uchwały nie stanowi, przywołany przez radę w rubrum uchwały, art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że: *Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy (...)*. W oparciu o ww. przepis ustawy o samorządzie gminnym została jednakże podjęta uchwała Nr 15/V/2011 Rady Gminy Opatów z dnia 28 stycznia 2011 r.

w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy Opatów – która stanowi obowiązujący zbiór zasad i tryb postępowania w sprawie przeprowadzania konsultacji społecznych na terenie Gminy Opatów.

Konkludując powyższe, niniejsza uchwała, z uwagi na literalne brzmienie poszczególnych przepisów uchwały, została podjęta na podstawie art. 8 ust. 2 ustawy o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych oraz § 4 ust. 1 uchwały Nr 15/V/2011 Rady Gminy Opatów z dnia 28 stycznia 2011 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy Opatów. Ww. podstawy prawne nie dają upoważnienia do stanowienia aktów prawa miejscowego, jedynie tylko uchwał o charakterze indywidualnym i konkretnym.

Zdaniem organu nadzoru zawarte w treści uchwały normy mogą być kierowane wyłącznie do organów gminy, które będą przeprowadzały konsultacje z mieszkańcami, nie zaś do podmiotów pozostających poza strukturami aparatu administracyjnego gminy.

W tym miejscu należy wskazać, że z treści art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż: *Na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych – o czym stanowi art. 42 ustawy o samorządzie gminnym.*

Dodatkowo zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy: *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.* Dodatkowo, jak wynika z treści art. 13 pkt 2 ustawy: *W wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się: akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy.*

Biorąc powyższe pod uwagę, § 7 uchwały – jest on sprzeczny z art. 4 ust. 1 oraz art. 13 pkt 2 ustawy w związku z art. 8 ust. 2 ustawy o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych i § 4 ust. 1 uchwały Nr 15/V/2011 Rady Gminy Opatów z dnia 28 stycznia 2011 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy Opatów. Rada Gminy Opatów w § 7 uchwały postanowiła, że: *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.*

W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy błędnie zakwalifikowała przedmiotową uchwałę do kategorii aktów prawa miejscowego, których wejście w życie uzależnione jest od publikacji w dzienniku urzędowym (art. 13 pkt 2 ustawy). Jak już wyżej wskazano uchwała podjęta na podstawie art. 8 ust. 2 ustawy o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych i § 4 ust. 1 uchwały Nr 15/V/2011 Rady Gminy Opatów z dnia 28 stycznia 2011 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy Opatów, powinna być adresowana wyłącznie do organów gminy i jej jednostek organizacyjnych. Przedmiotowa uchwała zawiera wyłącznie przepisy o charakterze indywidualnym i konkretnym. W związku z tym niniejsza uchwała nie może rozstrzygać o jakichkolwiek prawach, czy obowiązkach mieszkańców gminy, tj. nie może zawierać norm generalnych i abstrakcyjnych dotyczących mieszkańców gminy. Jest to typowy akt normatywny kierownictwa wewnętrznego, mający moc wiążącą jedynie wewnątrz określonego układu organizacyjnego. Przedmiotowa uchwała nie podlega zatem publikacji jako akt prawa miejscowego, o którym mowa w art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Wymóg publikacji nie wynika również z przepisów szczególnych. Omawiana uchwała nie mieści się także w katalogu pozostałych aktów, podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, wymienionych w art. 13 pkt 1-10 ustawy. Niedopuszczalne jest więc uzależnianie wejścia w życie tej uchwały od urzędowej promulgacji.

Zatem wskazania wymaga, 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 ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały wyróżnić można także prawidłowe określenie jej wejścia w życie. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą nieprawidłowe określenie daty wejścia w życie uchwały m.in. poprzez uzależnienie jej wejścia w życie od publikacji w dzienniku urzędowym stanowi istotne naruszenie prawa, co skutkuje nieważnością aktu w całości (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt II SA/Op 58/09; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 września 2012 r., sygn. akt II SA/Gl 851/12; Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Powyżej opisane uchybienie w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 35/VIII/2024 Rady Gminy Opatów z dnia 12 listopada 2024 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami części wsi dotyczących zmiany rodzaju miejscowości – 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy