



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PN-N.4131.109.1.2025.AA2

Wrocław, 18 lutego 2025 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

§ 3. we fragmencie „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały nr XI/121/25 Rady Miejskiej w Polkowicach z dnia 11 lutego 2025 r. w sprawie podziału sołectwa Osiedla Dąbrowskiego-Hubala.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Polkowicach, działając na podstawie art. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.) – dalej jako: ustawa, podjęła na sesji w dniu 11 lutego 2025 r. uchwałę nr XI/121/25 w sprawie podziału Osiedla Dąbrowskiego-Hubala – dalej jako: uchwała.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 13 lutego 2025 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, podjęcie § 3 we fragmencie „po upływie 14 dni od daty 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.

Mocą przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Polkowicach, działając na podstawie art. 5 ustawy o samorządzie gminnym, dokonała podziału osiedla Dąbrowskiego-Hubala, poprzez utworzenie dwóch odrębnych osiedli: Osiedle Dąbrowskiego oraz Osiedle Hubala. W § 3 uchwały Rada postanowiła, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty 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. 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). 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.

Uchwała rady gminy w sprawie podziału jednego sołectwa i utworzenia innego sołectwa wskutek tego podziału nie zawiera cech aktu generalnego i abstrakcyjnego. 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.

Tymczasem uchwała Rady Miejskiej w Polkowicach jest aktem deklaratoryjnym stwierdzającym dokonanie podziału osiedla i utworzenie dwóch nowych osiedli. Z uchwały nie wynikają bezpośrednio żadne prawa i obowiązki dla mieszkańców gminy, co wskazuje na brak przymiotu generalności. W przedmiotowej uchwale stwierdza się jedynie fakt dokonania podziału osiedla i utworzenia, wskutek tego podziału, nowych osiedli. Tego rodzaju uchwała podlega jednorazowemu skonsumowaniu. Istnienie po stronie Gminy obowiązków związanych z przedmiotową uchwałą nie nadaje jej waloru abstrakcyjności. Prawa i obowiązki mieszkańców osiedla stosowane wielokrotnie będą wypływały dopiero z uchwały ustrojowej, tj. aktu normatywnego, jakim jest statut jednostki pomocniczej. Przedmiotowa uchwała jest zatem aktem jednorazowego wykonania, a zatem nie podlega publikacji w świetle art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Nie istnieje także inny przepis szczególny, w tym art. 5 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, 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 w sprawie czy to utworzenia, łączenia, podziału i znoszenia jednostek pomocniczych gminy oraz zmiany ich granic.

Zwrócić należy uwagę na art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych. Podstawę prawną dla wydania aktu prawa miejscowego w zakresie wewnętrznego ustroju jednostek pomocniczych stanowi art. 35 ustawy o samorządzie gminnym. W świetle powyższego, rada gminy jest upoważniona przepisem art. 5 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym do utworzenia, łączenia, podziału jednostki pomocniczej, w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy. Uchwała ta nie ma rangi aktu prawa miejscowego, o ile nie jest z nią jednocześnie nadawany (bądź zmieniany) statut jednostki pomocniczej. Rangę aktu prawa miejscowego ma bowiem uchwała ustrojowa podejmowana na podstawie 40 ust. 2 pkt 1 i art. 35 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, określająca obligatoryjne ustawowe jej elementy, w tym te kształtujące sytuację prawną mieszkańców jednostek pomocniczych.

Powyższa argumentacja uzasadnia stwierdzenie nieważności §3 uchwały we fragmencie „po upływie 14 dni od daty 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 §3 we fragmencie: „po upływie 14 dni od daty 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

Anna Żabska