



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),

stwierdzam nieważność

§ 5. we fragmencie: „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały Nr XIII/154/25 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 24 lutego 2025 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami miasta Legnicy dotyczących zmiany granic administracyjnych miasta Legnicy.

Uzasadnienie

Rada Miejska Legnicy, na sesji w dniu 24 lutego 2025 r., podjęła uchwałę w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami miasta Legnicy dotyczących zmiany granic administracyjnych miasta Legnicy.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 3 marca 2025 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 5 we fragmencie „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” 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), polegającym na skierowaniu uchwały do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Analizowaną uchwałą Rada Miejska Legnicy określiła zakres, termin, formę i tryb przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami miasta Legnicy dotyczących zmiany granic administracyjnych miasta Legnicy, polegającej na włączeniu do granic administracyjnych miasta Legnicy części obrębu Białka i Jasków gminy Krotoszyce oraz części obrębu Lipce gminy Miłkowice, w obszarze których położony jest Cmentarz Komunalny dla miasta Legnicy.

W podstawie prawnej uchwały przywołano w szczególności art. 4b ust. 1 pkt 1 i art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. W świetle przepisu art. 4b ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym wydanie przez Radę Ministrów rozporządzenia ustalającego granice gminy wymaga wniosku rady gminy poprzedzonego przeprowadzeniem przez tę radę konsultacji z mieszkańcami. Zgodnie z przepisem art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy. Ustęp 2 tego przepisu stanowi z kolei, że zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy, z zastrzeżeniem ust. 7 (ust. 7 nie ma w przedmiotowej sprawie zastosowania).

W przepisie §5 uchwały Rada postanowiła, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Na wstępie podkreślić należy, że w przepisie § 2 ust. 1 uchwały Rada Miejska Legnicy wskazała, że konsultacje, o których mowa w § 1 przeprowadza się w trybie i na zasadach określonych w uchwale Nr XLVI/503/18 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 28 maja 2018 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Legnicy. Uchwała ta została uznana za akt prawa miejscowego, ustanawiający normy generalne i abstrakcyjne oraz została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z dnia 6 czerwca 2018 r. pod pozycją 2917.

Uchwała Nr XIII/154/25 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 24 lutego 2025 r. stanowi dopełnienie norm prawnych uchwały Nr XLVI/503/18 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 28 maja 2018 r. Po pierwsze, ma zasięg lokalny, dotyczący określonego terenu gminy – na co pozwala § 3 pkt 2 uchwały Nr XLVI/503/18. Po drugie, w świetle regulacji § 1 ust. 1 uchwały Nr XLVI/503/18 konsultacje przeprowadza się z mieszkańcami Legnicy w przypadkach przewidzianych ustawą lub w innych sprawach istotnych dla Legnicy. Po trzecie, określona w §

2 ust. 5 uchwały Nr XIII/154/25 forma konsultacji jest dopełnieniem form konsultacji określonych w § 4 uchwały Nr XLVI/503/18. Po czwarte w końcu, przepis § 5 ust. 3 uchwały Nr XLVI/503/18 stanowi, że ogłaszając konsultacje Prezydent lub Rada Miejska określi w szczególności: przedmiot konsultacji, obszar objęty konsultacjami, czas trwania konsultacji, formę lub formy konsultacji.

W świetle powyższego, badana uchwała ma wyłącznie charakter wykonawczy do uchwały Nr XLVI/503/18 w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Legnicy.

W dalszej kolejności wskazać należy, że 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 nie 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 Miejskiej w Legnicy Nr XIII/154/25 nie zawiera cech aktu abstrakcyjnego, bowiem będzie miała jednorazowe zastosowanie, które wynika z celu uchwały jakim jest przeprowadzenie konsultacji społecznych z mieszkańcami miasta Legnica dotyczących zmiany granic miasta. Badana uchwała ulegnie skonsumowaniu w wyniku przeprowadzenia konsultacji.

Z powyższych względów przedmiotowa uchwała musi być uznawana za akt wewnętrznie obowiązujący.

Reasumując, o ile zatem akt prawny rangi ustawy nie określa wprost zasad przeprowadzania konsultacji społecznych, to każda uchwała o jednokrotnym zastosowaniu, jak badana uchwała, będzie miała wykonawczy charakter wobec aktu prawa miejscowego, ale tylko w przypadku jego ustanowienia już przez organ stanowiący w formie uchwały w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami, zawierającej jednocześnie i normy generalne i abstrakcyjne. Zatem analizowana uchwała uznana zostałaby za akt prawa miejscowego wyłącznie w przypadku nieustanowienia uchwały Nr XLVI/503/18 z dnia 28 maja 2028 r. W obiegu prawnym nie mogą występować dwa lub więcej aktów normatywnych regulujących tę samą materię. Wyjątkiem jest szczególna forma konsultacji społecznych przewidziana przez ustawodawcę w art. 5a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym dotycząca budżetu obywatelskiego.

Na koniec wskazać należy, że 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 badanej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Powyższa argumentacja uzasadnia stwierdzenie nieważności § 5 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 § 5 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 skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Anna Żabska