

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.25.2020.ABej

z dnia 20 lutego 2020 r.

Rada Gminy Świdnica

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, 1309, 1571, 1696 i 1815)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XV/121/2020 Rady Gminy Świdnica z dnia 22 stycznia 2020 r. o ograniczeniu konsultacji społecznych w sprawie zmiany granic Gminy Świdnica do mieszkańców sołectw: Świdnica, Wilkanowo oraz Piaski, w części, tj. § 4.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 22 stycznia 2020 Rada Gminy Świdnica podjęła uchwałę Nr XV/121/2020 o ograniczeniu konsultacji społecznych w sprawie zmiany granic Gminy Świdnica do mieszkańców sołectw: Świdnica, Wilkanowo oraz Piaski. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 4b ust. 2 oraz art. 4a ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 506, 1309, 1571, 1696 i 1815). Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 24 stycznia 2020r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, iż uchwała w kwestionowanej części została podjęta z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 i 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1461).

Zgodnie z § 1 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Świdnica ograniczyła konsultacje społeczne w sprawie zmiany granic Gminy Świdnica, w zakresie określonym w załączniku do uchwały, do mieszkańców sołectw: Świdnica, Wilkanowo oraz Piaski. Dalej w 2 uchwały Rada postanowiła, że konsultacje określone w § 1 zostaną przeprowadzone zgodnie z odrębną uchwałą nr VIII/57/2019 Rady Gminy Świdnica z dnia 22 maja 2019 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Świdnica (Dz. Urz. Woj. Lubus. z 2019 r., poz. 1528).

Natomiast w kwestionowanym § 4 uchwały Rada Gminy Świdnica postanowiła, że „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego.” Określenie takiego sposobu promulgacji (poprzez ogłoszenie w dzienniku wojewódzkim) oznacza, że Rada zakwalifikowała przedmiotową uchwałę do kategorii aktów prawa miejscowego, którego wejście w życie uzależnione jest od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku

urzędowym. Zapis ten stanowi przekroczenie ustawowego upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. W wymienionym artykule ustawodawca postanowił, 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. Jednocześnie art. 13 pkt 2 i 10 ustawy wyraźnie określił, że w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się m.in. akty prawa miejscowego stanowione przez organy gmin oraz inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne. Niedopuszczalne jest zatem uzależnienie wejścia w życie przedmiotowej uchwały od jej ogłoszenia w tym publikatorze, jak to ma miejsce w odniesieniu do aktów prawa miejscowego (art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych). Zakres i tematyka przedmiotowej uchwały nie pozostawia wątpliwości, że nie posiada ona cech właściwych dla aktu prawa miejscowego. Nie rozstrzyga bowiem o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, lecz jest aktem kierownictwa wewnętrznego i ma charakter konkretny oraz jednorazowy. Podkreślić należy, że stanowienie aktów prawa miejscowego przez organy gminy zostało uregulowane przepisami ustawy o samorządzie gminnym i stosownie do art. 40 ust. 1 tej ustawy na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Jednakże przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie zawierają legalnej definicji aktów prawa miejscowego, a więc kwalifikacja danego aktu do kategorii aktów prawa miejscowego powinna być poprzedzona badaniem cech danego aktu. Akt prawa miejscowego musi posiadać cechę powszechnego obowiązywania na obszarze działania organów, które go ustanowiły. Należy zatem zwrócić uwagę na istotne cechy przepisów powszechnie obowiązujących, a szczególnie na to, że: 1) są one adresowane i obowiązują określone ogólnie kategorie podmiotów, 2) określają zasady zachowania się określonych kategorii adresatów, a więc ich prawa i obowiązki, 3) akty te nie mogą konsumować się przez jednorazowe zastosowanie (muszą być powtarzalne), 4) działanie przepisów powszechnie obowiązujących zabezpieczone jest możliwością stosowania sankcji. Ponadto norma powszechnie obowiązująca musi mieć jednocześnie generalny charakter, tzn. musi określać adresatów przez wskazanie ich cech, a nie przez wymienienie z nazwy. W opozycji do aktów prawa miejscowego stawia się akty wewnętrzne, które - podobnie jak akty powszechnie obowiązujące - są wydawane na podstawie prawa i w jego granicach przez ustawowo upoważnione do tego organy, jednak nie mają charakteru aktów zewnętrznych. Tak więc akt wewnętrzny odróżnia od aktu prawa miejscowego przede wszystkim zakres podmiotowy jego obowiązywania, który jest ograniczony do osób i jednostki organizacyjnej podległej organowi wydającemu akt, czyli do podmiotów określonego pionu administracyjnego. Dlatego akty wewnętrzne nie mogą być kierowane do podmiotów pozostających poza strukturą organizacyjną, w ramach której akt ten obowiązuje (wyrok WSA w Opolu z dnia 13 września 2011 r., sygn. akt II SA/Op).

Nadto wskazać należy, że na obszarze Gminy Świdnica obowiązuje akt prawa miejscowego regulujący zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Świdnica i jest to uchwała, do której Rada odwołuje się w przedmiotowym akcie - nr VIII/57/2019 Rady Gminy Świdnica z dnia 22 maja 2019 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Świdnica (Dz. Urz. Woj. Lubus. z 2019 r., poz. 1528). W załączniku do tej uchwały zatytułowanym: "Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami

Gminy Świdnica" określono m. in., że : Konsultacje społeczne z mieszkańcami Gminy przeprowadza się w przypadkach określonych ustawami (§ 2 lit.a). Konsultacje społeczne przeprowadza Wójt, który w drodze zarządzenia określa: cel i przedmiot konsultacji; czas trwania konsultacji, określony poprzez datę rozpoczęcia i zakończenia konsultacji, przy czym czas trwania konsultacji nie może być krótszy niż 5 dni oraz dłuższy niż 21 dni; formy przeprowadzenia konsultacji; wydział Urzędu, osobę lub jednostkę organizacyjną odpowiedzialną za przeprowadzenie konsultacji. Ogłoszenie o konsultacjach publikowane jest w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie internetowej Urzędu i na tablicy ogłoszeń Urzędu. (§ 3). Z wnioskiem do Wójta o przeprowadzenie konsultacji społecznych może wystąpić Rada Gminy Świdnica (§ 4 ust. 1 lit a).

Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzić należy, iż Rada Gminy Świdnica podejmując w dniu 22 stycznia 2020r. uchwałę Nr XV/121/2020 o ograniczeniu konsultacji społecznych w sprawie zmiany granic Gminy Świdnica do mieszkańców sołectw: Świdnica, Wilkanowo oraz Piaski, naruszyła w sposób istotny 4 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 i 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, co powoduje konieczność stwierdzenia jej nieważności w zakresie błędnego zapisu § 4.

Mając na uwadze powyższe orzeczono jak na wstępie.

Pouczenie:

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

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.

Z up. Wojewody Lubuskiego

Paweł Witt

Wydział Nadzoru i Kontroli - Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli