



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 15 lutego 2023 r.

Poz. 1905



Poznań, 3 lutego 2023 r.

### WOJEWODA WIELKOPOLSKI

NP-III.4131.1.12.2023.7

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

#### **orzekam**

nieważność § 4 w zakresie zwrotu "po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego" uchwały nr LIII.520.2022 Rady Gminy Złotów z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o zmianę rodzaju miejscowości - ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 29 grudnia 2022 r. Rada Gminy Złotów podjęła uchwałę nr LIII.520.2022 w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o zmianę rodzaju miejscowości, zwaną dalej "uchwałą".

Uchwałę podjęto na podstawie: "art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.) oraz art. 8 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1443)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 5 stycznia 2023 r.

**Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził co następuje:**

Podstawę prawną podjętej przez Radę Gminy Złotów uchwały nr LIII.520.22 w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o zmianę rodzaju miejscowości, stanowi przepis art. 8 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1443). Zgodnie z powołanym przepisem, "Urzędowa nazwa jest ustalana, zmieniana lub znoszona na wniosek rady gminy, na której obszarze jest położona miejscowość lub obiekt fizjograficzny" (ust. 1), "Rada gminy

przedstawia wniosek, o którym mowa w ust. 1, ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej za pośrednictwem wojewody. W przypadku wniosku dotyczącego nazwy miejscowości zamieszkałej rada gminy jest obowiązana uprzednio przeprowadzić w tej sprawie konsultacje z mieszkańcami tej miejscowości, w trybie, o którym mowa w art. 5a ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym" (ust. 2).

W § 4 uchwały Rada Gminy Złotów postanowiła że "Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego".

Oznacza to, że termin wejścia w życie ocenianej uchwały określono w sposób przewidziany w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), zwaną dalej "ustawą", w sposób właściwy dla aktów normatywnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące.

W ocenie organu nadzoru § 4 uchwały w zakresie zwrotu: "po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego" został podjęty z istotnym naruszeniem prawa.

Przepis art. 13 ustawy wymienia akty prawne podlegające publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Punkty 2 i 10 wskazanego przepisu stanowią, że w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się "akty prawa miejscowego stanowiące przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy" oraz "inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne".

W świetle powyższego należy stwierdzić, że publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym podlegają jedynie takie uchwały, które stanowią akty prawa miejscowego lub, gdy o ich publikacji stanowi przepis szczególny.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko, iż "Choć brak jest ustawowej definicji aktu prawa miejscowego, to powszechnie przyjmuje się, że taki charakter mają akty normatywne, w których ujęto normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Normatywny zaś charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi skierowane do adresatów w celu wskazania określonego sposobu zachowania się w postaci nakazu, zakazu lub uprawnienia. Charakter generalny wyraża się w tym, że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy. Abstrakcyjność normy oznacza, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty odnoszą się zatem mają do zachowań powtarzalnych, nie mogą zaś zrealizować się w wyniku jednorazowego zastosowania. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) występujących poza organami administracji, a będąc źródłami prawa powszechnie obowiązującego mogą regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców). Stanowią zatem prawo dla wszystkich, którzy znajdują się w przewidzianej przez nie sytuacji. W praktyce oznacza to, że adresatami aktów prawa miejscowego są osoby będące mieszkańcami danej jednostki samorządu terytorialnego bądź tylko przebywające na terenie jej działania (...)" - postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 23 maja 2018 r., IV SA/Po 245/18, CBOSA.

Oceniana uchwała nie spełnia kryteriów, które kwalifikowałyby ją do kategorii aktów prawa miejscowego. Nie zawiera ona bowiem postanowień o charakterze normatywnym, nie jest aktem generalnym i abstrakcyjnym skierowanym do podmiotów zewnętrznych wobec Gminy. Brak jest cech abstrakcyjności badanego aktu prawnego. Na mocy art. 8 ust. 4 pkt 1 ustawy o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych, rada może podejmować uchwały w sprawie

wystąpienia z wnioskiem m. in. o zmianę urzędowej nazwy miejscowości. Regulacja ta nie daje jednak podstaw prawnych do podejmowania aktów prawa miejscowego. W akcie wyrażającym wolę złożenia wniosku w przedmiotowej sprawie nie zamieszcza się norm mających cechę powszechności obowiązywania. Żadna z zawartych w przepisach analizowanej uchwały norm nie jest powszechnie obowiązującą normą generalno-abstrakcyjną. W § 1 uchwały rada zdecydowała o złożeniu wniosku za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego w indywidualnej sprawie do skonkretyzowanego w treści uchwały podmiotu, tj. do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o zmianę rodzaju miejscowości. Uchwała stanowi warunek formalny dalszych działań podejmowanych przez wojewodę oraz ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Nie determinuje jednak w żaden sposób sytuacji administracyjnoprawnej innych podmiotów, w szczególności nie rozstrzyga bezpośrednio o niczych prawach i obowiązkach. Jest aktem prawnym, który ulega konsumpcji w wyniku jednorazowego zastosowania. Z powyższych względów przedmiotowa uchwała musi być uznana za akt wewnętrznie obowiązujący.

Publikacja przedmiotowej uchwały nie została również przewidziana przez żaden przepis szczególny.

Mając powyższe na uwadze, uzasadnione jest stwierdzenie nieważności § 4 uchwały w zakresie zwrotu: "po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego". Wyeliminowanie z obrotu prawnego zakwestionowanego fragmentu przepisu § 4 uchwały powoduje, że przedmiotowa uchwała weszła w życie z dniem jej podjęcia.

W tym miejscu zasadnym jest zacytowanie fragmentu uzasadnienia wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 2 sierpnia 2018 r., II SA/Po 228/18, CBOSA, w którym Sąd ten orzekł: "W orzecznictwie sądów administracyjnych wyraźnie rozróżnia się sytuację, w której rada gminy podejmuje akt prawa miejscowego nadając mu inny charakter i nie przewidując w związku z tym obowiązku jego publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, od sytuacji, gdy rada gminy bezpodstawnie nadaje walor aktu prawa miejscowego uchwałę, która nie spełnia wymogów odnoszonych do tego rodzaju aktów, nakazując jej publikację w organie promulgacyjnym i określając termin wejścia jej w życie właściwy dla aktów prawa miejscowego. W pierwszym przypadku akt prawa miejscowego nie wchodzi do obrotu prawnego ze względu na niespełnienie warunku publikacji, w drugim zaś pozostaje skuteczny, przy czym nie jako akt powszechnie obowiązujący, ale jako akt prawny innego rodzaju, np. akt wewnętrzny (por. wyrok NSA z 21.06.2017 r., sygn. akt II OSK 2677/15, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>; w skrócie: CBOSA), który obowiązuje od dnia jego podjęcia. Mając na uwadze powyższe, w ocenie Sądu w niniejszym składzie wystarczającym było stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały jedynie w tej części, która wskazywała na prawotwórczy charakter uchwały, tj. co do jej § 4, stanowiącym, że: »Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego«".

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec jak w sentencji.

### **Pouczenie**

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski  
(-) Michał Zieliński  
*(dokument podpisany elektronicznie)*

Otrzymują:

Rada Gminy Złotów

Wójt Gminy Złotów