



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 24 lipca 2024 r.

Poz. 6628

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.254.2024.6

#### WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 15 lipca 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 z późn. zm.)

#### **orzekam**

nieważność uchwały nr III/27/24 Rady Miejskiej Turku z dnia 25 czerwca 2024 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji w przedmiocie utworzenia jednostek pomocniczych Gminy Miejskiej Turek i uchwalenia statutów jednostek pomocniczych - ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 25 czerwca 2024 r. Rada Miejska Turku podjęła uchwałę nr III/27/24 w sprawie przeprowadzenia konsultacji w przedmiocie utworzenia jednostek pomocniczych Gminy Miejskiej Turek i uchwalenia statutów jednostek pomocniczych, dalej jako: "uchwała".

Uchwałę podjęto na podstawie: "art. 5 ust. 2 oraz art. 5a ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.) oraz § 5 ust. 1 uchwały nr XLIX/332/22 Rady Miejskiej Turku z dnia 24 czerwca 2022 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Miejskiej Turek (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego poz. 5014)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 28 czerwca 2024 r.

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

Ocenianą uchwałą Rada Miejska Turku postanowiła w § 1 uchwały o przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami Gminy Miejskiej Turek, o zasięgu gminnym, w przedmiocie utworzenia jednostek pomocniczych oraz nadania statutów jednostkom pomocniczym.

W § 3 uchwały zapisano: "Konsultacje zostaną przeprowadzone poprzez: 1) zamieszczenie projektów uchwał do publicznego wglądu na stronie internetowej miasta, w Biuletynie Informacji Publicznej oraz wyłożenie w Urzędzie Miejskim w Turku, w terminie od dnia 1 lipca 2024 r. do dnia 15 lipca 2024 roku; 2) przyjmowanie pisemnych opinii, uwag oraz wniosków do projektów, w terminie od dnia 1 lipca 2024 r. do dnia 15 lipca 2024 r., za pośrednictwem poczty tradycyjnej lub przesłanych drogą elektroniczną na adres: poczta@miastoturek.pl oraz osobiście w Urzędzie Miejskim w Turku, Biuro Obsługi Klienta (formularz zgłoszenia opinii, uwag oraz wniosków stanowi załącznik nr 10 do uchwały)".

Uchwała w swej treści nie zawiera przepisu o jej wejściu w życie. Analizując treść badanej uchwały, organ nadzoru doszedł do przekonania, że wolą rady było nadanie uchwale charakteru aktu kierownictwa wewnętrznego, z uwagi na fakt podjęcia uchwały 25 czerwca 2024 r. i zamieszczenie projektów konsultowanych uchwał do publicznego wglądu na stronie internetowej miasta i BIP oraz publiczne wyłożenie, a także przyjmowanie pisemnych opinii uwag oraz wniosków do projektów konsultowanych uchwał w terminie od 1 lipca 2024 r. do 15 lipca 2024 r. (§ 3 pkt 1 i 2 uchwały). W związku z powyższym,

należy przyjąć, iż Rada Miejska Turku uznała uchwałę za akt kierownictwa wewnętrznego, a w konsekwencji uznała, że akty takie nie wymagają publikacji w organie promulgacyjnym i co do zasady wchodzi w życie z dniem podjęcia przez radę gminy.

Z takim stanowiskiem nie sposób się zgodzić, gdyż zdaniem organu nadzoru, badana uchwała, podjęta na podstawie art. 5 ust. 2 oraz art. 5a ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 z późn. zm.), dalej jako: "u.s.g." stanowi akt prawa miejscowego, w związku z czym powinna wejść w życie w trybie określonym w art. 4 ust. 1 oraz 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: "u.o.a.n."

Obowiązek ogłoszenia aktu prawa miejscowego wynika z art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), dalej jako: "Konstytucja RP", który stanowi, że: "Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie".

Zgodnie z treścią art. 42 u.s.g.: "Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (...)".

W świetle art. 2 ust. 1 u.o.a.n., ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. W wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez organ gminy (art. 13 pkt 2 u.o.a.n.). Przepis art. 4 ust. 1 "u.o.a.n.", stanowi, że: "Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie o upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy". Stosownie do zapisów art. 4 ust. 2 u.o.a.n.: "W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym". W myśl art. 5 u.o.a.n.: "Przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie".

W świetle art. 5 ust. 1 u.s.g.: "Gmina może tworzyć jednostki pomocnicze: sołectwa oraz dzielnice, osiedla i inne. Jednostką pomocniczą może być również położone na terenie gminy miasto". Z brzmienia art. 5 ust. 2 u.s.g. wynika, że jednostkę pomocniczą tworzy rada gminy, w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy".

Zgodnie z art. 5a ust. 1 u.s.g., w przypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzone na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy. Z treści art. 5a ust. 2 u.s.g. wynika, że zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami określa uchwała rady gminy. Na podstawie tego przepisu możliwe jest podjęcie uchwały w sprawie ustalenia ogólnych zasad przeprowadzania konsultacji, jak i uszczegóławiania konkretnych konsultacji, w zależności od występujących potrzeb, już w kolejnych uchwałach. Rada Miejska Turku podjęła 24 czerwca 2022 r. uchwałę nr XLIX/332/22 w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Miejskiej Turek (Dz. Urz. Woj. Wielk. poz. 5014). Natomiast badaną uchwałę podjęto w związku z konkretnymi konsultacjami, tj. konsultacjami w przedmiocie utworzenia jednostek pomocniczych Gminy Miejskiej Turek i uchwalenia statutów jednostek pomocniczych.

Organ nadzoru podziela w tym zakresie stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu wyrażone w wyroku z 7 lipca 2021 r., II SA/Po 148/21 (CBOSA) według którego: "(...) kwalifikacja uchwał stanowionych na podstawie art. 5a ust. 2 u.s.g. (oraz odpowiadających im funkcjonalnie uchwał podejmowanych na podstawie art. 3d ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 10a ust. 2 ustawy o samorządzie województwa), jako aktów prawa miejscowego jest powszechna w literaturze i orzecznictwie. Takiej kwalifikacji nie może zmieniać to, że akt ustanowiono na potrzeby jednych tylko konsultacji (...). Obowiązkowym warunkiem wejścia w życie aktu normatywnego powszechnie obowiązującego jest jego ogłoszenie w dzienniku urzędowym (art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych)".

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 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 uchwałe, 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 czerwca 2017 r., II OSK 2677/15, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>; w skrócie: «CBOSA»)".

Biorąc pod uwagę powyższe, należało orzec jak w sentencji.

#### **Pouczenie**

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy 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  
(-) Agata Sobczyk  
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska Turku

Burmistrz Miasta Turku