



Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie
20-914 Lublin
Spokojna 4

Lublin, 2022-10-18

PN-II.4131.355.2022

W P Ł Y N Ę Ę O	
Kancelaria Ogólna Urząd Miasta Dęblin	
18. 10. 2022	
L. dz.	MU15/2022
Ilość załączników	
podpis	

*BRM, GMP
18.10.2022*


Burmistrz Miasta Dęblin, Przewodniczący
Rady Miasta Dęblin

INFORMACJA

Przekazanie rozstrzygnięcia nadzorczego

Przekazuję w załączeniu rozstrzygnięcie nadzorcze dot. uchwały Nr LXIV/380/2022 Rady Miasta Dęblin z dnia 30 września 2022 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami miasta Dęblin, dotyczących wyboru nazwy dla nowopowstałego ronda na terenie osiedla Wiślana - Żywica.

Załączniki:

1. RN-RM Dęblin - konsultacje.pdf

Dokument został podpisany, aby go zweryfikować należy użyć
oprogramowania do weryfikacji podpisu

Data złożenia podpisu: 2022-10-18T10:28:26.389Z

Podpis elektroniczny



WOJEWODA LUBELSKI

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.355.2022

z dnia 18 października 2022 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr LXIV/380/2022 Rady Miasta Dęblin z dnia 30 września 2022 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami miasta Dęblin, dotyczących wyboru nazwy dla nowopowstałego ronda na terenie osiedla Wiślana - Żywica.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXIV/380/2022 Rady Miasta Dęblin z dnia 30 września 2022 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami miasta Dęblin, dotyczących wyboru nazwy dla nowopowstałego ronda na terenie osiedla Wiślana - Żywica.

Uzasadnienie

Uchwała Nr LXIV/380/2022 Rady Miasta Dęblin została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 października 2022 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta Dęblin *zarządziła przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami miasta Dęblin, celem wyboru nazwy ronda dotychczas pozostającego bez miana na terenie osiedla Wiślana - Żywica* (§ 1 ust. 1 uchwały).

W myśl § 8 uchwały, *uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.*

Jako podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały Rada Miasta wskazała art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym oraz § 5 ust. 2 uchwały Nr LXII/374/2010 Rady Miasta Dęblin z dnia 27 kwietnia 2010 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Miasta Dęblin (Dz. Urz. Woj. Lubel. z 2010 r., Nr 66, poz. 1306).

Należy zauważyć, że podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi przepis art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym, w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy. W art. 5a ust. 2 ustawa stanowi zaś, że zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy, z zastrzeżeniem ust. 7.

Natomiast zgodnie z § 5 uchwały Nr LXII/374/2010 Rady Miasta Dęblin z dnia 27 kwietnia 2010 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Miasta Dęblin, konsultacje zarządza:

1. Burmistrz Miasta Dęblin w przypadku, gdy wymóg konsultacji wynika z przepisów prawa,
2. Rada Miasta w innych sprawach ważnych dla miasta.

W ocenie organu nadzoru uchwała Nr LXIV/380/2022 Rady Miasta Dęblin stanowi akt prawa miejscowego, powszechnie obowiązujący na terenie gminy.

Powyższych ustaleń nie zmienia okoliczność, że na terenie Gminy obowiązuje uchwała Nr LXII/374/2010 Rady Miasta Dęblin z dnia 27 kwietnia 2010 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Miasta Dęblin, a uchwała Nr LXIV/380/2022 odnosi się do jednorazowych konsultacji.

W przedmiotowej uchwale Rada Miasta określiła cel i przedmiot konsultacji oraz podmioty uprawnione do udziału w konsultacjach (§ 1 uchwały), a także formę przeprowadzenia konsultacji (§ 2 i § 3 uchwały) jak również termin ich przeprowadzenia (§ 4 uchwały).

To, że normy zawarte w uchwale Nr LXIV/380/2022 zostaną zastosowane w związku z przeprowadzeniem konsultacji społecznych dotyczących wyboru nazwy ronda nie jest wystarczającym powodem do przyjęcia, że przez jednorazowe zastosowanie uchwała ta nie posiada cech generalności i w konsekwencji nie jest aktem prawa miejscowego (por. wyrok NSA z dnia 15 marca 2019 r., sygn. akt I GSK 939/18).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie orzekł, że uchwała określająca zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami jest aktem prawa miejscowego bez względu na to, czy dotyczy wszystkich

konsultacji z mieszkańcami przeprowadzanych w jednostce samorządu terytorialnego, czy obejmuje wyłącznie konsultacje w jednej sprawie (wyrok WSA w Olsztynie z dnia 11 lipca 2013 r. sygn. akt II SA/OI 518/13).

Dla kwalifikacji danej uchwały jako aktu prawa miejscowego znaczenie decydujące ma charakter norm prawnych i ich oddziaływanie na sytuację prawną adresatów. Przyjmuje się zatem, że jeżeli akt prawotwórczy (uchwała rady gminy), zawiera co najmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to jest to akt prawa miejscowego (por. wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2002 r., sygn. akt I SA 2160/01, Lex nr 81756 oraz wyrok NSA we Wrocławiu z dnia 29 kwietnia 2011 r., sygn. akt III SA/Wr 20/11, CBOSA). Nie ma przy tym znaczenia, czy powyższa norma o charakterze generalnym i abstrakcyjnym będzie miała zastosowanie tylko w jednej sytuacji, czy też będzie miała szersze oddziaływanie czasowe (wyrok WSA w Krakowie z dnia 5 lipca 2018 r., sygn. III SA/Kr 452/18).

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wielokrotnie prezentowany był pogląd, że mimo jednorazowego zastosowania określone akty są aktami prawa miejscowego, jeżeli zawierają normy prawne, z których wynikają uprawnienia lub obowiązki dla określonej kategorii podmiotów. Przykładem takich aktów są uchwały o nadaniu lub pozbawieniu drogi określonej kategorii, uchwały nadające nazwę ulicom (np. wyrok NSA z dnia 29 maja 2015 r., sygn. akt II GSK 942/14; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 1 sierpnia 2019 r., sygn. akt III SA/Gd 419/19).

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała kształtuje uprawnienie określonego kręgu podmiotów - mieszkańców Miasta Dęblin do udziału w konsultacjach społecznych w sprawie wyboru nazwy ronda na terenie osiedla Wiślana - Żywica.

Powyższe ustalenie prowadzi do konstatacji, że przedmiotowa uchwała jako akt prawa miejscowego, winna być, stosownie do art. 42 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, ogłoszona na zasadach i w trybie przewidzianym w ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 poz. 1461).

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Z treści art. 13 pkt 2 ustawy wynika natomiast, że w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy.

Niespełnienie wymogów publikacji aktu prawa miejscowego, wynikających z art. 42 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych (...), stanowi istotne naruszenie prawa i powoduje, że uchwała nie nabywa mocy prawnej i nie staje się prawem obowiązującym.

Zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Konstytucja wyklucza możliwość wejścia w życie aktu prawnego o charakterze normatywnym bez ogłoszenia go w ustawowo przewidywanym trybie. Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych (...) w art. 2 ust. 1 stanowi zaś, że ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe.

Prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak i formalnym. Oznacza to, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb podjęcia uchwały musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały wyróżnić można także konieczność realizacji obowiązku promulgacyjnego.

O ile przepisy prawa przewidują obowiązek publikacji aktów prawnych określonej kategorii, niewykonanie takiego obowiązku równoznaczne jest z istotnym naruszeniem prawa i skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Uchwała jest obciążona również wadą prawną innego rodzaju

W załączniku do uchwały, Rada Miasta wprowadziła klauzulę, zgodnie z którą osoba biorąca udział w prowadzonych konsultacjach została zobowiązana do złożenia oświadczenia o treści: „*Uprzedzona(y) o odpowiedzialności karnej wynikającej z art. 233 § 1 Kodeksu karnego (Dz.U. 2022 r. poz. 1138 ze zm.) za składanie fałszywych zeznań oświadczam (...)*”.

W ocenie organu nadzoru wprowadzenie wymogu złożenia oświadczenia z odwołaniem się do odpowiedzialności karnej przewidzianej w Kodeksie karnym za składanie fałszywych oświadczeń wykracza poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Niewątpliwie odpowiedzialność za składanie fałszywych oświadczeń istnieje, niemniej jednak wynika ona wprost z przepisów ustawy z dnia 6 czerwca 1997r. Kodeks karny (Dz. U. z 2021 r. poz. 2345). Zgodnie z art. 233 §1 k.k., kto, składając zeznanie mające służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub w innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, zeznaje nieprawdę lub zataja prawdę, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

W myśl art. 233 § 6 k.k., przepis § 1 stosuje się odpowiednio do osoby, która składa fałszywe oświadczenie, jeżeli przepis ustawy przewiduje możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej.

Z powyższego unormowania wynika zatem, iż przestępstwem jest złożenie fałszywego oświadczenia, warunkiem jednak odpowiedzialności za złożenie fałszywego oświadczenia jest to, by przepis ustawy, na podstawie której oświadczenie jest składane, przewidywał możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej (zob. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 17 maja 2017r.- sygn. akt II SA/Sz 317/17).

Jeżeli ustawodawca zamierza nadać wymaganym oświadczeniom składanym przez zainteresowane podmioty rygor odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń, to rygor ten wprowadza wprost do ustawy i dopiero wówczas, w razie przeniesienia kompetencji na organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do podjęcia uchwały, winien przewidzieć w treści upoważnienia wymóg pouczenia o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń.

Podkreślić należy, że ustawa o samorządzie gminnym przewiduje składanie oświadczeń pod rygorem odpowiedzialności karnej wyłącznie w art. 24l. W myśl tego przepisu podanie nieprawdy lub zatajenie prawdy w oświadczeniu majątkowym, powoduje odpowiedzialność na podstawie art. 233 § 1 Kodeksu karnego. Przepis ten odnosi się zatem do oświadczenia majątkowego składanego przez osoby, o których mowa w art. 24h ust. 1 ustawy, a nie do oświadczenia o zamieszkaniu na terenie miasta oraz posiadaniu uprawnienia do głosowania w wyborach powszechnych składanego przez osobę biorącą udział w konsultacjach przeprowadzanych w trybie art. 5a ustawy o samorządzie gminnym.

Zarówno w doktrynie jak również w orzecznictwie sądowo-administracyjnym ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym (upoważniającym), że powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Zakres umocowania do stanowienia aktów prawnych niższego rzędu nie może być interpretowany rozszerzająco. Oznacza to, między innymi że taki akt nie może regulować wskazanych w ustawie materii w sposób dowolny, z przekroczeniem zakresu upoważnienia ustawowego. Odstąpienie od tej zasady stanowi istotne naruszenie prawa.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXIV/380/2022 Rady Miasta Dęblin jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Lech Sprawka

Otrzymują:

- 1) Przewodniczący Rady Miasta Dęblin
- 2) Burmistrz Miasta Dęblin