



Poznań, 29 kwietnia 2026 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

NP-II.4131.1.84.2026.3

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, z późn. zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr XXVI/239/2026 Rady Miejskiej Gminy Kostrzyn z dnia 30 marca 2026 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych dotyczących zmiany nazwy Sołectwa Strumiany - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 30 marca 2026 r. Rada Miejska Gminy Kostrzyn podjęła uchwałę nr XXVI/239/2026 w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych dotyczących zmiany nazwy Sołectwa Strumiany.

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 5a ust. 1 i 2 oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 ze zm.), a także uchwały nr XVIII/140/2008 Rady Miejskiej Gminy Kostrzyn z dnia 17 kwietnia 2008 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Kostrzyn".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 2 kwietnia 2026 r.

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

Stosownie do art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, z późn. zm.), dalej jako „u.s.g.”, zasadą jest, że w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy. Zgodnie natomiast z art. 5a ust. 2 u.s.g., zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy, z zastrzeżeniem ust. 7 (dotyczącego wymagań, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego).

Al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

e-Doręczenia: AE:PL-89487-43442-EW AFC-19

W § 1 badanej uchwały postanowiono o przeprowadzeniu konsultacji w sprawie zmiany nazwy Sołectwa Stumiany.

Zdaniem organu nadzoru, uchwała zawiera regulacje adresowane do ogółu mieszkańców gminy dotyczące problematyki przeprowadzania konsultacji społecznych i określające uprawnienia mieszkańców w tym zakresie. Normy zawarte w uchwale nie są kierowane do zindywidualizowanego adresata, a do nieograniczonego kręgu podmiotów pozostających poza strukturą administracji. Tym samym mają charakter generalny i abstrakcyjny, a każdy akt prawotwórczy zawierający takie normy jest aktem prawa miejscowego. Podkreślić należy, że kwalifikacja uchwał stanowiących na podstawie art. 5a ust. 2 u.s.g., jako aktów prawa miejscowego, jest powszechna w literaturze i orzecznictwie, niezależnie od tego czy są podejmowane w sprawie ustalenia ogólnych zasad przeprowadzania konsultacji czy w związku z jednorazowymi konsultacjami (por. wyroki NSA z 16 grudnia 2019 r., II OSK 3156/18, z 8 grudnia 2011 r., II OSK 1562/11, wyrok WSA w Poznaniu z 7 lipca 2021 r., II SA/Po 148/21). W § 4 przedmiotowej uchwały zapisano natomiast: „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia”.

W ocenie organu nadzoru, uchwała Rady Miejskiej Gminy Kostrzyn nr XXVI/239/2026 została wydana z istotnym naruszeniem art. 2 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.". Zgodnie z treścią art. 88 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.), dalej jako "Konstytucja RP", warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie (ust. 1), natomiast zasady i tryb ogłaszania takich aktów określa ustawa (ust. 2). Jak stanowi art. 2 ust. 1 u.o.a.n., ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Przepis art. 13 u.o.a.n. określa akty prawne, które podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W katalogu tym ustawodawca wskazał m.in. akty prawa miejscowego stanowione przez organ gminy (pkt 2). Z kolei w art. 4 u.o.a.n. uregulowane zostały kwestie dotyczące terminu wejścia w życie aktów normatywnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszanych w dziennikach urzędowych. Co do zasady wchodzi one w życie "po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy" (art. 4 ust. 1 u.o.a.n.). Zatem z uwagi na zaliczenie ocenianej uchwały do aktów prawa miejscowego, publikacja w wojewódzkim dzienniku urzędowym jest warunkiem koniecznym jej wejścia w życie.

W tym miejscu zasadnym jest zacytowanie fragmentu uzasadnienia wyroku WSA w Poznaniu z dnia 2 sierpnia 2018 r., II SA/Po 228/18, gdzie stwierdzono: "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 uchwale, która nie spełnia wymogów odnoszonych do tego rodzaju aktów, nakazując

Al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

e-Doręczenia: AE:PL-89487-43442-EWAFC-19

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 (...), który obowiązuje od dnia jego podjęcia".

Nadto należy wskazać, że zasada praworządności wyrażona w art. 7 w zw. z art. 94 Konstytucji RP, wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie delegacji ustawowej (wyrok NSA z 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11). Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. W § 1 ust. 3 uchwały Rada Miejska Gminy Kostrzyn postanowiła, że "Do udziału w konsultacjach społecznych, o których mowa w ust. 1, uprawnieni są wyłącznie mieszkańcy Sołectwa Strumiany, którzy w dniu rozpoczęcia konsultacji ukończyli 18 lat". W ocenie organu nadzoru, przepis § 1 ust. 3 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 5 ust. 2 w zw. z art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Jak stanowi art. 5 ust. 2 u.s.g.: "Jednostkę pomocniczą tworzy rada gminy, w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy". Z kolei w myśl art. 5a ust. 1 u.s.g.: "W wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy". Zgodnie z treścią art. 5a ust. 2 u.s.g.: "Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy, z zastrzeżeniem ust. 7". Organ nadzoru wskazuje, że z treści przywołanych powyżej przepisów wynika, że zakresem podmiotowym konsultacji objęci są mieszkańcy gminy, zatem krąg osób uprawnionych do udziału w konsultacjach określony został wprost przez samego ustawodawcę.

Brak więc było podstaw prawnych do określania kręgu podmiotowego badanej uchwały. Nadto, godzi się zauważyć, że w art. 1 u.s.g. zdefiniowano pojęcie gminy, przyjmując, że mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową (ust. 1), a przez gminę należy rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium (ust. 2). Wspólnotę tworzą osoby trwale z nią związane, a więc stale zamieszkujące w danej gminie (por. wyrok WSA w Kielcach z dnia 13 kwietnia 2017 r., II SA/Ke 38/17). Jak stwierdzono w uzasadnieniu wyroku WSA w Poznaniu z dnia 18 kwietnia 2018 r., IV SA/Po 176/18: "Przepisy u.s.g. o samorządzie gminnym nie definiują pojęcia mieszkańca, dlatego też w tym zakresie należy sięgnąć do przepisów Kodeksu cywilnego. W myśl art. 25 Kodeksu cywilnego miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba przebywa z zamiarem stałego pobytu. Każda osoba spełniająca ten wymóg jest więc mieszkańcem gminy i zgodnie z art. 5a ust. 1 u.s.g. jest uprawniona do brania udziału w konsultacjach społecznych". Podobne stanowisko wyrażono w uzasadnieniu wyroku NSA z dnia 13 września 2019 r., I GSK

Al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

e-Doręczenia: AE:PL-89487-43442-EWAFC-19

1324/18, w którym wskazano, że art. 5a u.s.g. "w żadnym wypadku nie pozwala na ustalenie kręgu podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach. Innymi słowy nie pozwala na wprowadzenie jakiegokolwiek warunku, zróżnicowania mieszkańców gminy, które ograniczałby ich prawa do wzięcia udziału w konsultacjach (...)".

W tym stanie rzeczy, orzeczono 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.

wz. Wojewody Wielkopolskiego
I Wicewojewoda Wielkopolski
/-/ Karolina Fabiś-Szulc
(kwalifikowany podpis elektroniczny)

Otrzymują:
Rada Miejska Gminy Kostrzyn
Burmistrz Gminy Kostrzyn