

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.113.2024.DDud

z dnia 1 października 2024 r.

Rada Miasta Zielona Góra

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 i 721)

stwierdzam nieważność

§ 3 uchwały Nr V.96.2024 Rady Miasta Zielona Góra z dnia 27 sierpnia 2024 r. w sprawie nadania nazwy skwerowi w Zielonej Górze.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 sierpnia 2024 r. Rada Miasta Zielona Góra podjęła uchwałę w sprawie nadania nazwy skwerowi w Zielonej Górze. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 i 721).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 września 2024 r.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 i 721., dalej u.s.g.). Stosownie do ww. przepisu: do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach herbu gminy, nazw ulic i placów będących drogami publicznymi lub nazw dróg wewnętrznych w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 320), a także wznoszenia pomników. Rada Miasta Zielona Góra w § 3 badanej uchwały postanowiła, że „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego.”.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdza, że cytowany powyżej § 3 uchwały istotnie narusza prawo, tj. art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461, dalej u.o.a.n.) poprzez nieuprawnione przyjęcie, że oceniana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, którego wejście w życie uzależnione jest od uprzedniej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego.

Należy również wskazać, że w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały błędnie wskazano przepis art. 18 ust. 2 pkt 13 u.s.g., przy czym naruszenie to nie ma charakteru istotnego, gdyż Rada Miasta Zielona Góra posiada kompetencję do nadania nazwy skwerowi.

Mocą badanej uchwały Rada Miasta Zielona Góra nadała skwerowi usytuowanemu na części działki oznaczonej w ewidencji gruntów i budynków nr 271 oraz na części działki nr 269 w obrębie nr 0059, nazwę: „Skwer Kresowy” (§ 1 ust. 1 uchwały). Organ nadzoru wskazuje, że ww. skwer nie mieści się w zakresie normy prawnej, wynikającej z art. 18 ust. 2 pkt 13 u.s.g. W przepisie tym jest bowiem mowa wyłącznie o ulicach i placach będących drogami publicznymi lub drogach wewnętrznych w rozumieniu ustawy o drogach publicznych. Bezspornie jednak, co wynika z orzecznictwa sądów administracyjnych, rada gminy posiada kompetencję do nadawania nazw skwerom, parkom i innym podobnym obiektom, co należy wywieść z art. 18 ust. 1 w zw. z art. 7 ust. 1 pkt 1 i 12 u.s.g. (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 26 marca 2007 r., sygn. akt IV SA/Gl 49/07). Z uwagi na powyższe, w ocenie organu nadzoru wskazanie błędnej podstawy prawnej nie stanowi o istotnym naruszeniu prawa.

Natomiast uznanie spornej uchwały przez Radę Miasta Zielona Góra za akt prawa miejscowego stanowi o istotnym naruszeniu prawa, skutkującym stwierdzeniem jej nieważności w części. Zdaniem organu nadzoru przedmiotowa uchwała nie jest aktem prawa miejscowego. Kwestionowana uchwała nie może zostać zakwalifikowana do żadnego z aktów podlegających publikacji, o których mowa w art. 13 u.o.a.n., jak również żaden inny przepis o charakterze powszechnie obowiązującym nie nakazuje jej publikacji. W szczególności nie stanowi ona aktu prawa miejscowego, ani też aktu, który na mocy przepisów szczególnych podlegałby publikacji, a tylko takie kategorie uchwał podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 13 pkt 2 i 10 u.o.a.n.). Aby akt normatywny uznany został za przepis powszechnie obowiązujący, spełnione muszą zostać określone wymogi. Musi on między innymi: być wydany przez kompetentny organ na podstawie upoważnień ustawowych, a w swej treści zawierać normy o charakterze abstrakcyjnym (wielokrotnego zastosowania) i generalnym (skierowane do nieokreślonego adresata). Tych cech przedmiotowej uchwały brak, dlatego też nie może ona zostać ogłoszona w sposób przewidziany dla aktów prawa miejscowego. W szczególności nie sposób dopatrzeć się tu istnienia szczególnego upoważnienia ustawowego pozwalającego radzie nadać – prawem powszechnie obowiązującym - nazwę skwerowi.

Zarówno w orzecznictwie, jak i doktrynie ugruntowany został pogląd, że art. 18 u.s.g. nie może być samodzielną podstawą do podjęcia uchwały będącej aktem prawa miejscowego, gdyż ma on wyłącznie charakter przepisu kompetencyjnego i przesądza o tym, że jeżeli ustawy szczególne przekażą gminie zadania, to właśnie rada gminy będzie właściwa do uchwalenia tychże regulacji. Powyższe stanowisko wielokrotnie znalazło swój wyraz w orzecznictwie sądów administracyjnych, m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 16 maja 2001 r. (sygn. akt III SA 2622/00), w którym Sąd - odnosząc się do przepisu art. 18 u.s.g. - wskazał, że norma ta ma charakter kompetencyjny, oraz że gmina nie może wydawać aktów prawa miejscowego wyłącznie na jego podstawie, albowiem uprawnienie do stanowienia aktu prawa miejscowego musi wynikać z przepisu szczególnego.

W niniejszej sprawie taki przepis szczególnie nie istnieje, kwestionowana uchwała nie może zostać zakwalifikowana do żadnego z aktów podlegających publikacji, o których mowa w art. 13 u.o.a.n., jak również żaden inny przepis o charakterze powszechnie obowiązującym nie nakazuje jej publikacji. Jednocześnie wystarczającym jest stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały jedynie w tej części, która wskazuje na jej prawotwórczy charakter tj. § 3 stanowiącego, że „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego.”. W pozostałym zakresie brak jest podstaw, aby postanowienia uchwały kwestionować z tym zastrzeżeniem, że po wyeliminowaniu § 3 staje się ona aktem wewnętrznym, do wydania którego wystarczające jest upoważnienie zawarte w art. 18 ust. 1 u.s.g. Organ nadzoru podziela pogląd wyrażony przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w uzasadnieniu do wyroku z dnia 2 sierpnia 2018 r., sygn. akt: II SA/Po 228/18, w którym Sąd wyjaśnił, że: „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 (...), który obowiązuje od dnia jego podjęcia.”.

W konsekwencji, stwierdzenie nieważności § 3 uchwały jest konieczne i w pełni uzasadnione. Wyeliminowanie z obrotu prawnego § 3 uchwały powoduje, że jako akt kierownictwa wewnętrznego uchwała Nr V.96.2024 Rady Miasta Zielona Góra weszła w życie z dniem podjęcia.

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

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli