

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.15.2024

z dnia 25 stycznia 2024 r.

Rada Miejska w Gubinie

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572, 1463 i 1688)

stwierdzam nieważność

§ 2 uchwały Nr LIX.437.2023 Rady Miejskiej w Gubinie z dnia 22 grudnia 2023 r. w sprawie wskazania wstępnych miejsc lokalizacji nowych przystanków komunikacyjnych przy drodze powiatowej nr 2607F ul. Kresowa oraz przy drodze wojewódzkiej nr 286 ul. Śląska w Gubinie.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 22 grudnia 2023 r. Rada Miejska w Gubinie podjęła uchwałę w sprawie wskazania wstępnych miejsc lokalizacji nowych przystanków komunikacyjnych przy drodze powiatowej nr 2607F ul. Kresowa oraz przy drodze wojewódzkiej nr 286 ul. Śląska w Gubinie. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2023r. poz.40 z późn. zm.), art 20f pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t. j. Dz. U.z 2023 r., poz. 645 z późn. zm.).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 grudnia 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza, iż § 2 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 „ustawa”).

Rada Miejska w Gubinie uznała przedmiotową uchwałę za akt prawa miejscowego, postanawiając w § 2, że: "Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego".

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy: akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Natomiast zgodnie z art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy: w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się: 2) akty prawa miejscowego stanowione przez organ gminy; 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty,

obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne. Zdaniem organu nadzoru, ocenianej uchwały nie sposób zaliczyć do żadnej kategorii aktów, o których mowa w art. 13 ustawy. W szczególności nie stanowi ona aktu prawa miejscowego, ani też urzędowej jej publikacji nie przewiduje żaden przepis szczególny.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko, według którego: "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 odnosząc 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)" - postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 23 maja 2018 r., sygn. akt: IV SA/Po 245/18.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 21 lutego 2018 r., sygn. II SA/Go 1109/17 wskazał, że: "Uchwała podejmowana na podstawie art. 20f u.d.p. jest skierowana do organu administracji publicznej i nie ma cech powszechności oraz generalności. Z tego względu nie można jej zaliczyć do aktów prawa miejscowego. Kwestią istotną jest to, że o ostatecznej lokalizacji przystanku komunikacyjnego decyduje zarządca drogi mając na uwadze przesłanki wskazane w art. 20f u.d.p."

Odnosząc powyższe do ocenianej uchwały stwierdzić więc należy, iż nie spełnia ona wymogów, które pozwoliłyby na jej zakwalifikowanie jako aktu prawa miejscowego. W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała nie posiada cech powszechnego stosowania i abstrakcyjności przepisów prawa, właściwych dla aktów prawa miejscowego. Ponadto ustalenie wstępnej lokalizacji przystanków komunikacyjnych nie jest źródłem praw i obowiązków mieszkańców gminy i z tego względu uchwała nie posiada waloru normatywności. Wobec tego, przedmiotowa uchwała nie jest aktem prawa miejscowego i nie podlega publikacji w dzienniku urzędowym. Publikacja przedmiotowej uchwały nie została również przewidziana przez żaden przepis szczególny (rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z dnia 24 lipca 2023 r. NP.-III.4131.1.376.2023.1, rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 17 maja 2021 r. 63/21).

W konsekwencji, stwierdzenie nieważności § 2 uchwały jest konieczne i w pełni uzasadnione. Wylimitowanie z obrotu prawnego § 2 uchwały powoduje, iż jako akt kierownictwa wewnętrznego wchodzi on w życie z dniem podjęcia.

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 uchwale, 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".

Na marginesie należy dodać, że w przedmiotowej uchwale nie została zachowana kolejność numeracji poszczególnych paragrafów - po paragrafie 1 wprowadzono paragraf 3, a dopiero następnie paragraf 2.

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