

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.35.2024

z dnia 8 marca 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 LX.451.2024 Rady Miejskiej w Gubinie z dnia 2 lutego 2024 r. w sprawie nadania nazwy skwerowi.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 2 lutego 2024 r. Rada Miejska w Gubinie podjęła uchwałę w sprawie nadania nazwy skwerowi. 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 2023 r. poz.40 z późn. zm.).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 9 lutego 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 2023 r. poz. 40, z późn. zm., 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 2022 r. poz. 1693, 1768, 1783 i 2185), a także wznoszenia pomników. Jednocześnie w § 2 przedmiotowej uchwały postanowiła, że: Uchwała uchwały wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego.

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 u.o.a.n.) poprzez nieuprawnione przyjęcie, iż 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 Miejska w Gubinie posiada kompetencję do nadania nazwy skwerowi.

Mocą badanej uchwały Rada Miejska w Gubinie nadała skwerowi usytuowanemu na działce o nr ewidencyjnym 309/1 w obrębie nr 3 u zbiegu ulic Piastowskiej i Grunwaldzkiej, stanowiącej własność Gminy Gubin o statusie miejskim, nazwę: „Skwer imienia Witolda Pileckiego” (§ 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 Miejską w Gubinie 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, iż art. 18 u.s.g. (a w przypadku spornej uchwały art. 18 ust. 1 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 szczególny 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. § 2 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, iż po wyeliminowaniu § 2 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 § 2 uchwały jest konieczne i w pełni uzasadnione. Wyeliminowanie z obrotu prawnego § 2 uchwały powoduje, iż jako akt kierownictwa wewnętrznego Nr LX.451.2024 Rady Miejskiej w Gubinie 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