

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.53.2023.ASzc

z dnia 23 maja 2023 r.

Rada Gminy Kłodawa

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 4 uchwały Nr L/439/2023 Rada Gminy Kłodawa z dnia 19 kwietnia 2023 r. w sprawie nadania nazwy skwerowi w miejscowości Wojcieszycze.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 19 kwietnia 2023 r. Rada Gminy Kłodawa podjęła uchwałę Nr L/439/2023 w sprawie nadania nazwy skwerowi w miejscowości Wojcieszycze (dalej uchwała).

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 26 kwietnia 2023 r.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 1 w związku z art. 7 ust. 1 pkt 12 oraz art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1980 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2023 poz. 40 ze zm.). Zgodnie z § 4 uchwały wchodzi ona w życie po 14 dniach od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego.

Po przeprowadzeniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że § 4 uchwały istotnie narusza prawo, tj. art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2023 poz. 40 ze zm., dalej u.s.g.) oraz art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r. poz. 1461, dalej u.o.a.n.) poprzez nieuprawnione przyjęcie, iż nadanie nazwy skwerowi mieści się w granicach upoważnienia organu stanowiącego gminy w zakresie określenia zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej - co skutkowało błędnym uznaniem, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, którego wejście w życie uzależnione jest od uprzedniej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego.

Mocą badanej uchwały Rada Gminy Kłodawa terenowi zielonemu, położonemu w obrębie ewidencyjnym Wojcieszycze, obejmującemu działkę nr 124 oraz części działek nr 121/1 i 122/1 nadała nazwę "Skwer Karola Parno Gierlińskiego" (por. § 1 uchwały). Bezspornie, co wynika z orzecznictwa sądów administracyjnych, rada gminy swoją kompetencję do nadawania nazw skwerom, parkom i innym podobnym obiektom może 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).

Tym niemniej Rada Gminy Kłodawa dodatkowo w podstawie prawnej wskazała przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., co skutkowało uznaniem spornej uchwały za akt prawa miejscowego, który podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego. Stosownie do ww. przepisu: na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Jednocześnie zgodnie z art. 4 ust. 1 u.o.a.n.: akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą 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 u.o.a.n.: w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez organ gminy.

Z bogatego orzecznictwa sądów administracyjnych wynika, że użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. pojęcie "zasady i tryb korzystania" zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się, określenia ustalonego porządku zachowania się (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 15 lutego 2023 r., sygn. akt III SA/Łd 580/22; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 30 listopada 2021 r., sygn. akt III SA/Gl 1286/21; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 14 października 2021 r., sygn. akt II SA/Op 371/21; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 28 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Go 97/18). Uchwała podjęta na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. stanowi akt prawa miejscowego.

Tymczasem zawarte w uchwale Rady Gminy Kłodawa regulacje nie dotyczą stanowienia norm określających reguły czy zasady zachowania lub postępowania podmiotów przebywających na terenie skweru, z uwagi na charakter tego miejsca, do czego wyłącznie upoważniają przepisy art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. Wskazują jedynie jego nazwę i szczegółową lokalizację.

Należy podkreślić, że aby uchwała mogła zostać uznana za akt prawa miejscowego, muszą zostać spełnione określone warunki, tj. być wydana przez kompetentny organ na podstawie upoważnień ustawowych, a w swej treści zawierać normy o charakterze abstrakcyjnym (wielokrotnego zastosowania) i generalnym (skierowane do nieokreślonego adresata). Samo zaś upoważnienie ustawowe dla organu stanowiącego do wydania aktu prawa miejscowego musi być wyraźne i konkretne – to znaczy musi ono jednoznacznie wskazywać, że organowi temu została przekazana do unormowania określona sfera prawna, że zostały mu przyznane kompetencje do uchwalenia nie jakichkolwiek treści, ale treści prawodawczych, to jest wyznaczających ich adresatom pewien sposób zachowania się, w formie nakazów, zakazów lub uprawnień (domniemanie w tym zakresie jest niedopuszczalne).

Upoważnienie 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.

Mając powyższe na uwadze, należy podkreślić, że sporna uchwała nie spełnia w sensie merytorycznym wymogów odnoszonych do aktów powszechnie obowiązujących, ponieważ nie

zawiera w swojej treści norm generalnych i abstrakcyjnych (nawet jednej normy spełniającej te wymogi). Ponadto w sensie formalnym brak jest wyraźnego upoważnienia ustawowego do wydania tego rodzaju aktu prawa miejscowego, czego wymaga art. 94 Konstytucji RP. Jest to zatem akt wyłącznie o charakterze wewnętrznym. Stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 13 maja 2021 r., sygn. akt III SA/Gl 146/21.

Na marginesie należy wskazać na rozbieżność poglądów prezentowanych przez sądy administracyjne w tym zakresie. Organowi nadzoru znane jest stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie wyrażone w wyroku z 4 października 2016 r., sygn. akt II OSK 2064/16, tym niemniej częściowo nie podziela poglądów w nim wyrażonych - zwłaszcza w aspekcie uznania takiej uchwały za akt prawa miejscowego.

W ocenie organu nadzoru nadanie nazwy obiektowi ważnemu dla danej społeczności lokalnej sprzyja przede wszystkim tworzeniu wspólnoty, jest wyrazem szacunku i uznania dla człowieka oraz jego dorobku (w przypadku, gdy nazwa odnosi się do osoby, tak jak ma to miejsce w niniejszej sprawie). Jednocześnie zgodzić się należy ze stanowiskiem prezentowanym przez Naczelny Sąd Administracyjny, że nadanie nazwy stanowi również wyraz uporządkowania przestrzeni i jest czynnością o charakterze organizatorskim. Tym niemniej organ nadzoru nie zgadza się z poglądem, że normatywności przedmiotowej uchwały można upatrywać w nakazie skierowanym do nieograniczonego adresata, aby w przypadku czynności prawnych odnoszących się do tego fragmentu przestrzeni używał określenia wprowadzonego uchwałą. Wręcz przeciwnie, powyższe przesądza raczej o tym, że uchwała taka jest aktem kierownictwa wewnętrznego. Naczelny Sąd Administracyjny nie precyzuje jakie czynności prawne mogą w tym przypadku mieć miejsce. Wydaje się, że z reguły będą to po prostu umowy cywilnoprawne. Ponieważ działki, na których zlokalizowany jest skwer, stanowią własność Gminy Kłodawa, to nawet jeżeli z inicjatywą zawarcia umowy wystąpi np. mieszkaniec, to za jej przygotowanie będzie odpowiedzialny właściwy wydział urzędu gminy (jego pracownik / pracownicy) - jest to zatem nakaz posługiwania się pełną nazwą skweru skierowany do adresatów podporządkowanych służbowo i organizacyjnie w ramach urzędu.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że w podstawie prawnej błędnie wskazano rok uchwalenia ustawy o samorządzie gminnym (jest: 1980; powinno być: 1990).

W konsekwencji, uznanie spornej uchwały przez Radę Gminy Kłodawa za akt prawa miejscowego stanowi o istotnym naruszeniu prawa, skutkującym stwierdzeniem jej nieważności w części. Wyeliminowanie z obrotu prawnego § 4 uchwały powoduje, iż jako akt kierownictwa wewnętrznego wchodzi on 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