

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.289.2016.AHor

z dnia 27 września 2016 r.

Rada Gminy Bledzew

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446) stwierdzam nieważność § 3 uchwały Nr XXVI/148/16 Rady Gminy Bledzew z dnia 5 września 2016 r. w sprawie wskazania wstępnej lokalizacji przystanków komunikacyjnych w Gminie Bledzew.

Uzasadnienie

W dniu 5 września 2016 r. Rada Gminy Bledzew podjęła uchwałę Nr XXVI/148/16 w sprawie wskazania wstępnej lokalizacji przystanków komunikacyjnych w Gminie Bledzew. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 9 września 2016 r.

W § 1 kwestionowanej uchwały Rada Gminy Bledzew wskazała wstępną lokalizację dwóch nowych przystanków komunikacyjnych na terenie Gminy Bledzew. Akt ten został podjęty na podstawie art. 20f pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2015 r., poz. 460 ze zm.) - nowy tekst jednolity ww. ustawy został ogłoszony w dniu 9 września 2016 r. (Dz. U. z 2016 r., poz. 1440). Zgodnie z tym przepisem zarządca drogi, o którym mowa w art. 19 ust. 2, jest obowiązany uwzględniać uchwały rady gminy, w których dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców wskazane zostaną wstępne miejsca lokalizacji nowych przystanków komunikacyjnych; o ostatecznej lokalizacji takiego przystanku decyduje zarządca drogi, uwzględniając charakter drogi oraz warunki bezpieczeństwa ruchu drogowego. Przedmiotowy przepis ustawy stanowi o obowiązkach dotyczących zarządcy drogi dotyczących zarządzania pasem drogowym oraz wykonywania publicznego transportu zbiorowego. W tym zakresie na zarządcy drogi ciąży obowiązek ustalenia lokalizacji przystanków komunikacyjnych, z uwzględnieniem charakteru drogi oraz warunków bezpieczeństwa ruchu drogowego (art. 20f pkt 1 ustawy). Przyznana natomiast przez ustawodawcę kompetencja rady gminy do podjęcia uchwały w sprawie wskazania wstępnych miejsc lokalizacji nowych przystanków komunikacyjnych stanowi jedynie wstępny, a zarazem niezbędny, warunek realizacji przez zarządcę drogi obowiązków, o jakich mowa w przywołanym przepisie ustawy. Uchwała ta ma zatem charakter indywidualny, skierowany do zarządcy drogi.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdził, że badana uchwała w kwestionowanej części została podjęta z istotnym naruszeniem 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 (Dz. U. z 2016 r., poz. 296).

Rada Gminy Bledzew w § 3 uchwały postanowiła, że „Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego i wchodzi w życie po 14 dniach od dnia ogłoszenia”. Określenie takiego sposobu promulgacji (poprzez ogłoszenie w dzienniku wojewódzkim) oznacza, że Rada zakwalifikowała przedmiotową uchwałę do kategorii aktów prawa miejscowego, którego wejście w życie uzależnione jest od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zapis ten stanowi przekroczenie ustawowego upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. W wymienionym artykule ustawodawca postanowił, że 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. Jednocześnie art. 13 pkt 2 i 10 ustawy wyraźnie określił, że w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się m.in. akty prawa miejscowego stanowiące

przez organy gmin oraz inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

W ocenie organu nadzoru uchwała rady gminy w sprawie wskazania wstępnej lokalizacji nowych przystanków komunikacyjnych na terenie gminy nie posiada cech właściwych dla aktu prawa miejscowego. Nie rozstrzyga bowiem o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, lecz jest aktem kierownictwa wewnętrznego i ma charakter konkretny oraz jednorazowy. Podkreślić należy, że stanowienie aktów prawa miejscowego przez organy gminy zostało uregulowane przepisami ustawy o samorządzie gminnym i stosowanie do art. 40 ust. 1 tej ustawy na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Jednakże przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie zawierają legalnej definicji aktów prawa miejscowego, a więc kwalifikacja danego aktu do kategorii aktów prawa miejscowego powinna być poprzedzona badaniem cech danego aktu. Akt prawa miejscowego musi posiadać cechę powszechnego obowiązywania na obszarze działania organów, które go ustanowiły. Należy zatem zwrócić uwagę na istotne cechy przepisów powszechnie obowiązujących, a szczególnie na to, że: 1) są one adresowane i obowiązują określone ogólnie kategorie podmiotów, 2) określają zasady zachowania się określonych kategorii adresatów, a więc ich prawa i obowiązki, 3) akty te nie mogą konsumować się przez jednorazowe zastosowanie (muszą być powtarzalne), 4) działanie przepisów powszechnie obowiązujących zabezpieczone jest możliwością stosowania sankcji. Ponadto norma powszechnie obowiązująca musi mieć jednocześnie generalny charakter, tzn. musi określać adresatów przez wskazanie ich cech, a nie przez wymienienie z nazwy. W opozycji do aktów prawa miejscowego stawia się akty wewnętrzne, które - podobnie jak akty powszechnie obowiązujące - są wydawane na podstawie prawa i w jego granicach przez ustawowo upoważnione do tego organy, jednak nie mają charakteru aktów zewnętrznych. Tak więc akt wewnętrzny odróżnia od aktu prawa miejscowego przede wszystkim zakres podmiotowy jego obowiązywania, który jest ograniczony do osób i jednostki organizacyjnej podległej organowi wydającemu akt, czyli do podmiotów określonego pionu administracyjnego. Dlatego akty wewnętrzne nie mogą być kierowane do podmiotów pozostających poza strukturą organizacyjną, w ramach której akt ten obowiązuje (wyrok WSA w Opolu z dnia 13 września 2011 r., sygn. akt II SA/Op 324/11). W związku z tym, że uchwała Nr XXVI/148/16 ma charakter indywidualny, skierowany do zarządcy drogi, nie zaś charakter aktu prawa miejscowego, należało orzec jak na wstępie.

Pouczenie

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia. Skargę wnosi się 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli

Teresa Kaczmarek