



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 5 kwietnia 2024 r.

Poz. 2374

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR 25/2024 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Na podstawie przepisu art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

§ 3. uchwały nr LXIII/394/24 Rady Miasta Wąbrzeźno z dnia 28 lutego 2024 r. w sprawie nadania nazwy „Park pamięci Jana Różyckiego” parkowi miejskiemu w Wąbrzeźnie.

Uzasadnienie

W dniu 28 lutego 2024 r. Rada Miasta Wąbrzeźno działając na podstawie art. 18 ust. 1 w związku z art. 7 ust. 1 pkt 12 i art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym zwanej dalej: „ustawą”, podjęła powyższą uchwałę.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru 5 marca 2024 r.

Zawiadomieniem z 21 marca 2024 r. znak: WNK.DT.IV.4131.7.2024 organ nadzoru wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności tej uchwały. W odpowiedzi na zawiadomienie, Burmistrz Wąbrzeźna w piśmie z 26 marca 2024 r. (znak: OA.033.9.2024), poinformował, że na najbliższej sesji Rady Miasta, zostanie podjęta nowa uchwała, zgodnie ze wskazaniem organu nadzoru w przedmiotowej sprawie.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził co następuje.

W zapisie § 3 uchwały Rada Miasta Wąbrzeźno postanowiła, że „uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego”.

Sposób określenia terminu wejścia w życie przedmiotowej uchwały oznacza, że Rada zakwalifikowała ją do kategorii źródeł prawa - aktów prawa miejscowego, których obowiązywanie jest uzależnione od ogłoszenia w dzienniku urzędowym.

Organ nadzoru zauważa, że zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

Zgodnie z art. 13 pkt 2 i pkt 10 przywołanej ustawy w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się: akty prawa miejscowego stanowiące przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy (pkt 2) oraz inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne (pkt 10).

Ogłoszeniu zatem w wojewódzkim dzienniku urzędowym podlegają jedynie takie uchwały, które stanowią akty prawa miejscowego lub, gdy o ich ogłoszeniu stanowi przepis szczególny.

Przepisy art. 18 ust. 1, a także art. 7 ust. 1 pkt 1 2 ustawy, powołane przez Radę Miasta Wąbrzeźno w podstawie prawnej kwestionowanej uchwały, nie zawierają w swej treści szczególnego upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego w przedmiocie nadania nazwy parkowi miejskiemu.

Tymczasem Rada Miasta Wąbrzeźno dodatkowo w podstawie prawnej wskazała art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, co skutkowało uznaniem przedmiotowej uchwały za akt prawa miejscowego, który podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego. 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. Uchwała podjęta na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy stanowi akt prawa miejscowego, jednak zawarte w uchwale Rady Miasta Wąbrzeźno regulacje nie dotyczą stanowienia norm określających reguły czy zasady zachowania lub postępowania podmiotów przebywających na terenie parku, do czego wyłącznie upoważniają przepisy art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy. Przedmiotowa uchwała wskazują jedynie jego nazwę i szczegółową lokalizację (por. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubuskiego z dnia 23 maja 2023 r. NK-I.4131.53.2023.ASzC).

W przypadku nadawania nazw innym miejscom lub placom, które nie stanowią dróg, podstawy prawnej należy poszukiwać w ogólnym katalogu zadań gminy – np. w myśl art. 6 ust. 2 i art. 7 ust. 1 pkt 9 ustawy („zadania własne obejmują sprawy: ... kultury) oraz normy kompetencyjnej organu stanowiącego, w tym przypadku art. 18 ust. 1 ustawy (domniemanie kompetencji). Należy podkreślić, że nadanie nazwy w tego typu sprawach ma na celu uhonorowanie i utrwalenie w pamięci społeczności lokalnej zdarzeń i postaci w związku z zadaniem propagowania kultury.

Jako przykład podobnej wykładni przepisów można przywołać inne orzeczenie organów nadzoru: „Zatem podjęcie uchwały w sprawie nadania nazwy skwerowi jest możliwe na zasadzie domniemanie kompetencji z art. 18 ust. 1 ustawy w związku z art. 6 ust. 1 oraz 7 ust. 1 ustawy, z których wynika, że gmina jest samodzielna w zakresie wykonywania powierzonych jej zadań, jednakże samodzielność ta ograniczona została do spraw związanych z lokalnymi potrzebami wspólnoty. Wobec tego uchwała w sprawie nadania nazwy skwerowi może przybrać postać tylko i wyłącznie uchwały „zwykłej”, podejmowanej w oparciu o art. 18 ust. 1 ustawy i to tylko wówczas, gdy gmina jest właścicielem terenu (nieruchomości), któremu rada tej gminy nadaje nazwę.” „W ocenie organu nadzoru regulacja uchwały narusza przepis art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. W orzecznictwie sądów administracyjnych ukształtowało się stanowisko, zgodnie z którym art. 18 ust. 1 ustawy zasadniczo nie stanowi samodzielnej podstawy do wydawania aktów ogólnie obowiązujących o charakterze normatywnym (władczym).” (rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 21 stycznia 2022 r. NPII.4131.1.47.2022)

Mając powyższe na uwadze, należy podkreślić, że omawiana uchwała nie spełnia wymogów odnoszących się do aktów powszechnie obowiązujących, ponieważ nie zawiera w swojej treści norm generalnych i abstrakcyjnych.

W zakresie definicji aktu prawa miejscowego, zasadnym jest powołanie postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 23 maja 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 245/18, zgodnie z którym „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)”.

W związku z powyższym zauważyć należy, że uchwała w sprawie nadania nazwy parkowi miejskiemu nie nosi cech generalności i abstrakcyjności. Jest bowiem aktem jednorazowym realizującym uprawnienia właścicielskie jednostki samorządu terytorialnego. Uchwała taka w żaden sposób nie wpływa na zakres uprawnień czy obowiązków społeczności lokalnej lub określonej jej grupy. Podkreślenia wymaga również fakt, jak wspomniano już wcześniej, że nadanie nazwy z zasady ma na celu wyłącznie uhonorowanie i utrwalenie w pamięci społeczności lokalnej zdarzeń lub postaci w związku z zadaniem propagowania kultury. Omawiane uprawnienie rady gminy nie jest wyraźnie oznaczone w ustawie oraz nie wiąże się z innymi obowiązkami prawnymi mieszkańców, które są kształtowane ustawą, dlatego wadliwym jest kwalifikowanie

jej jako upoważnienia do stanowienia aktów normatywnych (kształtowania praw i obowiązków mieszkańców). W takiej sytuacji błędem jest warunkowanie wejścia w życie uchwały jej uprzednim ogłoszeniem w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Podsumowując postanowienie § 3 kwestionowanej uchwały wskazuje, że Rada Miasta potraktowała podjętą uchwałę jako akt prawa miejscowego. Przepisem tym Rada uzależniła bowiem jej wejście w życie od uprzedniej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego. w ocenie organu nadzoru postanowienia przedmiotowej uchwały nie spełniają kryteriów, które kwalifikowałyby je do kategorii aktów prawa miejscowego. Wobec tego § 3 kwestionowanej uchwały, w którym ustalono taki warunek jest sprzeczny z art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Stosownie do treści art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym: „Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne”. W wykładni cytowanego przepisu podkreśla się kryterium „istotnego” naruszenia prawa, za które uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. Zobowiązanie do przestrzegania zakresu kompetencji wynika z art. 7 Konstytucji RP. Mając na uwadze przedstawione okoliczności sprawy, Rada Miasta Wąbrzeźno podejmując uchwałę nr LXIII/394/24 w sposób istotny naruszyła wskazane przepisy ustaw, co skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w części, która pozwala na funkcjonowanie uchwały w obrocie prawnym w pozostałym zakresie.

Na powyższe rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego ul. Jagiellońska 3, 85-950 Bydgoszcz, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Kujawsko-
Pomorski

Michał Sztybel