



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.940.2020

Katowice, dnia 26 listopada 2020 r.

Rada Miasta Jastrzębie - Zdrój

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XII.117.2020 Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 22 października 2020 r. w sprawie nadania nazwy skwerowi w mieście Jastrzębie-Zdrój, w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 oraz art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1461 ze zm.)

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 22 października 2020 r. Rada Miasta Jastrzębie - Zdrój podjęła uchwałę Nr XII.117.2020 nadania nazwy skwerowi w mieście Jastrzębie-Zdrój.

Podstawę prawną do podjęcia niniejszej uchwały Rada wywiodła z art. 7 ust. 1 pkt 15, art. 18 ust. 1 oraz art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Powyższa uchwała, w ocenie organu nadzoru, podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że przedmiotowa uchwała nie stanowi zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, nadania nazwy skwerowi w żaden sposób nie można utożsamiać z określeniem zasad korzystania ze skweru, dlatego też powołanie w podstawie prawnej uchwały art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym jest błędne.

Kwestionowana uchwała nie jest aktem prawa miejscowego, zatem uznać należy, iż regulacja zawarta w § 3 tej uchwały, przewidująca jej wejście w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego narusza przepisy art. 4 i art. 13 pkt 2 i 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych niektórych innych aktów prawnych. Przedmiotowa uchwała nie należy bowiem do żadnej z kategorii aktów wymienionych w tym przepisie podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. 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 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych (...). 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 (por. wyrok NSA z dnia 5 lutego 2003 r., sygn. akt II SA/Ka 1829/02, nie publikowany; wyrok NSA z dnia 5 lutego 2003 r., sygn. akt II SA/Ka 1830/02, nie publikowany).

W szczególności nie sposób dopatrzeć się tu istnienia szczególnego upoważnienia ustawowego pozwalającego radzie nadać - prawem powszechnie obowiązującym - nazwę skwerowi.

Usytuowanie skweru wynikające z załączonej do uchwały mapki pozwala przyjąć, że skwer, któremu nadano nazwę, nie posiada statusu drogi publicznej, a tylko w takim przypadku nadanie nazwy placowi może nastąpić w formie aktu prawa miejscowego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 września 2005r., sygn. akt OSK 879/05, Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 20 grudnia 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 969/18). W pozostałych przypadkach nadanie nazwy placom czy też tak jak w przedmiotowym przypadku - skwerom 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 narusza przepis art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Kwestionowana uchwała bowiem nie należy do żadnej z kategorii aktów (wymienionych w tym przepisie), podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W szczególności nie stanowi ona aktu prawa miejscowego, ani też aktu, który podlegałby publikacji na mocy przepisów szczególnych.

Podkreślić należy, iż Konstytucja RP w art. 94 stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, jedynie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Tymczasem przedmiotowa uchwała nie nosi cech generalności i abstrakcyjności. Nie może więc być uznana ona za akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Nie znajduje natomiast normatywnego uzasadnienia ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym dowolnych innych aktów prawnych organów gmin, jeżeli nie wynika to wyraźnie z przepisu ustawy.

Tym samym Rada Miasta uzależniając datę wejścia w życie kwestionowanej uchwały od ogłoszenia jej w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego istotnie naruszyła prawo, to jest art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

W orzecznictwie podkreśla się, że nieprawidłowe określenie daty wejścia w życie uchwały, między innymi poprzez uzależnienie jej od publikacji w dzienniku urzędowym stanowi istotne naruszenie prawa, co skutkuje nieważnością aktu w całości (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 21 kwietnia 2009r., II SA/Op 58/09; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 września 2012r., II SA/GI 851/12; CBOSA).

Pismem nr G.6625.5.2020 z dnia 18 listopada 2020 r. Prezydent Miasta Jastrzębie-Zdrój skorzystała z prawa do złożenia wyjaśnień, jednakże organ nadzoru nie może uznać wyjaśnień za zasadne. Wskazać należy, że przedmiotowa uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego, zaś przedmiotowa uchwała zawiera nieprawidłową datę wejścia w życie uchwały.

Powyżej opisane uchybienie w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/OI 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

W świetle powyższego należy uznać, że stwierdzenie nieważności uchwały Nr XII.117.2020 Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 22 października 2020 r. w sprawie nadania nazwy skwerowi w mieście Jastrzębie-Zdrój - w całości jest uzasadnione i konieczne.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Z up. Wojewody Śląskiego

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego