



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPIL.4131.1.3.2020

Katowice, dnia 16 stycznia 2020 r.

Rada Miasta Zabrze

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XV/282/19 Rady Miasta Zabrze z dnia 16 grudnia 2019 r. w sprawie przyjęcia do realizacji "Planu Zrównoważonej Mobilności Miejskiej dla Miasta Zabrze na lata 2017-2026" – w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 i 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), dalej jako „ustawa” w zw. z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 16 grudnia 2019 r. Rada Miasta Zabrze podjęła uchwałę Nr XV/282/19 w sprawie przyjęcia do realizacji „Planu Zrównoważonej Mobilności Miejskiej dla Miasta Zabrze na lata 2017-2026”.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 20 grudnia 2019 roku.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 1, art. 18 ust. 2 pkt 6 w związku z art. 7 ust. 1 pkt 1, 2 i 4 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z treścią art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie programów gospodarczych (art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy o samorządzie gminnym). Z kolei art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej (pkt 1), gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego (pkt 2) oraz lokalnego transportu zbiorowego (pkt 4).

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru stwierdził, że badana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 oraz art. 13 pkt 2 i 10 ustawy.

Przepisem § 4 niniejszej uchwały Rada przewidziała jej wejście w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia jej w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego. Sposób określenia terminu wejścia w życie przedmiotowej uchwały oznacza, że Rada zakwalifikowała ją do kategorii aktów

prawa miejscowego, których wejście w życie uzależnione jest od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Katalog aktów podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym określony został w art. 13 ustawy. Zgodnie z treścią art. 13 pkt 2 i 10 ustawy w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się m.in. akty prawa miejscowego stanowione przez organy gmin (pkt 2) oraz inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne (pkt 10). Podkreślić należy jednocześnie, iż żaden inny przepis ustawy szczególnej nie nakłada obowiązku publikacji wskazanej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

W ocenie organu nadzoru kwestionowana uchwała 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.

W doktrynie i orzecznictwie NSA i SN przyjmuje się, że dla uznania danej uchwały za akt prawa miejscowego (akt prawny) konieczne jest, aby zawierała ona m.in.: normy abstrakcyjne (wielokrotnego zastosowania) i generalne adresowane do mieszkańców gminy oraz obowiązywała na obszarze całej gminy lub jej części, natomiast podstawa do jej podjęcia musi wynikać wprost z przepisów ustawy. Ponadto musi zostać ogłoszona w sposób określony w ustawie. Wyżej wymienionych cech, ze względu na charakter zawartych w niej przepisów, bezspornie nie posiada podjęta przez Radę Miasta uchwała w sprawie przyjęcia do realizacji "Planu Zrównoważonej Mobilności Miejskiej dla Miasta Zabrze na lata 2017-2026". Nie rozstrzyga ona o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, lecz jest aktem kierownictwa wewnętrznego, konkretyzującym sposoby działania gminy zmierzające do osiągnięcia określonych celów, skierowanym do organów gminy oraz podporządkowanych gminie podmiotów. Jest to akt o charakterze planistycznym, programowym.

W szczególności nie sposób dopatrzeć się tu istnienia szczególnego upoważnienia ustawowego pozwalającego radzie przyjąć - prawem powszechnie obowiązującym - plan zrównoważonej mobilności miasta. Zdaniem organu nadzoru Rada Miasta Zabrze błędnie przyjęła, że kompetencja dla niej w tym zakresie może wynikać z wyżej wskazanych już przepisów określonych w podstawie prawnej uchwały. W szczególności należy wskazać, że przywołany w podstawie prawnej uchwały przepis art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie stanowi podstawy do podejmowania rozstrzygnięć o charakterze wiążącym, w szczególności aktów prawa miejscowego (por. m.in. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 czerwca 2008 roku, sygn. akt IV SA/Po 93/08, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Z kolei przepis art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy o samorządzie gminnym stanowi kompetencję rady gminy do uchwalenia programów gospodarczych. Przez program gospodarczy należy rozumieć pewne założenia, wytyczne, jak również układ zamierzonych czynności odnoszących się do sfery gospodarczo-ekonomicznej danej jednostki samorządu terytorialnego. Zatem nie będzie to nigdy akt powszechnie obowiązujący na terenie gminy. Również pozostałe przepisy powołane w podstawie prawnej uchwały są jedynie ogólnymi przepisami kompetencyjnymi, określającymi m.in. właściwości gminy w realizowaniu zadań użyteczności publicznej, których celem jest zaspokojenie zbiorczych potrzeb wspólnoty i nie mogą one stanowić samoistnej podstawy do wydania aktu prawa miejscowego. Zaznaczyć również trzeba, iż podstawy prawnej dla podjęcia omawianej uchwały nie zawierają również przepisy ustawy

z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (test jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1295 ze zm.).

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na art. 18 ust. 2 pkt 6a ustawy o samorządzie gminnym. Przewiduje on wyłączną kompetencję rady gminy do przyjmowania programów rozwoju w trybie określonym w przepisach o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Z kolei zgodnie z art. 19 ust. 3b tej właśnie ustawy program rozwoju opracowany przez właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jest przyjmowany przez radę gminy w drodze uchwały. Nie oznacza to jednak, że program taki stanowi akt prawa miejscowego. Zwłaszcza, że art. 19 ust. 8 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju przewiduje, w jaki sposób powinien on zostać podany do publicznej wiadomości. Zgodnie z tym przepisem wójt (burmistrz, prezydent miasta) ogłaszają w wojewódzkim dzienniku urzędowym komunikat o:

- 1) podjęciu uchwały o przyjęciu programu rozwoju, opracowanego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) lub jego zmian;
- 2) adresie strony internetowej, na której zostanie zamieszczona treść programu rozwoju oraz zmian do tego programu;
- 3) terminie, od którego program rozwoju lub jego zmiany będą stosowane.

Komunikat ten jest jedynym dokumentem przyjmowanym przez organy gminy w oparciu o przepisy tej ustawy podlegającym ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym - w oparciu o art. 13 pkt 10 ustawy.

W przedmiotowej sprawie, zgodnie z treścią załącznika nr 1 do uchwały, Rada Miasta traktuje *Plan Zrównoważonej Mobilności Miejskiej dla Miasta Zabrze na lata 2017-2026* jako dokument sektorowy o znaczeniu strategicznym, a nie program rozwoju w rozumieniu art. 17 i art. 19 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

Wobec braku podstaw do uzależnienia wejścia w życie przedmiotowej uchwały od zastosowania trybu wejścia w życie określonego w art. 4 ust. 1 ustawy, zasadne jest stwierdzenie, iż uchwała ta rażąco narusza przepis art. 13 pkt 2 i 10 ustawy.

Rada postanawiając zatem w § 4 uchwały, że „uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego i wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia” ustanowiła wejście w życie aktu w sposób i w terminie niedopuszczalnym dla uchwały nie mającej charakteru aktu prawa miejscowego.

Należy przy tym zauważyć, że samo stwierdzenie nieważności § 4 uchwały spowodowałoby, że data jej wejścia w życie stałaby się niepewna. Taka uchwała nie czyniłaby zadość zasadom wynikającym z art. 2 Konstytucji RP zasadom określoności prawa oraz zaufania obywateli do organów państwa i do stanowionego przez nie prawa.

Wskazania wymaga, iż prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak również i formalnym. Z powyższego wynika, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb jej podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały wyróżnić można także prawidłowe jej wejście w życie. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą *nieprawidłowe określenie daty wejścia w życie uchwały, między innymi poprzez uzależnienie jej wejścia w życie 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. sygn. akt: II SA/Op 58/09; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 września 2012r. sygn. akt: II SA/Gl 851/12; Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Konkludując, należy uznać, że uchwała została wydana z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 oraz art. 13 pkt 2 i 10 ustawy. Brak bowiem reguły wskazującej sposób i termin wejścia takiego aktu, jak i nieprawidłowe jej określenie skutkuje nieważnością całego aktu (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 1999 r. II SA/Wr 1113/98, OwSS 2001, nr 1, poz. 16).

Mając powyższe na uwadze, uchwała Nr XV/282/19 Rady Miasta Zabrze z dnia 16 grudnia 2019r. została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, 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

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego