



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 24 sierpnia 2015 r.

Poz. 3501

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.78.9.2015.ASZ WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO**

z dnia 17 sierpnia 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 594, z późn. zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Rady Miejskiej Mieroszowa z dnia 30 lipca 2015 r. nr XIII/48/15 w sprawie wprowadzenia bezpłatnej komunikacji gminnej na terenie Gminy Mieroszów.

#### **Uzasadnienie**

Rada Miejska Mieroszowa powołując się na art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) podjęła na sesji w dniu 30 lipca 2015 r. uchwałę w sprawie wprowadzenia bezpłatnej komunikacji gminnej na terenie Gminy Mieroszów.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 03 sierpnia 2015 roku.

W toku postępowania nadzorczego stwierdzono, że § 3 uchwały, w którym przewidziano, że wchodzi ona w życie z dniem podjęcia i podlega opublikowaniu w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego w Mieroszowie został podjęty z istotnym naruszeniem prawa tj. z naruszeniem art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), art. 4 ust. 1 oraz art. 13 pkt. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2011 r. nr 197 poz. 1172 ze zm.).

Należy zauważyć, że upoważnienie do podjęcia aktu prawnego wprowadzającego bezpłatną komunikację gminną na terenie Gminy Mieroszów nie jest zawarte w art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który został wskazany w podstawie prawnej. Art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, choć ustanawia zasadę domniemania właściwości rady gminy w sprawach z zakresu działania gminy, nie może stanowić przepisu upoważniającego do swobodnego podejmowania dowolnych aktów prawnych. Przyjęcie odmiennego stanowiska, zgodnie z którym to, co nie jest zakazane, jest dozwolone, byłoby sprzeczne z wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP zasadą działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa. Tym samym, zdaniem Organu Nadzoru, uprawnienie do stanowienia prawa obowiązującego na terenie danej gminy, przyznane radzie gminy, może zostać zrealizowane tylko wtedy, gdy wynika ono wprost z aktów normatywnych wyższego rzędu.

Kompetencja Rady Miejskiej do wprowadzenia bezpłatnej komunikacji gminnej wynika z art. 50a ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie drogowym (tekst jednolity: Dz.U. z 2011 r., Nr 5, poz. 13, ze zm.). Zgodnie z dyspozycją tam zawartą rada gminy może ustalać ceny za usługi

przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym w zakresie zadania o charakterze użyteczności publicznej. Za takie ustalenie należy także uznać wprowadzenie bezpłatnych usług przewozowych na terenie gminy. Jednocześnie należy zauważyć, iż przepis art. 50a ust. 1 ustawy o publicznym transporcie drogowym stanowi umocowanie do wydania przepisów powszechnie obowiązujących na terenie gminy. Wydany akt adresowany jest bowiem do obywateli i dotyczy ich praw oraz obowiązków. Przedmiotowa uchwała ma charakter aktu ogólnego, który skierowany jest do nieokreślonego kręgu adresatów i wywołuje skutki prawne poza strukturami organizacyjnymi gminy. Akt ten posiadając cechy ogólności i abstrakcyjności, pozwala więc na uznanie go za akt prawa miejscowego.

Akty prawa miejscowego są to akty o charakterze normatywnym podejmowane przez terenowe organy administracji publicznej. Za ich pomocą organy administracji publicznej w sposób władczy (jednostronny) określają reguły zachowania dotyczące generalnie (nie imiennie) oznaczonych kategorii podmiotów w abstrakcyjnie (a więc również niekonkretnie) wskazanych sytuacjach (P. Lisowski, Powiat. Z teorii. Kompetencje. Komentarz., red. J. Boć, Wrocław 2001 r., s. 80). Zatem cechą charakterystyczną tego typu aktów jest wprowadzenie do porządku prawnego nowych norm prawnych, obowiązujących w sposób generalny i abstrakcyjny na terenie właściwości danego organu. W przypadku organów gminy, wydawane przez nie akty prawa miejscowego nakładają najczęściej na oznaczonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązek oznaczonego zachowania się w sytuacjach wskazanych w takich przepisach. Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie (art. 88 ust. 1 Konstytucji).

Konstytucja wyklucza możliwość wejścia w życie aktu prawnego o charakterze normatywnym bez ogłoszenia go w ustawowo przewidzianym trybie. Przepis art. 41 ust. 1 oraz 42 ustawy o samorządzie gminnym stanowią, iż akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały, zaś zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Zgodnie z art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się: „1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niespolonej; 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy; 3) statuty związków międzygminnych oraz statuty związków powiatów; 4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niespolonej; 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowione przez: wojewodę i organy administracji niespolonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy; 6) porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte: a) między jednostkami samorządu terytorialnego, b) między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej; 7) uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa; 8) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy; 9) rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego; 10) statut urzędu wojewódzkiego; 11) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.”

Ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym, zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, jest obowiązkowe.

W uchwale nr XIII/48/15 Rady Miejskiej Mieroszowa w § 3 zawarto zapis, że „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega opublikowaniu w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego w Mieroszowie”. Należy stwierdzić, że taka dyspozycja nie odpowiada wymogom stawianym tej kategorii aktów przez przepisy prawa, które wskazano powyżej. Przedmiotowa uchwała, aby mogła wejść w życie, wymaga ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Ponadto zgodnie z art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, akt prawa miejscowego powinien przewidywać odpowiedni okres poprzedzający wejście w życie uchwały. Tym samym wejście w życie przedmiotowej uchwały powinno zostać uzależnione od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym i od upływu czternastodniowego okresu *vacatio legis*.

Na marginesie powyższych rozważań należy zauważyć, że wcześniejsza uchwała Rady Miejskiej Mieroszowa dotycząca tej materii (Uchwała Rady Miejskiej Mieroszowa Nr X/30/15 z dnia 2 czerwca 2015 r. w sprawie akceptacji wprowadzenia bezpłatnej komunikacji gminnej na terenie Gminy Mieroszów),

była przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego o sygnaturze NK-N.4131.78.8.2015.ASZ. Wskazano w nim, iż z uwagi na fakt, że podjęta uchwała stanowi uchwałę intencyjną, zawierającą stanowisko Rady Miejskiej w danej sprawie, nie podlega ona publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego. Odwrotna sytuacja zachodzi jednak w przedmiotowej sprawie, gdyż Rada Miejska uchwałą nr XIII/48/15 wprowadziła uprawnienia dla nieokreślonej liczby adresatów, czego dokonać można wyłącznie przez wprowadzenie norm powszechnie obowiązującego prawa.

Podsumowując należy stwierdzić, iż uchwała nr XIII/48/15 Rady Miejskiej Mieroszowa w sprawie wprowadzenia bezpłatnej komunikacji gminnej na terenie Gminy Mieroszów nie przewiduje publikacji uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego oraz odpowiedniego *vacatio legis*. Brak reguły, jak i nieprawidłowe określenie reguły wskazującej sposób i termin wejścia w życie aktu prawa miejscowego powoduje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Biorąc powyższe pod uwagę postanowiono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty doręczenia za pośrednictwem organu nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 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.

Wojewoda Dolnośląski:  
*T. Smolarz*