



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO

Kraków, dnia 12 sierpnia 2022 r.

Poz. 5428

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr WN-II.4131.1.13.2022 **WOJEWODY MAŁOPOLSKIEGO**

z dnia 27 lipca 2022 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 559)

stwierdza się nieważność Uchwały Nr XLI/399/2022 Rady Gminy Grybów z dnia 28 czerwca 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości cen za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej Gminy Grybów, będących w zarządzie Gminnego Ośrodka Sportu i Rekreacji w Grybowie - w całości

UZASADNIENIE

I. Uzasadnienie faktyczne.

W dniu 28 czerwca 2022 r. do oceny nadzorczej Wojewody Małopolskiego wpłynęła uchwała nr XLI/399/2022 Rady Gminy Grybów z dnia 28 czerwca 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości cen za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej Gminy Grybów, będących w zarządzie Gminnego Ośrodka Sportu i Rekreacji w Grybowie.

Jako podstawa prawna wzmiankowanej uchwały wskazane zostały art. 18 ust. 2 pkt 15 w zw. z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym (dalej u.s.g.) oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej.

Organ nadzoru, dokonując wstępnej oceny nadzorczej ww. uchwały, powziął wątpliwości co do zgodności z prawem kwestionowanej uchwały, albowiem w § 4 analizowanej uchwały Rada Gminy Grybów określiła, iż uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

W związku z powyższym wystosowane zostało zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego (pismo z dnia 20 lipca 2022 r., znak: WN-II.4130.42.45.2022), w którym organ nadzoru wskazał swoje zastrzeżenia, umożliwiając władzom Gminy Grybów zajęcie stanowiska. Pismem z dnia 27 lipca 2022 r. do organu nadzoru zostały złożone wyjaśnienia przez Przewodniczącego Rady Gminy Grybów, w których wskazano, iż przychyła się on do stanowiska organu nadzoru, zadeklarowano zmianę kwestionowanej uchwały na najbliższej sesji Rady Gminy. Wzmiankowano również, iż uzasadnienie dla ustalenia trybu wejścia w życie przedmiotowej uchwały stanowi odmienne orzecznictwo niż to przywołane przez organ nadzoru.

II. Uzasadnienie prawne.

Po przeprowadzeniu stosownej analizy prawnej organ nadzoru wskazuje, że zaskarżona uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 2 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej.

Zgodnie z przepisem art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559), na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Z kolei na mocy art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące podlegają ogłoszeniu w odpowiednim dzienniku urzędowym i wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi dłuższy termin.

Wskazać należy, iż zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Konstytucja wyklucza możliwość wejścia w życie aktu prawnego o charakterze normatywnym bez ogłoszenia go w ustawowo przewidzianym trybie. Jak już wyżej wskazano, stosownie do art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Z kolei przepis art. 41 ust. 1 tej samej ustawy stanowi, iż akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały, zaś zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa powołana wyżej ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe.

Zatem wadliwy przepis § 4 ocenianej uchwały ma wpływ na ważność całej uchwały, gdyż nie może ona wejść w życie w sposób prawem przewidziany. Mocą niniejszego przepisu przewidziano wejście w życie uchwały bez publicznego ogłoszenia, w konsekwencji zapis taki powoduje, że przedmiotowa uchwała istotnie narusza wskazane wyżej przepisy.

Zdaniem organu nadzoru uchwała podjęta na podstawie przepisu art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r., poz. 679), skierowana jest do ogółu mieszkańców gminy, a więc stanowi niewątpliwie akt prawa miejscowego. Zamieszczone w uchwale przepisy charakteryzują się bowiem generalnością i abstrakcyjnością, zatem wykazuje ona cechy aktu normatywnego pozwalające uznać ją za akt prawa miejscowego. W konsekwencji ma ona charakter powszechnie obowiązujący, a jej adresatem, na którego nakłada określone obowiązki, nie jest sama administracja, lecz wszystkie podmioty prawa, zewnętrzne wobec administracji.

Stanowisko Wojewody Małopolskiego, iż kwestionowana uchwała ma charakter aktu prawa miejscowego znajduje potwierdzenie w ukształtowanej linii orzeczniczej sądów administracyjnych oraz organów nadzoru.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 21 października 2021 r., sygn. akt II GSK 1174/21 uznał, iż: „Zaskarżona uchwała Rady Miasta Szczecina oparta została wadliwie na dwóch konkurujących niejako ze sobą reżimach prawnych, z których cywilnoprawna konstrukcja odpłatności za korzystanie z parkingu nie mieści się w przewidzianej art. 40 ust. 1 pkt 2 u.s.g. podstawie aktu prawa miejscowego regulującego zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. W tej kwestii Naczelny Sąd Administracyjny w składzie orzekającym w sprawie nie podziela poglądu wyrażonego w wyroku tego Sądu z dnia 8 października 2013 r. (sygn. akt I OSK 1564/13) oraz poglądu Sądu I instancji odwołującego się do tego orzeczenia.

Równocześnie Naczelny Sąd Administracyjny stwierdza, iż ocena Sądu I instancji, że Rada Miasta Szczecina władna była określić w stanowiącym załącznik do uchwały Regulaminie zarówno stawkę opłaty za parkowanie pojazdu, jak i opłatę za to parkowanie z naruszeniem zasad przyjętych Regulaminem, jest prawidłowa i nie narusza żadnego z przepisów przywołanych skargą kasacyjną.

W szczególności nie ma podstaw aby zasadnie twierdzić, iż uchwała w części postanowień Regulaminu narusza art. 7 i 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, skoro podstawa prawna do uregulowania aktem prawa miejscowego kwestii korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej, do których parking miejski się zalicza, znajduje się w ustawie, podobnie jak ustawą nadano organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego uprawnienie do ustalenia wysokości opłat za korzystanie z takich obiektów, przy czym rozróżnienie tych opłat ze względu na zgodny i niezgodny z regulaminem parkingu sposób korzystania z parkingu nie narusza prawa.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, Rada Miasta Szczecina, podejmując, na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 oraz art. 41 ust. 1 u.s.g. oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k., uchwałę regulującą zasady i tryb korzystania z niestrzeżonych, płatnych parkingów miejskich, nie mogła przyjąć odpowiedzialności za niezgodne z regulaminem parkowanie w postaci kary umownej, jednak nie było żadnych przeszkód, aby ustanawiając opłaty za korzystanie z parkingu, przyjęła opłatę dodatkową będącą wszakże opłatą parkingową, tyle, że uiszczaną za parkowanie z uchybieniem zasad objętych Regulaminem, który jako załącznik do kwestionowanej uchwały stanowi wraz z tą uchwałą regulację prawa miejscowego. Innymi słowy, nadanie opłacie dodatkowej charakteru kary umownej nie czyni tej opłaty wadliwą; zarówno bowiem przyjęcie takiej opłaty, określonej jako dodatkowa, jak również jej wysokość znajdują oparcie w przepisach, o czym była wyżej mowa".

Podobnie m. in. NSA orzekł w wyroku z dnia 15 czerwca 2015 r., sygn. akt I OSK 662/15; z dnia 7 lipca 2011 r., sygn. akt II GSK 1022/10.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko, iż: „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 odnoszą 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). Stanowią zatem prawo dla wszystkich, którzy znajdują się w przewidzianej przez nie sytuacji. W praktyce oznacza to, że adresatami aktów prawa miejscowego są osoby będące mieszkańcami danej jednostki samorządu terytorialnego bądź tylko przebywające na terenie jej działania. Nie oznacza to jednak konieczności, by akty prawa miejscowego dotyczyły wszystkich mieszkańców jednostki terytorialnej. Wystarczające będzie, gdy zawarte w takim akcie normy o charakterze abstrakcyjno-generalnym będą skierowane do nieograniczonego kręgu adresatów. Dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego znaczenie decydujące ma charakter norm prawnych i kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów. W przypadku bowiem uznania, że uchwała zawiera przynajmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym jest ona aktem prawa miejscowego, który zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 2 u.o.a.n. podlega obowiązkowi publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym" - vide wyrok NSA z dnia 20 września 2018 r., sygn. akt: II OSK 2326/16, LEX nr 2570889 .

W konsekwencji organ nadzoru uznał iż uchwała podjęta na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego zawartego w przepisach art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej jest aktem prawa miejscowego. Zawiera ona bowiem normy o charakterze abstrakcyjnym, niekonsumującym się przez jednokrotne zastosowanie, a jej postanowienia kształtują w sposób bezpośredni prawa pewnej kategorii potencjalnych adresatów. Uchwała ta nie ma jedynie charakteru wewnętrznego, sprowadzającego się do określenia relacji pomiędzy organami gminy i jej jednostkami organizacyjnymi, gdyż jej postanowienia określają również

uprawnienia podmiotów zewnętrznych czy też ich obowiązki, np. przez wskazanie rodzaju oferowanych usług i atrakcji i wysokość opłat za nie.

W tym miejscu zasadnym jest zacytowanie fragmentu uzasadnienia wyroku WSA w Poznaniu z dnia 2 sierpnia 2018 r., sygn. akt:II SA/Po 228/18, w którym Sąd ten orzekł: „*W orzecznictwie sądów administracyjnych wyraźnie rozróżnia się sytuację, w której rada gminy podejmuje akt prawa miejscowego nadając mu inny charakter i nie przewidując w związku z tym obowiązku jego publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, od sytuacji, gdy rada gminy bezpodstawnie nadaje walor aktu prawa miejscowego uchwałę, która nie spełnia wymogów odnoszonych do tego rodzaju aktów, nakazując jej publikację w organie promulgacyjnym i określając termin wejścia jej w życie właściwy dla aktów prawa miejscowego. W pierwszym przypadku akt prawa miejscowego nie wchodzi do obrotu prawnego ze względu na niespełnienie warunku publikacji, w drugim zaś pozostaje skuteczny, przy czym nie jako akt powszechnie obowiązujący, ale jako akt prawny innego rodzaju, np. akt wewnętrzny (por. wyrok NSA z 21 czerwca 2017 r., II OSK 2677/15, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>; w skrócie: »CBOSA«).- postanowienie WSA w Poznaniu z 23 maja 2018 r., IV SA/Po 245/18, CBOSA.*

Nawiązując do wyjaśnień złożonych przez Przewodniczącego Rady Gminy, wskazać należy iż organ nadzoru ma świadomość istnienia orzecznictwa sądowoadministracyjnego regulującego przedmiotowe zagadnienie w sposób odmienny, niemniej podobnie jak Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 21 stycznia 2022 r., sygn. akt: II SA/GI 1426/21, LEX Nr 3305379 za stanowisko wiodące uznać należy, iż uchwała podjęta na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej ma charakter aktu prawa miejscowego: „*Sąd w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę stoi na stanowisku, że przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego. Nie powinno bowiem budzić wątpliwości, że ma ona charakter generalny (powszechnie obowiązujący), jej adresatami jest nieoznaczony i nieograniczony krąg podmiotów korzystających z miejsc postojowych i na te podmioty nałożone zostały określone w niej obowiązki*”.

Nadmienić również trzeba, iż przedmiotową uchwałą zgodnie z jej § 3, uchylona zostaje uchwała nr XVIII/179/2020 Rady Gminy Grybów z dnia 23 czerwca 2020 r. w sprawie ustalenia wysokości cen za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej Gminy Grybów, będących w zarządzie Gminnego Ośrodka Sportu i Rekreacji w Grybowie, której to uchwałę Rada Gminy Grybów nadała charakter aktu prawa miejscowego, została ona opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego (vide Dziennik Urzędowy Województwa Małopolskiego z dnia 7 lipca 2020 r., poz. 4457, http://edziennik.malopolska.uw.gov.pl/WDU_K/2020/4457/akt.pdf).

Podsumowując, uznać należy, iż uchwała Rady Gminy Grybów została podjęta z istotnym naruszeniem przepisu art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 2 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej, co czyni koniecznym wyeliminowanie jej z obrotu prawnego w drodze niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego. Brak wykonania obowiązku prawidłowej publikacji aktu normatywnego jest równoznaczny z istotnym naruszeniem prawa, akt taki nie może bowiem wiązać adresatów utworzonymi w nim normami prawnymi i nie odnosi skutku prawnego.

Zgodnie z treścią normy ujętej w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały. Nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest wyłącznie na podstawie kryterium zgodności z prawem (art. 85 ustawy o samorządzie gminnym).

Z uwagi na powyższe organ nadzoru stwierdza, iż w jego ocenie kwestionowane zapisy uchwały w sposób istotny naruszają obowiązujący porządek prawny, a powyżej podniesione argumenty czynią zasadnym niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze, stwierdzające nieważność powołanej na wstępie uchwały w zakresie określonym sentencją niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Stosownie do przepisu 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.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze podlega opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego stosownie do postanowień art. 13 pkt 8a) ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1461).

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie. Winno się ją wnieść za pośrednictwem Wojewody Małopolskiego w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego rozstrzygnięcia.

Z up. Wojewody Małopolskiego

Radca Prawny
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru
Alina Waszęda

Otrzymują:

- 1) Rada Gminy Grybów
- 2) Wójt Gminy Grybów
- 3) Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Nowym Sączu
- 4) Dziennik Urzędowy Województwa Małopolskiego
- 5) aa