



Poznań, 30 października 2017 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.519.2017.16

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875)

orzekam

nieważność Uchwały Nr LIV/984/VII/2017 Rady Miasta Poznania z dnia 26 września 2017 r. w sprawie regulaminu parkingów działających w systemie Parkuj i Jedź (Park & Ride) w Poznaniu - **ze względu na istotne naruszenie prawa.**

Uzasadnienie

Uchwała Rady Miasta Poznania Nr LIV/984/VII/2017 została podjęta na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.).
Uchwałę doręczono organowi nadzoru 4 października 2017 r.

Dokonując oceny legalności przedłożonej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Na sesji w dniu 26 września 2017 r. Rada Miasta Poznania uchwaliła regulamin parkingów działających w systemie Parkuj i Jedź (Park & Ride) w Poznaniu.

W § 3 uchwały, Rada postanowiła, że: „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia”.

W ocenie organu nadzoru powyższy zapis w sposób istotny narusza art. 88 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) w związku z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1523, zwanej dalej: „ustawą”) w związku z art. 42 ustawy o samorządzie gminnym.

Badana uchwała jest aktem prawa miejscowego. Przesądza o tym wprost ustawodawca, który w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Podkreślić trzeba, że zgodnie z art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie, a zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa. Również przepis art. 42 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Zatem warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego, do których bezspornie należy oceniana uchwała, jest ich publikacja o charakterze promulgacyjnym, w sposób określony w art. 4 ust. 1 ustawy, w myśl którego akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Organ nadzoru w tym miejscu chciałby podkreślić, iż każdy akt prawny, zawierający normy o charakterze generalnym (czyli nie odnoszące się do indywidualnie oznaczonego podmiotu, lecz do pewnej kategorii potencjalnych adresatów) i abstrakcyjnym (czyli nie „konsumowane” poprzez jednokrotne zastosowanie, lecz mogące zostać wykorzystane w nieograniczonej liczbie przypadków w przyszłości), wydany przez ustawowo wskazany organ administracji, staje się aktem normatywnym należącym do prawa miejscowego. Charakter generalny mają te normy, które określają adresata poprzez wskazanie cech, nie zaś poprzez wymienienie ich z imienia (nazwy). Abstrakcyjność natomiast normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane albo dozwolone postępowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Powszechnie obowiązywanie oznacza prawną możliwość regulowania postępowania wszystkich kategorii adresatów prawa i obywateli, organów państwowych, osób prawnych, organizacji społecznych. Stanowisko takie prezentowane jest również w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, który m. in. w wyroku z 5 kwietnia 2002 r., sygn. akt I SA 2160/01 stwierdził: „Kwalifikacja danego aktu prawa powszechnie obowiązującego musi być przeprowadzona przy uwzględnieniu jego cech materialnych i formalnych. Z samego faktu podjęcia uchwały przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie można jeszcze wywodzić, że mamy do czynienia z aktem prawa miejscowego. Jedynie charakter norm prawnych i kształtowania przez te normy sytuacji prawnej adresatów mają przesądzające znaczenie dla kwalifikacji danego aktu, jako prawa miejscowego. Innymi słowy, jeżeli akt prawotwórczy zawiera co najmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to jest to akt prawa miejscowego”.

Dodać warto, że stanowisko to jest nadal akceptowane w orzecznictwie sądów administracyjnych, np. wyrok NSA z 17 listopada 2011 r., sygn. akt II GSK 1172/10, wyrok WSA we Wrocławiu z 4 grudnia 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 649/13, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 20 kwietnia 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 109/16).

Wobec powyższego należy stwierdzić, że dyspozycja § 3 uchwały Nr LIV/984/VII/2017 nie odpowiada wymaganiam stawianym tej kategorii aktów przez przepisy prawa, które wskazano powyżej. Oceniana uchwała nie ma bowiem charakteru konkretno-indywidualnego, ale zawiera normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, zatem zawiera regulacje o charakterze normatywnym. Wskazanie w § 3 uchwały daty wejścia w życie z pominięciem ustanowienia obowiązku jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego stanowi o istotnej wadliwości zapisu zawartego w tym paragrafie, a w konsekwencji powoduje, że bez takiego ogłoszenia - jako akt prawa miejscowego - uchwała nie może wejść w życie. Powyższe powoduje konieczność stwierdzenia nieważności ocenianej uchwały w całości. Wskazane ustalenia nie budzą wątpliwości również w orzecznictwie sądów administracyjnych, które jednoznacznie wskazują, że prawidłowe ogłoszenie aktu prawa miejscowego ma zasadnicze znaczenie dla jego obowiązywania i jest warunkiem jego wejścia w życie. Jak bowiem orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 24 października 2016 r., sygn. akt IV SA/Gl 669/16: „uchwała rady gminy będąca aktem prawa miejscowego, która co do jej wejścia w życie zawiera unormowanie niezgodne ze wskazanymi przepisami ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, skutkiem czego nie zostaje przekazana do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, nie tylko nie wywołuje zamierzonych skutków prawnych lecz jako sprzeczna z przepisami, o których mowa w art. 42 ustawy o samorządzie gminnym jest nieważna w rozumieniu art. 91 ust. 1 tej ustawy. Przy czym nieważność ta dotyczy nie tylko jej postanowień sprzecznych z przepisami, o których mowa w art. 42 ustawy o samorządzie gminnym, ale dotyczy całości uchwały jako aktu prawa miejscowego, gdyż z powodu nieogłoszenia go w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie może on wywołać skutków prawnych w nim zamierzonych,

w tym być podstawą prawną dla wykonywania określonej działalności władczej w sprawach indywidualnych z zakresu działalności publicznej”. Tożsame stanowisko wyraził także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 5 maja 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 123/16.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w sentencji.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Otrzymują:
Rada Miasta Poznania
Prezydent Miasta Poznania