

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**  
**WOJEWODY LUBUSKIEGO**  
**Nr NK-I.4131.202.2019.AOlc**  
**z dnia 16 października 2019 r.**

**Rada Miejska w Iłowej**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506 j.t.) stwierdzam nieważność § 5 uchwały nr 88/8/XII/19 Rady Miejskiej w Iłowej z dnia 12 września 2019 r. w sprawie wzniesienia pomnika w miejscowości Iłowa.

**Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 12 września 2019r. Rada Miejska w Iłowej podjęła uchwałę w sprawie wzniesienia pomnika w miejscowości Iłowa, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwała doręczona została organowi nadzoru w dniu 17 września 2019 r.

W toku kontroli zgodności z prawem przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że § 5 uchwały, który stanowi że „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego” została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Rada Miejska w Iłowej podejmując przedmiotową uchwałę, wskazała w podstawie prawnej art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 z późn.zm.) zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach herbu gminy, nazw ulic i placów będących drogami publicznymi lub nazw dróg wewnętrznych w rozumieniu z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2068), a także wznoszenia pomników. Z analizy tego przepisu wynika, że stanowi on dla Rady podstawę do podejmowania uchwał w trzech kategoriach.

Pierwsza - w sprawach herbu gminy, druga - nazw ulic i placów będących drogami publicznymi lub nazw dróg wewnętrznych oraz trzecia - w sprawach wznoszenia pomników.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem uchwały w sprawie herbu gminy oraz nazw ulic i placów będących drogami publicznymi lub nazw dróg wewnętrznych są aktami prawa miejscowego mającymi moc obowiązującą na terenie, dla którego zostały one podjęte. Jako akty prawa miejscowego uchwały te podlegają publikacji w wojewódzkich dziennikach urzędowych. Natomiast uchwała w sprawie wznoszenia pomników nie posiada charakteru aktu prawa miejscowego, jak również obowiązek jej publikacji nie wynika z przepisów szczególnych. (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 24 października 2017 r., sygn. akt III SA/Kr 397/17).

Dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego znaczenie decydujące ma charakter norm prawnych i kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów. W przypadku uznania, iż uchwała zawiera normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, jest ona aktem prawa miejscowego i podlega obowiązkowi publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Przepis art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1523) określa katalog aktów prawnych podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Katalog ten obejmuje:

- 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, statuty związków powiatów oraz statuty związków powiatowo-gminnych;
- 3a) statuty związków metropolitalnych;

- 4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespólonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niezespólonej, 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;
- 8a) rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego;
- 9) statut urzędu wojewódzkiego;
- 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Uchwalona przez Radę Miejską uchwała nie mieści się w powyższym katalogu aktów wymienionych w tym przepisie. Cytowany przepis zawiera w punktach 1-9 zamknięty katalog aktów prawnych podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Przedmiotowa uchwała nie należy do żadnej z kategorii aktów prawnych wymienionych w tym katalogu. Obowiązek jej publikacji nie wynika również z przepisów szczególnych, do których odsyła art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała nie zawiera w swej treści norm abstrakcyjnych i generalnych, wobec powyższego nie posiada cech aktu prawa miejscowego. Uchwała ta w szczególności nie konkretyzuje uprawnień i obowiązków podmiotów zewnętrznych. Powyższa uchwała jest aktem kierownictwa wewnętrznego, skierowanym do organów gminy oraz podporządkowanych gminie podmiotów. Postanowienia uchwały nie wyznaczają adresatom określonego sposobu zachowania się w postaci zakazów, nakazów czy uprawnień. Stanowisko organu nadzoru potwierdza orzecznictwo sądowe. Przykładowo w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 21 września 2012 r. (sygn. akt II SA/Gl 851/12) wywieziono, że "Aby dany akt normatywny mógł być uznany za prawo miejscowe, musi być aktem powszechnie obowiązującym, tzn. musi być wydany przez właściwy organ, musi zawierać normy o charakterze abstrakcyjnym (wielokrotnego zastosowania) i generalnym (czyli skierowanym do nieokreślonego adresata). Musi wywierać "skutki zewnętrzne" oraz być ogłoszony w sposób określony w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Tylko zatem do aktów prawa miejscowego przewidziana jest szczególna forma ogłoszenia poprzez publikację w Dz. Urz. Woj." (zob. także wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 lipca 2012 r., II SA/Go 487/12; wyrok WSA w Lublinie z dnia 7 sierpnia 2012 r., III SA/Lu 463/12; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 grudnia 2013 r., II SA/Wr 649/13; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24 kwietnia 2013 r., II SA/Wr 137/13, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 29 stycznia 2015 r., II SA/Wr 631/14).

Z powyższego wynika zatem brak podstaw prawnych do określenia daty wejścia w życie tej uchwały w sposób przepisany dla aktów prawa miejscowego oraz do zarządzenia publikacji uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Z tych też względów stwierdzenie nieważności uchwały w części określonej w sentencji rozstrzygnięcia jest uzasadnione.

Zgodnie z 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.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

z up. Wojewody Lubuskiego  
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli

**Paweł Witt**