

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

### **Wojewody Lubuskiego**

**NK-I.4131.36.2020.ACze**

z dnia 18 marca 2020 r.

Rada Gminy Bobrowice

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, 1309, 1571, 1696 i 1815)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr IX/138/20 Rady Gminy Bobrowice z dnia 18 lutego 2020 r. sprawie ustalenia sposobu sprawienia pogrzebu przez Gminę Bobrowice, w części określonej w: § 5 .

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 18 lutego 2020 Rada Gminy Bobrowice podjęła uchwałę sprawie ustalenia sposobu sprawienia pogrzebu przez Gminę Bobrowice. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 17 ust. 1 pkt 15, art. 44 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1507 z późn. zm.) oraz art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1473).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 25 lutego 2020r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdził, że badana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 i 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U.2019.1461 t.j.) i w części jest niezgodna z prawem.

W przepisie § 5 kwestionowanej uchwały Rada postanowiła, że "Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego". W ocenie organu nadzoru, cytowana powyżej regulacja nie znajduje uzasadnienia w obowiązującym stanie prawnym i pozostaje w oczywistej sprzeczności z w związku z art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Przepis art. 13 wyżej wymienionej ustawy określa zamknięty katalog aktów prawnych podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, który obejmuje:

- 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niespolonej;
- 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu lub 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 ws 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, jeśli tak stanowią przepisy szczególne.

Kwestionowana przez organ nadzoru uchwała Rady Gminy nie mieści się w katalogu aktów wymienionych w przytoczonym powyżej przepisie art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych (...). W szczególności uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego, o którym mowa w art. 13 pkt 2 ustawy, ani też obowiązek jej publikacji nie wynika z przepisów szczególnych (art. 13 pkt 10 ustawy).

Akty prawa miejscowego są to akty o charakterze normatywnym, stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, obowiązujące na obszarze działania tych organów ( Konstytucji RP). Cechą charakterystyczną aktów prawa miejscowego jest wprowadzania do porządku prawnego norm prawnych, obowiązujących w sposób abstrakcyjny i generalny na terenie właściwości organu stanowiącego taką normę. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 18 lipca 2007 r., sygn. akt I OSK 669/06, uznał, że 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, że uchwała zawiera normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, jest ona aktem prawa miejscowego, który zgodnie z ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych (...) podlega obowiązkowi publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała nie zawiera w swej treści norm abstrakcyjnych i generalnych, wobec czego nie posiada cech aktu prawa miejscowego. Bezspornym jest zatem zdaniem organu nadzoru, iż Rada Gminy , poprzez uznanie przedmiotowej uchwały za akt prawa miejscowego rażąco naruszyła art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych (...) oraz Konstytucji RP. Działanie takie musi

być uznane za istotne naruszenie prawa, co zgodnie z treścią ustawy o samorządzie gminnym stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko, iż akt prawa miejscowego to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (wyrok NSA z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/06). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 10 września 2008 r. (sygn. akt IV SA/Po 256/08) przyjął, iż akt prawa miejscowego będący źródłem prawa powszechnie obowiązującego musi zawierać wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania, tj. zawierać zakazy, nakazy lub uprawnienia. Charakter generalny posiadają normy, które określają adresata poprzez wskazanie jego cech, nie zaś poprzez wymienienie ich z imienia (nazwy). Abstrakcyjność normy polega na tym, że dyspozycja określająca postępowanie adresata ma zastosowanie w wielu, powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji (wyrok WSA w Białymstoku z dnia 2 lutego 2006 r., sygn. akt II SA/Bk 681/05).

Ponadto, Konstytucja RP w art. 94 stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów.

Mając na uwadze powyższe organ nadzoru stwierdził, że przywołane w podstawie prawnej przepisy nie upoważniają rady gminy do stanowienia aktów prawa miejscowego co powoduje konieczność stwierdzenia jej nieważności w zakresie § 5.

### **Pouczenie:**

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.

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.

**Z up. Wojewody Lubuskiego**

Paweł Witt

Wydział Nadzoru i Kontroli - Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli