

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.189.2021.ABej

z dnia 2 grudnia 2021 r.

Rada Miasta Zielona Góra

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 i 1834)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLVII.737.2021 Rady Miasta Zielona Góra z dnia 26 października 2021 r. w sprawie wzniesienia pomnika Ofiar Zbrodni Wołyńskiej, w części, tj. w zakresie § 3.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 października 2021 r. Rada Miasta Zielona Góra podjęła uchwałę Nr XLVII.737.2021 w sprawie wzniesienia pomnika Ofiar Zbrodni Wołyńskiej. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 z późn. zm.).

W toku kontroli zgodności z prawem przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że § 3 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 Miasta Zielona Góra podejmując przedmiotową uchwałę, wskazała w podstawie prawnej art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym, 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 2021r., poz. 1376 ze zm.), 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 2019 r., poz. 1461) określa katalog aktów prawnych podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Katalog ten obejmuje:

- 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespółonej;
- 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 niezespółonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niezespółonej, 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 Miasta 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.

Jak orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 12 lutego 2020 r., sygn. akt III SA/GI 3/20: Uchwała w sprawie pomników nie posiada przymiotów aktu prawa miejscowego.

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/GI 851/12) wywiedziono, 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.

Mając na uwadze powyższe uchwała Nr XLVII.737.2021 Rady Miasta Zielona Góra z dnia 26 października 2021 r. w sprawie wzniesienia pomnika Ofiar Zbrodni Wołyńskiej, w części, tj. w zakresie § 3, jako naruszająca istotnie prawo podlegała w tym zakresie stwierdzeniu nieważności.

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

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli