



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI



*p. Stycłowski*

Wrocław, dnia 19 marca 2012 r.

NK-N11.4131.263.2012.AS2

### Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) **stwierdzam nieważność § 3 uchwały Rady Gminy w Krośnicach Nr XIX/84/2012 z dnia 7 marca 2012 r.** w sprawie nadania imienia Szkoły Podstawowej i Gimnazjum w Krośnicach przy ul. Parkowej 14.

### Uzasadnienie

Rada Gminy w Krośnicach na sesji w dniu 7 marca 2012 r. podjęła m.in. uchwałę Nr XIX/84/2012 w sprawie nadania imienia Szkoły Podstawowej i Gimnazjum przy ul. Parkowej 14. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 14 marca 2012 r.

W toku badania legalności uchwały XIX/84/2012 Rady Gminy w Krośnicach, organ nadzoru stwierdził, iż § 3 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2011 r., Nr 197, poz. 1172 ze zm), art. 94 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) oraz art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

W § 3 uchwały Rada Gminy postanowiła, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego. Tymczasem zgodnie z treścią art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych: „W wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się:

- 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 oraz statuty związków powiatów;
- 4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niespolonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowione przez: wojewodę i organy administracji niespolonej, 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 stanowiących przez jednostki samorządu terytorialnego;

9) statut urzędu wojewódzkiego;

10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne”.

W opinii organu nadzoru przedmiotowa uchwała nie podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, bowiem nie mieści się ona w katalogu aktów prawnych wymienionych w art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Uchwała ta nie jest także aktem prawa miejscowego, ponieważ nie ustanawia ona przepisów powszechnie obowiązujących. Zgodnie z treścią art. 94 Konstytucji „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”.

W ocenie Organu Nadzoru charakter uchwały nie uprawnia do stwierdzenia, iż mamy w tym przypadku do czynienia z aktem prawa miejscowego. Akty prawa miejscowego są to akty o charakterze normatywnym. Za ich pomocą organy administracji publicznej w sposób władczy (jednostronny) określają reguły zachowania dotyczące generalnie (nieimiennie) oznaczonych kategorii podmiotów w abstrakcyjnie (a więc również niekonkretnie) wskazanych sytuacjach (*P. Lisowski, Powiat. Z teorii. Kompetencje. Komentarz., red. J. Boć, Wrocław 2001 r., s. 80*). Zatem cechą charakterystyczną tego typu aktów jest wprowadzenie do porządku prawnego nowych norm prawnych, obowiązujących w sposób generalny i abstrakcyjny na terenie właściwości danego organu.

Charakter generalny mają te normy, które określają adresata poprzez wskazanie cech, nie zaś wymienienie ich z imienia (nazwy). Generalny charakter może też dotyczyć odniesienia do nazw instytucji, władz publicznych, a więc do nazw generalnych szczególnego rodzaju. Natomiast abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane albo dozwolone postępowanie ma mieć miejsce w określonych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Powszechne obowiązywanie oznacza prawną możliwość regulowania postępowania wszystkich kategorii adresatów prawa i obywateli, organów państwowych, osób prawnych, organizacji społecznych.

W rezultacie, cechą odróżniającą akt normatywny generalny od aktu indywidualnego jest to, iż akt administracyjny indywidualny reguluje prawne stosunki między organem a daną jednostką (adresatem aktu) w indywidualnym przypadku, natomiast akt normatywny ustala normę prawną mającą regulować pewnej kategorii stosunek społeczny, mogący powstać między organem a każdą nieznaną z góry jednostką. W piśmiennictwie i judykaturze utrwalone zostało znaczenie pojęcia akt normatywny, zwany też aktem prawotwórczym, jako akt zawierający normy generalne i abstrakcyjne, tj. normy, których adresat jest wyodrębniony na podstawie cech ogólnych i których przedmiot jest określony jako typ zachowania się.

W ocenie organu nadzoru uchwała Rady Gminy w Krośnicach posiada charakter wewnętrzny, nie zawiera bowiem norm podlegających wielokrotnemu zastosowaniu przez nieoznaczony imiennie krąg podmiotów (brak abstrakcyjnego i generalnego charakteru norm w niej zawartych), czyli norm adresowanych do każdego, w określonym stanie hipotetycznym.

Co więcej przedmiotowa uchwała nie mogła zawierać norm powszechnie obowiązujących ze względu na przepisy, które stanowią podstawę do jej podjęcia. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Podobny zapis zawiera również art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w myśl którego: na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy.

Tymczasem upoważnienie do nadania imienia szkole zostało zawarte w § 1 ust. 4 ramowego statutu publicznego szkoły podstawowej, stanowiącego załącznik Nr 2 do Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół (Dz. U. z 2001 r. Nr 61, poz. 624 z późn. zmianami), czyli w akcie o randze podustawowej.

Dodatkowo należy podkreślić, że tożsame stanowisko dotyczące charakteru uchwały w sprawie nadania imienia szkole podstawowej zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 20 stycznia 2010 r. sygn. akt IV SA/Wr 420/09.

W przedmiotowej sytuacji zachodzi więc konieczność stwierdzenia nieważności § 3 uchwały o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych z uwagi na naruszenie art. 13 ustawy oraz odmowy opublikowania uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. Zgodnie z art. 92 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.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

*AMK*  
Aleksander Marek Skorupa