



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 28 grudnia 2012 r.

Poz. 5147



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI  
NK-N6.4131.959.2012.JK8

Wrocław, dnia 20 grudnia 2012 r.

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.)

**stwierdzam nieważność**

**uchwały Rady Miejskiej Kudowy-Zdroju nr XXV/180/12 z dnia 30 listopada 2012 r. w sprawie nadawania tytułu „Honorowy Obywatel Miasta Kudowy-Zdrój”.**

### UZASADNIENIE

Na sesji dnia 30 listopada 2012 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), Rada Miejska Kudowy-Zdroju podjęła uchwałę nr XXV/180/12 w sprawie nadawania tytułu „Honorowy Obywatel Miasta Kudowy-Zdrój”.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru dnia 6 grudnia 2012 r.

W trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm.).

Mocą przedmiotowej uchwały Rada określiła zasady nadawania tytułu „Honorowy Obywatel Miasta Kudowy - Zdrój”, wskazując jednocześnie: podmioty, którym może być nadany ten tytuł, komu przysługuje uprawnienie do wystąpienia z wnioskiem o nadanie tytułu honorowego obywatela, tryb przyznawania i pozbawiania tytułu, uprawnienia związane z przyznaniem tytułu.

Jednocześnie w § 9 Rada postanowiła, że uchwała ta wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Powyższe oznacza, że podejmując przedmiotową uchwałę Rada postanowiła o nadaniu jej charakteru aktu wewnętrznego, pozbawiając ją zarazem przymiotu aktu prawa miejscowego.

Tymczasem zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie.

Z kolei jak stanowi art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy.

Zdaniem organu nadzoru uchwała dotycząca wyróżniania osób zasłużonych dla gminy, przez nadawanie im tytułów honorowych, dotyczy tzw. materii statutowej.

Przedmiotowa uchwała określająca zasady i tryb nadawania przez Radę Miejską Kudowy-Zdroju tytułu „Honorowy Obywatel Miasta Kudowy-Zdrój” zawiera w swej treści przepisy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. O generalności uchwały decyduje bowiem fakt, że na brzmienie przepisów uchwały będzie mógł się powołać każdy podmiot uprawniony do otrzymania tego tytułu i podmiot posiadający ten tytuł. Uchwała ta przyznaje bowiem nieokreślonemu kręgowi podmiotów (§ 1 ust. 2 uchwały) określone prawo pod-

miotowe i reguluje zasady i tryb jego uzyskania i pozbawienia (§ 3 i 4 uchwały). Z kolei abstrakcyjność przepisów uchwały to nic innego, jak możliwość wielokrotnego stosowania jej przepisów. Wobec treści przedmiotowej uchwały nie można bowiem stwierdzić, że uchwała ta konsumuje się po jej jednokrotnym zastosowaniu. Spełnia więc kryteria normatywnego aktu wykonawczego, należącego do kategorii prawa miejscowego i podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Uchwała ta nie ma zatem charakteru wewnętrznego w wąskim rozumieniu, sprowadzającym się do relacji pomiędzy organami gminy, gdyż jej postanowienia regulują także status podmiotów zewnętrznych w stosunku do organów gminy. Uchwała ta rozstrzyga więc bezpośrednio o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową.

Zawarte w przedmiotowej uchwale kwestie, w ocenie organu nadzoru, są to regulacje, które gmina może podejmować w formie uchwały statutowej.

Ponadto, należy stwierdzić, iż gmina, jako jednostka samorządu terytorialnego, uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej (art. 16 ust. 2 Konstytucji RP), ma swobodę działania, jeżeli nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy (art. 163 Konstytucji RP), a także została obdarzona przez prawodawcę możliwością samodzielnego określenia swojego ustroju wewnętrznego (art. 169 ust. 4 Konstytucji RP).

Biorąc powyższe pod uwagę, należy uznać, że Rada uchwalając zasady nadawania tytułu „Honorowy Obywatel Miasta Kudowy-Zdrój” podjęła uchwałę mającą charakter aktu ogólnego, kierowanego do nieokreślonego kręgu adresatów. Mocą tej uchwały Rada przyznała bowiem również szczególne uprawnienia osobom, które uzyskają ten tytuł (§ 6 uchwały).

Stwierdzenia wymaga, że 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 kategorii aktów prawa miejscowego. Przedmiotowa uchwała spełnia powyższe kryteria, jest aktem prawa miejscowego i jej wejście w życie uwarunkowane jest publikacją w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Stanowisko organu nadzoru w zakresie konieczności uznania uchwały w przedmiocie określenia zasad przyznawania tytułu honorowego obywatela gminy potwierdzone zostało w orzecznictwie sądów administracyjnych. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 18 czerwca 2008 r., sygn. akt II OSK 389/08, wskazał, że „uchwała o uchwaleniu regulaminów nadawania tytułów, z uwagi na swój statutowy charakter i podstawę zawartą w przepisach ustrojowych, ma charakter aktu prawa miejscowego”.

Powyższe, w ocenie organu nadzoru, czyni zasadnym wniosek o stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. 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.

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 163, poz. 1270 z późn. zm.) niniejsze rozstrzygnięcie może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Dolnośląski:  
*Marek Aleksander Skorupa*