



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 01 czerwca 2023 r.

Poz. 4643

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.629.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 26 maja 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLVII/518/2023 Rady Miejskiej Skoczowa z dnia 26 kwietnia 2023 r. w sprawie nadania honorowych tytułów: „Zasłużony/a dla Harbutowic”, „Zasłużony/a dla Kiczyc”, „Zasłużony/a dla Kowali”, „Zasłużony/a dla Międzyświecia”, „Zasłużony/a dla Ochab”, „Zasłużony/a dla Pierścica”, „Zasłużony/a dla Pogórza”, „Zasłużony/a dla Wilamowic”, „Zasłużony/a dla Skoczowa”, w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 kwietnia 2023 r. Rada Miejska Skoczowa podjęła uchwałę Nr XLVII/518/2023 w sprawie nadania honorowych tytułów: „Zasłużony/a dla Harbutowic”, „Zasłużony/a dla Kiczyc”, „Zasłużony/a dla Kowali”, „Zasłużony/a dla Międzyświecia”, „Zasłużony/a dla Ochab”, „Zasłużony/a dla Pierścica”, „Zasłużony/a dla Pogórza”, „Zasłużony/a dla Wilamowic”, „Zasłużony/a dla Skoczowa”.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 kwietnia 2023 r.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz uchwałę nr XXXVII/442/2022 Rady Miejskiej Skoczowa z dnia 29 czerwca 2022 roku w sprawie ustanowienia i określenia zasad nadania honorowych tytułów: „Zasłużony/a dla Skoczowa”, „Zasłużony/a dla Bładnic”, „Zasłużony/a dla Harbutowic”, „Zasłużony/a dla Kiczyc”, „Zasłużony/a dla Kowali”, „Zasłużony/a dla Międzyświecia”, „Zasłużony/a dla Ochab”, „Zasłużony/a dla Pierścica”, „Zasłużony/a dla Pogórza”, „Zasłużony/a dla Wilamowic”, „Zasłużony/a dla Wiślicy”.

W ocenie organu nadzoru uchwała jest niezgodna z prawem.

W § 11 uchwały określono, że wchodzi ona w życie „po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego”. Zatem Rada Miejska uzależniła wejście w życie przedmiotowej uchwały od jej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego. Zatem Rada nadała przedmiotowej uchwale walor aktu prawa miejscowego.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy, akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych, wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Obowiązek opublikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwały rady gminy ustawodawca przewidział w szczególności w sytuacjach, gdy ma ona charakter aktu prawa miejscowego (art. 13 pkt 2 ustawy) oraz gdy stanowią tak przepisy szczególne (art. 13 pkt 10 ustawy). Pozostałe przypadki przewidziane w art. 13 ustawy nie znajdują zastosowania w sprawie. Charakter analizowanej uchwały nie pozwala przyjąć, że stanowi ona akt prawa miejscowego. W orzecznictwie sądów administracyjnych powszechnie przyjęto pogląd,

że akt prawa miejscowego to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (wyrok Naczelnego Administracyjnego z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/06). O generalności uchwały decyduje fakt określenia przez organ stanowiący jednostki samorządu adresata uchwały w sposób generalny. Natomiast abstrakcyjność przepisów uchwały, to nic innego, jak możliwość wielokrotnego stosowania jej przepisów. W przypadku organów gminy, wydawane przez nie akty prawa miejscowego nakładają najczęściej na oznaczonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązek oznaczonego zachowania się w sytuacjach wskazanych w takich przepisach albo przyznają ich adresatom określone uprawnienia. Tymczasem, zdaniem organu nadzoru uchwała Rady Miejskiej Skoczowa nie posiada cech aktu generalnego i abstrakcyjnego, co oznacza, że niedopuszczalne jest uzależnianie jej wejścia w życie (nabycia mocy obowiązującej) od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.

W uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 23 stycznia 2012 r. (sygn. akt II SA/Kr 1688/11, CBOSA) czytamy: Zgodnie z art. 94 Konstytucji podstawą prawną stanowienia aktów prawa miejscowego jest upoważnienie zawarte w ustawie. Każdorazowo w akcie rangi ustawowej, zawarte być musi upoważnienie dla organu gminy do stanowienia aktu prawa miejscowego. Zasada ta znajduje potwierdzenie w art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że na podstawie upoważnień ustawowych, gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Z istoty tego upoważnienia wynika, że musi być ono wyraźne, a nie tylko pośrednio wynikające z przepisów ustawowych i wskazywać winno organ administracji publicznej właściwy do wydania danego aktu normatywnego. Upoważnienie ustawowe określa materię, która ma być przedmiotem regulacji w drodze aktu prawa miejscowego i organy kompetentne do jego wydania. Niekiedy, także inne sprawy związane z wydawaniem i wejściem w życie przepisów prawa.

Przywoływany powyżej przepis art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wyraźnie stanowi, iż podstawą do stanowienia aktów prawa miejscowego może być wyłącznie upoważnienie ustawowe, a nie upoważnienie zawarte w akcie hierarchicznie niższym wobec ustawy. Podstawą uchwalenia aktu prawa miejscowego nie może być więc, wskazana w podstawie prawnej, uchwała nr XXXVII/442/2022 Rady Miejskiej Skoczowa z dnia 29 czerwca 2022 roku.

Również przywołany w podstawie prawnej uchwały art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym nie może stanowić podstawy do podjęcia aktu prawa miejscowego. Zgodnie z treścią ww. przepisu do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy.

Resumując, organ nadzoru stoi na stanowisku, że brak jest podstaw prawnych do określenia daty wejścia w życie tej uchwały w sposób przepisany dla aktów prawa miejscowego oraz do publikacji uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym, co w konsekwencji oznacza, iż doszło do naruszenia art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 pkt 2 ustawy.

Organ nadzoru podkreśla przy tym, że nie kwestionuje uprawnienia Rady Miejskiej Skoczowa do nadawania tytułów honorowych – podstawę podjęcia uchwały w tej sprawie stanowi § 5 ust. 5 uchwały z 29 czerwca 2022 r., zgodnie z którym:

5. Nadanie tytułów następuje w drodze uchwały podejmowanej corocznie przez Radę Miejską Skoczowa.

Jednakże uchwały podejmowane na podstawie przywołanego wyżej przepisu nie mogą stanowić aktu prawa miejscowego także i z tego względu, że zawarte w ich treści przepisy mają charakter indywidualny (a nie generalny) i konkretny – określają reguły jednorazowego/jednokrotnego (a nie wielokrotnego) zachowania się. Stanowią o przyznaniu konkretnego odznaczenia konkretnej osobie.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLVII/518/2023 Rady Miejskiej Skoczowa z dnia 26 kwietnia 2023 r. w sprawie nadania honorowych tytułów: „Zasłużony/a dla Harbutowic”, „Zasłużony/a dla Kiczyc”, „Zasłużony/a dla Kowali”, „Zasłużony/a dla Międzyświecia”, „Zasłużony/a dla Ochab”, „Zasłużony/a dla Pierścica”, „Zasłużony/a dla Pogorza”, „Zasłużony/a dla Wilamowic”, „Zasłużony/a dla Skoczowa” – w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy