



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 03 sierpnia 2022 r.

Poz. 3428

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.260.2022.AA WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 29 lipca 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559, poz. 583, poz. 1005, poz. 1079)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLIX/594/22 Rady Miejskiej w Goleniowie z dnia 29 czerwca 2022 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XL/480/18 Rady Miejskiej w Goleniowie z dnia 28 lutego 2018 r. w sprawie nadawania tytułów Honorowego Obywatela Gminy Goleniów oraz Zasłużonego Mieszkańca Gminy Goleniów.

Uzasadnienie

W dniu 29 czerwca 2022 r. Rada Miejska w Goleniowie podjęła uchwałę Nr XLIX/594/22 w sprawie zmiany uchwały Nr XL/480/18 Rady Miejskiej w Goleniowie z dnia 28 lutego 2018 r. w sprawie nadawania tytułów Honorowego Obywatela Gminy Goleniów oraz Zasłużonego Mieszkańca Gminy Goleniów.

Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 5 lipca 2022 r. W toku badania legalności tego aktu stwierdzono, że w stopniu istotnym narusza on obowiązujący porządek prawny ze względów omówionych poniżej.

Na mocy uchwały Nr XLIX/594/22 Rada Miejska w Goleniowie dokonała zmiany uchwały Nr XL/480/18 z dnia 28 lutego 2018 r. w sprawie nadawania tytułów Honorowego Obywatela Gminy Goleniów oraz Zasłużonego Mieszkańca Gminy Goleniów (Dz. Urz. Woj. Zacho z 2018 r., poz. 2324 z późn. zm.). Zgodnie z treścią §3 uchwały Nr XLIX/594/22, wchodzi ona w życie z dniem podjęcia.

W ocenie organu nadzoru uchwała w przedmiocie nadawania tytułów honorowego obywatela oraz zasłużonego mieszkańca gminy, w której określono szczegółowe zasady ich nadawania, stanowi akt prawa miejscowego, tym samym wejście jej w życie jest uzależnione od jej ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Należy się bowiem zgodzić ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego przedstawionym w wyroku z dnia 27 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 1862/16, w którym Sąd orzekł, że: *materia odnosząca się do relacji pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego a jej członkami ma bowiem niewątpliwie statutowy charakter, dotyczy jej wewnętrznego ustroju a sam statut ma, m.in. z uwagi na zewnętrzny charakter wielu niezbędnych w nim postanowień, charakter aktu prawa miejscowego. Potwierdza to przepis art. 40 ust. 2 pkt 1 u.s.g. stanowiący, iż na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego m.in. w zakresie wewnętrznego ustroju gminy. Tej "statutowej" materii dotyczy również kompetencja do wyróżniania zasłużonych, zdaniem rady gminy, osób w tym także jej członków - mieszkańców gminy i to nie tylko poprzez instytucję honorowego obywatelstwa, którą można pozostawić dla osób zasłużonych dla gminy i kraju, niebędących jej mieszkańcami, ale także poprzez nadawanie innych tytułów honorowych, podkreślających zasługi jej mieszkańców "obywateli gminy" dla konkretnej jednostki samorządowej, mieszczących się w zakresie pojęciowym instytucji honorowego obywatelstwa. Taki sam charakter mają uchwały w sprawie ustanowienia odznaki honorowej, które od 1 sierpnia 2009 r. mogą być podejmowane także przez rady gmin na podstawie art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 21 grudnia 1978 r. o odznakach*

i mundurach. Tym samym, Naczelny Sąd Administracyjny podzielił stanowisko, że: w orzecznictwie podkreślono, które to poglądy Sąd w składzie orzekającym podziela, że uchwała o przyznawaniu nagród i honorowych tytułów, odznak, medali powinna być zaklasyfikowana do kategorii aktów ustrojowych o charakterze statutowym i powinna być ogłoszona jako akt należący do kategorii prawa miejscowego w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zaskarżona w niniejszej sprawie uchwała, regulująca szczegółowo tryb przyznawania honorowego wyróżnienia - odznaki w formie medalu honorowego, dyplomu, (...) zawiera w swej treści normy, którym niewątpliwie należy przypisać charakter ustrojowy oraz także generalny i abstrakcyjny, poprzez ustanowienie szczegółowych regulacji co do obowiązującej w tej mierze procedury (ocena formalna wniosków, uzupełnianie ich braków formalnych, opiniowanie, powiadamianie o decyzjach, przyjęty sposób wręczania). W tej sytuacji trzeba przyjąć, że powinna wejść w życie w trybie przewidzianym dla aktów prawa miejscowego i podlegać publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych).

Powyższe argumenty w pełni zasługują na aprobatę.

Należy w tym miejscu zauważyć, że akty prawa miejscowego są to akty o charakterze normatywnym podejmowane przez terenowe organy administracji publicznej. Cechą charakterystyczną tego typu aktów jest wprowadzenie do porządku prawnego nowych norm prawnych, obowiązujących w sposób generalny i abstrakcyjny na terenie właściwości danego organu. W przypadku organów gminy, wydawane przez te organy akty prawa miejscowego nakładają najczęściej na oznaczonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązek określonego zachowania się w sytuacjach wskazanych w takich przepisach, bądź też przyznają tym podmiotom w opisanych w tych aktach sytuacjach uprawnienia. O generalnym charakterze uchwały decyduje fakt, że na brzmienie jej przepisów będzie mógł się powołać każdy obywatel (z nieoznaczonego kręgu adresatów), natomiast abstrakcyjność przepisów uchwały to możliwość wielokrotnego stosowania jej postanowień.

Podjęta przez Radę Miejską w Goleniowie uchwała Nr XLIX/594/22, zdaniem organu nadzoru, spełnia opisane wyżej wymogi aktu prawa miejscowego. Analizując bowiem jej treść, stwierdzić należy, że reguluje ona – poza relacjami pomiędzy organami gminy – także status podmiotów zewnętrznych wobec nich. Przyznaje ona bowiem organizacjom pozarządowym, społecznym i zawodowym działającym na terenie Gminy Goleniów, jak również określonej liczbowo grupie mieszkańców Gminy, prawo zgłaszania wniosku o nadanie tytułów Honorowego Obywatela oraz Zasłużonego Mieszkańca Gminy Goleniów. Niewątpliwie zatem uchwała bezpośrednio rozstrzyga o prawach i obowiązkach członków wspólnoty samorządowej, jaką jest gmina. Uchwała ta może mieć nadto wielokrotne zastosowanie.

W kontekście powyższego, wskazanie w §3 uchwały Nr XLIX/594/22, że wchodzi ona w życie z dniem podjęcia w sposób istotny narusza art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych¹⁾, który stanowi, że *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.*

Z brzmienia cytowanego unormowania wynika zatem, że wejście w życie uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego jest uzależnione od jej opublikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zaniedbanie tego obowiązku stanowi istotne naruszenie prawa, co ważne, w jego konsekwencji uchwała nie wejdzie do obrotu prawnego. Trzeba także podkreślić, że brak zamieszczenia w uchwale przepisu przewidującego jego publikację w wojewódzkim dzienniku urzędowym powoduje nieważność całego aktu, nie zaś tylko wadliwego zapisu. Organ nadzoru zgadza się w tym względzie ze stanowiskiem, m.in. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, wyrażonym w wyroku z dnia 11 grudnia 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 766/19, w którym Sąd zauważa, że *uchwała z zakresu prawa miejscowego, która podlega obowiązkowi ogłoszenia, zawierająca postanowienia niezgodne z tymi ostatnimi przepisami, skutkiem czego nie zostaje przekazana do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, jest w całości nieważna w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g. Przy czym nieważność ta dotyczy nie tylko jej postanowień sprzecznych z przepisami, ale dotyczy całości uchwały jako aktu prawa miejscowego, gdyż z powodu jej nieogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie może ona wywołać skutków prawnych w niej zamierzonych (por. wyroki NSA: z 23 października 2008 r., sygn. akt I OSK 701/08, ONSAiWSA 2009, Nr 6, poz. 118; z 9 stycznia 2013 r., sygn. akt I OSK 1608/12,*

¹⁾ Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

dostępny: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Właściwe ogłoszenie aktu prawa miejscowego jest bowiem warunkiem jego wejścia w życie co wprost wynika z art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

W związku z powyższym, z uwagi na wadliwą treść §3 uchwały Nr XLIX/594/22 Rady Miejskiej w Goleniowie z dnia 29 czerwca 2022 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XL/480/18 Rady Miejskiej w Goleniowie z dnia 28 lutego 2018 r. w sprawie nadawania tytułów Honorowego Obywatela Gminy Goleniów oraz Zasłużonego Mieszkańca Gminy Goleniów, stwierdzenie jej nieważności jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia.

z up. WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Mateusz Wagemann
II WICEWOJEWODA ZACHODNIOPOMORSKI