



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 20 października 2022 r.

Poz. 7401

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.184.2022.1

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 11 października 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr LXX/1283/VIII/2022 Rady Miasta Poznania z dnia 6 września 2022 r. zmieniającej uchwałę nr XL/428/IV/2004 Rady Miasta Poznania z dnia 9 marca 2004 r. w sprawie ustanowienia nagród pn. "Nagroda Miasta Poznania za wyróżniającą się pracę doktorską" i "Nagroda Miasta Poznania za wyróżniającą się pracę magisterską" - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 6 września 2022 r. Rada Miasta Poznania podjęła uchwałę nr LXX/1283/VIII/2022 zmieniającą uchwałę nr XL/428/IV/2004 Rady Miasta Poznania z dnia 9 marca 2004 r. w sprawie ustanowienia nagród pn. "Nagroda Miasta Poznania za wyróżniającą się pracę doktorską" i "Nagroda Miasta Poznania za wyróżniającą się pracę magisterską", zwaną dalej „uchwałą”.

Jako podstawę prawną uchwały powołano „art. 18 ust. 1 w związku z art. 7 ust. 1 pkt 8 i 18 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późniejszymi zmianami)”.

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu 13 września 2022 r.

Dokonując oceny legalności przedłożonej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Ocenianą uchwałą Rada Miasta Poznania zmieniła uchwałę nr XL/428/IV/2004 Rady Miasta Poznania z dnia 9 marca 2004 r. w sprawie ustanowienia nagród pn. "Nagroda Miasta Poznania za wyróżniającą się pracę doktorską" i "Nagroda Miasta Poznania za wyróżniającą się pracę magisterską".

W § 3 uchwały postanowiono, że „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia”.

Określenie takiego sposobu wejścia w życie uchwały oznacza, że rada zakwalifikowała przedmiotową uchwałę do kategorii aktów kierownictwa wewnętrznego, których wejście w życie nie jest uzależnione od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Tymczasem przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego.

Stanowienie aktów prawa miejscowego przez organy gminy zostało uregulowane przepisami ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.). Stosowanie do art. 40 ust. 1 tej ustawy, na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy.

W żadnym akcie prawnym nie ma sformułowanej legalnej definicji aktu prawa miejscowego, jednakże w orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że „taki charakter mają akty normatywne zawierające normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym.

Normatywny charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się, przybierający postać nakazu, zakazu lub uprawnienia. Charakter generalny oznacza, że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy. Natomiast abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty te muszą więc dotyczyć zachowań powtarzalnych, nie mogą zaś konsumować się przez jednorazowe zastosowanie. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) pozostających poza strukturą administracji. W orzecznictwie sądowym ugruntowane jest również stanowisko, że dla kwalifikacji danej uchwały jako aktu prawa miejscowego decydujące znaczenie ma charakter norm prawnych i ich oddziaływanie na sytuację prawną adresatów. Przyjęto również, że jeżeli uchwała zawiera przynajmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to w sprawie możemy mieć do czynienia z aktem prawa miejscowego” – wyrok WSA w Bydgoszczy z 17 sierpnia 2022 r., II SA/Bd 450/22.

Przechodząc do badania legalności przedłożonej uchwały, stwierdzić należy, że stanowi ona akt prawa miejscowego. Adresatami tej uchwały jest określona rodzajowo grupa osób, tj. autorzy prac doktorskich i magisterskich powstałych we wszystkich uczelniach i placówkach naukowych Poznania, z dziedzin i dyscyplin nauki, które mogą znaleźć zastosowanie w funkcjonowaniu, rozwoju lub promocji Poznania (zob. § 1 ust. 1 Regulaminu konkursu „Nagroda Miasta Poznania za wyróżniającą się pracę doktorską” i „Nagroda Miasta Poznania za wyróżniającą się pracę magisterską”, stanowiącego załącznik do uchwały). Powyższe świadczy o generalnym charakterze uchwały. Natomiast o jej abstrakcyjnym charakterze świadczy okoliczność, że normy w niej określone będą konsumowane nie przez jednokrotne zastosowanie, lecz będą wykorzystane w nieograniczonej liczbie przypadków.

Skoro podjęta przez Radę Miasta Poznania uchwała ma cechy aktu normatywnego, pozwalające uznać ją za akt prawa miejscowego, który ma obowiązywać na obszarze gminy, to jej publikacja w wojewódzkim dzienniku urzędowym jest obowiązkowa.

Obowiązek ogłoszenia aktu prawa miejscowego, jako warunek jego wejścia w życie ma swoje źródło w art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.): „Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie”.

Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), zwana dalej „u.ogł.pr.”. W świetle art. 2 ust. 1 u.ogł.pr., ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Akty prawa miejscowego stanowione przez organ gminy ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym, co wynika z zapisów art. 13 pkt 2 u.ogł.pr. Niespełnienie wymagań formalnych w zakresie należytej publikacji stanowi istotne naruszenie prawa.

„Brak publikacji uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym stanowi podstawę stwierdzenia jej nieważności w całości (...). Skutkiem nieogłoszenia aktu prawa miejscowego w wojewódzkim dzienniku urzędowym jest bowiem brak możliwości wywołania przez ten akt skutków prawnych w nim zamierzonych. Innymi słowy, nieopublikowany akt prawa powszechnie obowiązującego nie może stanowić podstawy prawnej władczych rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 października 2008 r., sygn. akt I OSK 701/08 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 stycznia 2013 r., sygn. akt I OSK 1608/12)” – wyrok WSA w Łodzi z 25 marca 2020 r., III SA/Łd 1089/19, CBOSA.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru stwierdza, że rada w § 1 uchwały stanowiąc: „W uchwale Nr XL/428/IV/2004 Rady Miasta Poznania z dnia 9 marca 2004 r. w sprawie ustanowienia nagród pn. «Nagroda Miasta Poznania za wyróżniającą się pracę doktorską» i «Nagroda Miasta Poznania za wyróżniającą się pracę magisterską» zmienia się treść załącznika «Regulamin Konkursu ≤Nagroda Miasta Poznania za wyróżniającą się pracę doktorską≥ i ≤Nagroda Miasta Poznania za wyróżniającą się pracę magisterską≥», który otrzymuje brzmienie zgodnie z załącznikiem nr 1 do niniejszej uchwały”, dokonała niedozwolonej dorozumianej nowelizacji uchwały, poprzez zmianę załącznika do tejże uchwały.

Przytoczenie bowiem w uchwale, a konkretnie z załącznika do uchwały zmieniającej wszystkich przepisów Regulaminu konkursu „Nagroda Miasta Poznania za wyróżniającą się pracę doktorską” i „Nagroda Miasta Poznania za wyróżniającą się pracę magisterską”, także tych, które nie zostały

zmienione, w istotny sposób narusza przepisy § 82, § 85 ust. 1 i 2, § 86 i § 93 ust. 1 „Zasad techniki prawodawczej”, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zwanych dalej „ZTP”, które na mocy § 143 ZTP mają odpowiednie zastosowanie do aktów prawa miejscowego.

I tak, zgodnie z § 82 ZTP, zmiana (nowelizacja) ustawy polega na uchyleniu niektórych jej przepisów, zastąpieniu niektórych jej przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu lub na dodaniu do niej nowych przepisów. Przepisy ustawy zmienia się przepisem wyraźnie wskazującym dokonywane zmiany, a pierwszemu artykułowi ustawy zmieniającej albo przepisowi zmieniającemu zamieszczanemu w innej ustawie nadaje się brzmienie: "W ustawie (tytuł ustawy) wprowadza się następujące zmiany:" (§ 85 ust. 1 i 2 ZTP).

Zmiana ustawy nie może polegać na tym, że dawny przepis zastępuje się nowym, nie wskazując jednocześnie dokonywania tej zmiany (nowelizacja dorozumiana) (§ 86 ZTP). Przepis § 93 ust. 1 ZTP zastrzega, że ustawa zmieniająca może zawierać jedynie przepisy uchylające, przepisy zastępujące lub przepisy uzupełniające przepisy ustawy zmienianej, a w razie potrzeby - także przepisy epizodyczne, przejściowe i dostosowujące, konieczne ze względu na dokonywaną nowelizację. „Ustawa nowelizująca ma charakter jednorazowy. Nie zawiera samodzielnych przepisów merytorycznych, gdyż zgodnie z § 93 ust. 1 z.t.p. może zawierać jedynie przepisy uchylające, przepisy zastępujące lub przepisy uzupełniające przepisy ustawy zmienianej. W razie potrzeby ustawa nowelizująca może zawierać także przepisy przejściowe i dostosowujące, konieczne ze względu na dokonywaną nowelizację” – Monika Magdalena Dębska, Zasady techniki prawodawczej, komentarz, 2013 r., LEX.

W świetle powyższego, lokalny prawodawca powinien mieć na uwadze, że dokonując zmiany uchwały powinien mieć na względzie ogólny nakaz redagowania przepisów zmieniających tak, by wyraźnie wskazywały dokonywane zmiany, wyrażony w § 85 ust. 1 i 2, § 93 ust. 1 ZTP oraz zakaz dokonywania tzw. nowelizacji dorozumianej, o czym stanowi § 86 ZTP.

Jak orzekł WSA w Poznaniu w wyroku z 8 lipca 2021 r., IV SA/Po 338/21, CBOSA: „naruszenie reguł legislacyjnych przez Radę Gminy (...) w zakresie, między innymi, zakazu dorozumianej derogacji, prowadziło do sytuacji, że to adresaci aktu prawnego, wyręczając prawodawcę lokalnego, musieliby rozstrzygać, które z aktów prawa miejscowego obowiązują oraz w jakim zakresie, gdyż ta kwestia nie stała się to przedmiotem wyraźnego rozstrzygnięcia prawodawcy lokalnego. Posługując się sprzeczną z prawem praktyką dorozumianej derogacji Rada Gminy obciążyła adresatów normy prawnej koniecznością podjęcia rozstrzygnięcia de facto o mocy obowiązującej aktów prawa miejscowego, co zgodnie z zasadą demokratycznego państwa prawa obciąża prawodawcę, a nie adresata normy prawnej. Adresat aktu prawnego ma bowiem usprawiedliwione konstytucyjnie oczekiwanie, że prawodawca w treści aktu prawnego wyraźnie rozstrzygnie o mocy obowiązującej ustanawianych i uchylanych aktów prawnych”.

Mając na względzie powyższe, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Michał Zieliński
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miasta Poznania

Prezydent Miasta Poznania