



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 8 stycznia 2025 r.

Poz. 242

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NP-II.4131.1.349.2024.6

#### WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 31 grudnia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm.)

#### orzekam

nieważność § 4 w zakresie zwrotu: "po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego" uchwały nr VII/51/2024 Rady Miejskiej w Krajence z dnia 29 listopada 2024 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu Plebiscytu „Krajeńskie Diamenty” - ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### Uzasadnienie

W dniu 29 listopada 2024 r. Rada Miejska w Krajence podjęła uchwałę nr VII/51/2024 w sprawie przyjęcia Regulaminu Plebiscytu „Krajeńskie Diamenty”, zwaną dalej "uchwałą". Regulamin plebiscytu „Krajeńskie Diamenty” stanowi załącznik do uchwały, zwany dalej "Regulaminem".

Uchwałę podjęto na podstawie: "art. 18 ust. 1 w związku art. 7 ust. 1 pkt 17 i 18 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. , poz. 1465 z późn. zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 6 grudnia 2024 r.

**Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:**

Zgodnie z § 1 uchwały: "Ustanawia się nagrodę Burmistrza Gminy i Miasta Krajenka pn. „Krajeńskie Diamenty”, która ma na celu uhonorowanie osób fizycznych, organizacji oraz przedsiębiorców działających na rzecz Gminy i Miasta Krajenka na podstawie oceny całokształtu działalności lub osiągnięć o istotnym znaczeniu, za podejmowanie działań na rzecz lokalnego środowiska, a także za wybitny wkład w rozwój i promocję Gminy i Miasta Krajenka". Jak określono w § 2 uchwały: "Tryb przyznawania nagród się określa regulamin plebiscytu „Krajeńskie Diamenty” stanowiący załącznik do niniejszej uchwały". Ponadto w § 4 uchwały Rada Miejska w Krajence postanowiła, że: "Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego". Postanowienie o opublikowaniu uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego oznacza, że Rada Miejska w Krajence zakwalifikowała tę uchwałę do aktów prawa miejscowego.

Należy wskazać, że przepis art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), zwanej dalej "u.o.a.n.", enumeratywnie wymienia akty prawne podlegające publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W punktach 2 i 10 powołanego powyżej przepisu ustawodawca wskazał, że w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się: "2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy,

w tym statuty województwa, powiatu i gminy” oraz "10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne”.

W świetle powyższego należy stwierdzić, że publikacji w ww. dzienniku podlegają jedynie takie uchwały, które stanowią akty prawa miejscowego lub, gdy o ich publikacji stanowi przepis szczególny.

Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.), 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. Stosownie do treści art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm.), zwanej dalej "ustawą", gminie przysługuje na podstawie upoważnień ustawowych prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Co istotne, upoważnienie to musi być wyraźne, a nie tylko pośrednio wynikające z przepisów ustawowych i wskazywać winno organ administracji publicznej właściwy do wydania danego aktu normatywnego” (por. wyrok NSA z 18 maja 2020 r., I OSK 430/19, CBOSA).

Uchwała podjęta została na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 17 i 18 ustawy. Przepisy te stanowią, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy: wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej (pkt 17) oraz promocji gminy (pkt 18). Ponadto w podstawie prawnej uchwały przytoczono art. 18 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym: "Do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej". Powołane w podstawie prawnej przepisy nie wskazują, iż rozpatrywana uchwała stanowi akt prawa miejscowego.

Zdaniem organu nadzoru, przedmiotowa uchwała nie podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego, bowiem nie sposób jej zaliczyć do aktów wymienionych w art. 13 u.o.a.n., w szczególności nie stanowi ona aktu prawa miejscowego. Należy podkreślić, że żaden przepis rangi ustawowej nie stanowi upoważnienia ustawowego do wydania rozpatrywanej uchwały jako aktu prawa miejscowego.

Ponadto 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 NSA z 18 lipca 2006 r., I OSK 669/06, CBOSA). O generalności uchwały decyduje fakt określenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego adresata uchwały w sposób generalny. Natomiast abstrakcyjność przepisów uchwały to nic innego, jak możliwość wielokrotnego stosowania jej przepisów.

W przypadku organów gminy, wydawane przez nich akty prawa miejscowego nakładają najczęściej na oznaczonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązek oznaczonego zachowania się w sytuacjach wskazanych w takich przepisach. Stosownie do stanowiska wyrażonego przez WSA w Poznaniu w wyroku z 10 września 2008 r., IV SA/Po 256/08, CBOSA, akt prawa miejscowego, będąc źródłem prawa powszechnie obowiązującego, musi zawierać wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania, tj. zawierać zakazy, nakazy lub uprawnienia. Ponadto jak przyjęto w wyroku NSA z 12 października 2005 r., II OSK 134/05, CBOSA, akt prawa miejscowego powinien zawierać regulację praw i obowiązków podmiotów znajdujących się na zewnątrz administracji.

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, CBOSA.

W ocenie organu nadzoru, zarówno z samej uchwały jak i załącznika do uchwały nie wynikają bezpośrednio żadne prawa i obowiązki dla mieszkańców gminy, co wskazuje na brak przymiotu generalności. Żadna z zawartych w przepisach analizowanej uchwały oraz załącznika do uchwały norm nie jest powszechnie obowiązującą normą generalno-abstrakcyjną. Mocą uchwały rada postanowiła o przyznawaniu statuetek "Krajeńskich Diamentów" dla osób i podmiotów zasłużonych dla Gminy Krajenka w określonych w Regulaminie kategoriach. Jednakże przyznanie tych statuetek ma symboliczny wymiar dla nagrodzonych i nie stanowi o przyznaniu takiej osobie lub podmiotowi określonych uprawnień oraz nie powoduje o powstaniu obowiązków dla nagrodzonych. Ponadto, treść Regulaminu zawiera tylko szczegółową procedurę przyznawania ww. statuetek i określa, że jest on skierowany do wykonania przez organ wykonawczy gminy, który jako organizator plebiscytu ma przeprowadzić całą procedurę wyboru osób i podmiotów nagrodzonych statuetkami "Krajeńskie Diamenty". Z powyższych względów uchwała powinna zostać uznana za akt wewnętrznie obowiązujący.

Również żaden z przepisów ustawy nie stanowi podstawy do publikacji przedmiotowej uchwały w dzienniku urzędowym. Nie istnieje także inny przepis szczególny, wskazujący na konieczność ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwał dotyczących zasad przyznawania lokalnych nagród w postaci statuetek dla osób i podmiotów, które przyczyniły się do rozwoju danej gminy.

W tym miejscu zasadnym jest zacytowanie fragmentu uzasadnienia wyroku WSA w Poznaniu z 2 sierpnia 2018 r., II SA/Po 228/18, CBOSA, w którym Sąd ten orzekł: "W orzecznictwie sądów administracyjnych wyraźnie rozróżnia się sytuację, w której rada gminy podejmuje akt prawa miejscowego nadając mu inny charakter i nie przewidując w związku z tym obowiązku jego publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, od sytuacji, gdy rada gminy bezpodstawnie nadaje walor aktu prawa miejscowego uchwałę, która nie spełnia wymogów odnoszonych do tego rodzaju aktów, nakazując jej publikację w organie promulgacyjnym i określając termin wejścia jej w życie właściwy dla aktów prawa miejscowego. W pierwszym przypadku akt prawa miejscowego nie wchodzi do obrotu prawnego ze względu na niespełnienie warunku publikacji, w drugim zaś pozostaje skuteczny, przy czym nie jako akt powszechnie obowiązujący, ale jako akt prawny innego rodzaju, np. akt wewnętrzny (...)".

W świetle powyższego uzasadnione jest stwierdzenie nieważności § 4 w zakresie zwrotu: "po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego" uchwały, jako wydanego z istotnym naruszeniem art. 13 u.o.a.n.

Mając na uwadze powyższe, należało orzec jak w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

#### **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  
(-) Agata Sobczyk  
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska w Krajenie

Burmistrz Gminy i Miasta Krajenka