



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 27 czerwca 2022 r.

Poz. 4199

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.582.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 24 czerwca 2022 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLIX/363/2022 Rady Gminy Gierałtówice z dnia 18 maja 2022 r. w sprawie zmian w uchwale nr XLV/277/06 w sprawie symboli Gminy Gierałtówice, w części określonej w § 2 uchwały, jako sprzecznej z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”, w zw. z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 21 grudnia 1978 r. o odznakach i mundurach (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 38 ze zm.).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 18 maja 2022 r. Rada Gminy Gierałtówice przyjęła uchwałę Nr XLIX/363/2022 w sprawie zmian w uchwale nr XLV/277/06 w sprawie symboli Gminy Gierałtówice, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 25 maja 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o odznakach i mundurach: *Jednostki samorządu terytorialnego mogą ustanawiać, w drodze uchwały organu stanowiącego danej jednostki, własne herby, flagi, emblematy oraz insygnia i inne symbole.*

Wymaga podkreślenia, że uchwała organu stanowiącego gminy w sprawie symboli gminy (jak również w sprawie herbu, flagi, emblematu oraz insygniów) zaliczana jest do kategorii aktów prawa miejscowego, których wejście w życie uzależnione jest od publikacji w dzienniku urzędowym. Przedmiotowa uchwała ma charakter generalny oraz abstrakcyjny. Te wszystkie cechy przemawiają za uznaniem przedmiotowej uchwały za akt prawa miejscowego, której obowiązywanie - w świetle art. 88 Konstytucji RP - zależy od jej ogłoszenia w ww. publikatorze.

Natomiast z art. 2 Konstytucji RP wynika, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.* Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15).

Do organów władzy publicznej odnosi się także zasada wyrażona w art. 7 Konstytucji RP, wedle której działają one na podstawie i w granicach prawa. Z ww. konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może podejmować działalność uchwałodawczą wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego.

W ramach swoich kompetencji może następnie te uchwały zmieniać, a także (co do zasady) uchylać, czyli samodzielnie usuwać z porządku prawnego. Dla legitymizacji działań rady w tym zakresie niezbędne jest, by działania takie (zmiana, uchylenie uchwały) podejmowane były na podstawie tego samego, nadal obowiązującego przepisu ustawowego. Akty stanowione przez radę gminy nie mają bowiem charakteru samoistnego - są zawsze związane z przepisem zawierającym stosowne upoważnienie do działań legislacyjnych. Celem uchwały jest realizacja takiego upoważnienia, a wykroczenie poza nie stanowi naruszenie prawa.

Regulacja § 2 uchwały jest sprzeczna z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP w zw. z art. 3 ust. 1 ustawy o odznakach i mundurach. Rada Gminy w ww. § 2 uchwały wskazała, że *Traci moc uchwała Rady Gminy Gierałtowice nr IX/70/07 z 24 maja 2007 roku w sprawie powołania osób do pocztu sztandarowego*. Tymczasem z treści uchwały z 2007 r. wynika, że została ona podjęta na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1591 z późniejszymi zmianami), zał. Nr 5 pkt II pkt. 1 lit b uchwały Rady Gminy Gierałtowice Nr XLV/277/06 z dnia 6.04.2006 r. w sprawie symboli Gminy Gierałtowice (Dz. Urz. Woj. Śl. Nr 67, poz. 1816 z dnia 05.06.2006 r.). Jej uchylenie powinno więc zostać dokonane uchwałą, podjętą na tej samej podstawie prawnej. Tymczasem uchwała będąca przedmiotem niniejszego postępowania nadzorczego realizuje delegację ustawową zawartą w art. 3 ust. 1 ustawy o odznakach i mundurach. W konsekwencji, przesądzenie jej § 2 o uchyleniu aktu niepodjętego na podstawie tego przepisu ustawy stanowi wykroczenie poza upoważnienie ustawowe, a także narusza - przywołane powyżej - zasady konstytucyjne.

Dla uznania ww. uchybienia za istotne naruszenie prawa znaczenie ma ponadto odmienny charakter prawny obu tych uchwał. Organ nadzoru zauważa, że § 3 uchwały Nr IX/70/07 stanowi, że *Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia*. Wobec powyższego, ww. uchwała nie została zakwalifikowana do aktów prawa miejscowego, nie zawierała regulacji, dotyczącej jej ogłoszenia w trybie przewidzianym dla tych aktów i jej wejście w życie nie zostało uzależnione od urzędowej promulgacji (tj. od ogłoszenia w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym).

Dalej należy wskazać, że z treści § 4 kwestionowanej uchwały Nr XLIX/363/2022 wynika, że *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego*. Tym samym kwestionowana uchwała w przedmiotowej materii została prawidłowo zaliczona przez Radę Gminy do aktów prawa miejscowego.

W ocenie organu nadzoru niedopuszczalne było uchylenie aktem prawa miejscowego uchwały nie posiadającej takiego charakteru. Uchylenie uchwały powinno nastąpić w takim samym trybie, w jakim uchwała uchylająca weszła w życie. Charakter prawny aktu uchylającego jest obowiązkowo taki sam, jak aktu uchylanego. Przepisy uchylające mają charakter niesamodzielny. W przeciwieństwie do przepisów merytorycznych nie służą one bezpośrednio do wyrażania norm prawnych, lecz do wyeliminowania z obrotu prawnego przepisów merytorycznych. Oznacza to, że uchwała uchylająca akt niepublikowany w sposób właściwy dla prawa miejscowego, również nie powinna zostać opublikowana w dzienniku urzędowym. Wobec powyższego, jedynym legalnym sposobem eliminacji uchwały, której nie przypisano waloru aktu prawa miejscowego, jest podjęcie nowej, odrębnej uchwały (tzw. zwykłej), której przedmiotem byłoby jedynie postanowienie o uchyleniu uchwały. Nie może być bowiem tak, by pierwotny akt nie był opublikowany w wojewódzkim dzienniku urzędowym, a już uchylenie tego aktu w tym dzienniku promulgacyjnym było publikowane. Rozwiązanie takie powodowałoby nieczytelność i stan niepewności prawnej w zakresie obowiązywania uchwał ogłoszonych w tym publikatorze.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Gierałtowice w ww. zakresie istotnie naruszyła art. 2 i art. 7 Konstytucji RP w zw. z art. 3 ust. 1 ustawy o odznakach i mundurach.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części uchwały.

Powyżej opisane uchybienie w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu

prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XLIX/363/2022 Rady Gminy Gierałtówice z dnia 18 maja 2022 r. w sprawie zmian w uchwale nr XLV/277/06 w sprawie symboli Gminy Gierałtówice, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz