



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr IX/62/2011 Rady Miasta i Gminy Wiązów z dnia 9 maja 2011 r. w sprawie ustanowienia rodzajów nadawanych tytułów honorowych oraz zasad ich nadawania.

Uzasadnienie

Rada Miasta i Gminy Wiązów na sesji w dniu 9 maja 2011 r. podjęła uchwałę nr IX/62/2011 w sprawie ustanowienia rodzajów nadawanych tytułów honorowych oraz zasad ich nadawania. Uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 12 maja 2011 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) oraz art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2010 r., Nr 17, poz. 95).

Uchwałą nr IX/62/2011 Rada Miasta i Gminy Wiązów określiła zasady i tryb nadawania tytułu „Honorowego Obywatela Miasta i Gminy Wiązów” (załącznik nr 1 do uchwały) oraz tytułu „Zasłużony dla Miasta i Gminy Wiązów” (załącznik nr 2 do uchwały). W § 5 uchwały postanowiono, że „uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.”

Tymczasem należy stwierdzić, że uchwała określająca zasady i tryb nadawania, przez Radę Miasta i Gminy Wiązów, wymienionych tytułów honorowych jest aktem prawnym zawierającym przepisy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. O generalności uchwały decyduje bowiem fakt, że na brzmienie przepisów uchwały będzie mogła się powołać każda osoba/podmiot uprawniona do zgłoszenia kandydata, jak i osoba/podmiot, która zostanie do takiego uhonorowania zgłoszona. Uchwała ta przyznaje prawo podmiotowe i określa zasady i tryb jego uzyskania. Warto chociażby wskazać na treść § 6 załącznika nr 2 do uchwały, który z nadaniem honorowego tytułu „Zasłużony dla Miasta i Gminy Wiązów” wiąże określone uchwałą przywileje w postaci np. bezpłatnego wstępu na imprezy, wystawy organizowane przez władze i jednostki organizacyjne miasta i gminy Wiązów. Z kolei abstrakcyjność przepisów uchwały to nic innego, jak możliwość ich wielokrotnego zastosowania.

Ponadto należy wskazać, że jednym z podstawowych aktów ustrojowych podstawowej jednostki samorządu terytorialnego jest, obok Konstytucji RP, ustaw i rozporządzeń, statut gminy. Wraz z innymi aktami o charakterze powszechnie obowiązującym stanowi on podstawę działania, organizacji i funkcjonowania gminy oraz jej ustawowo określonych organów. Przepisy ustawy wskazują na szereg kwestii czy spraw podlegających obligatoryjnej regulacji statutowej. Są nimi m. in.: 1) zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostek pomocniczych gminy (art. 5 ust. 3 ustawy); 2) zasady i tryb działania komisji rewizyjnej (art. 18a ust. 5 ustawy); 3) organizacja wewnętrzna oraz tryb pracy organów gminy (art. 22 ust. 1 ustawy).

Ustawa o samorządzie gminnym zalicza zatem do materii statutowej m. in. regulację dotyczącą organizacji wewnętrznej i trybu pracy organów gminy. Mając na względzie treść wymienionej uchwały Rady Miasta i Gminy Wiązów należy stwierdzić, że ma ona charakter regulacji objętej zakresem przedmiotowym statutu gminy. Uchwała ta bowiem określa organizację i tryb rozpatrywania i nadawania, ustanowionych tytułów honorowych, przez organ stanowiący Gminy.

Z powyższych ustaleń wynika, że uchwała IX/62/2011 Rady Miasta i Gminy Wiązów jest aktem prawa miejscowego i zawiera uregulowania właściwe dla statutu gminy. Akty prawa miejscowego są to akty o charakterze normatywnym podejmowane przez terenowe organy administracji publicznej. Za ich pomocą organy administracji publicznej w sposób władczy (jednostronny) określają reguły zachowania dotyczące generalnie (nieimiennie) oznaczonych kategorii podmiotów w abstrakcyjnie (a więc również niekonkretnie) wskazanych sytuacjach (P. Lisowski, Powiat. Z teorii. Kompetencje. Komentarz., red. J. Boć, Wrocław 2001 r., s. 80). Zatem 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 nich akty prawa miejscowego nakładają najczęściej na oznaczonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązek oznaczonego zachowania się w sytuacjach wskazanych w takich przepisach bądź też (jak w rozpatrywanym przypadku) przyznają określone uprawnienia.

Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie (art. 88 ust. 1 Konstytucji). Konstytucja wyklucza możliwość wejścia w życie aktu prawnego o charakterze normatywnym bez ogłoszenia go w ustawowo przewidzianym trybie. Przepis art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały, zaś zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa powołana wyżej ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (art. 42 ustawy o samorządzie gminnym).

Zgodnie z art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się: 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespółonej; 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy; 3) statuty związków międzygminnych oraz statuty związków powiatów; 4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespółonej; 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowione przez: wojewodę i organy administracji niezespółonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy; 6) porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte: a) między jednostkami samorządu terytorialnego, b) między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej; 7) uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa; 8) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy; 8a) rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego; 9) statut urzędu wojewódzkiego; 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Stosownie do art. 2 ust. 1 powołanej ustawy, ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Zgodnie z powołanym art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, akty prawa miejscowego (w tym statut gminy) podlegają publikacji w dzienniku urzędowym województwa. Przedmiotowa uchwała, jako posiadająca charakter tego rodzaju aktu, wymaga więc publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Jest to warunek konieczny do wejścia w życie uchwały tej kategorii.

Prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak i formalnym. Oznacza to, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb podjęcia uchwały musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały wyróżnić można także konieczność

realizacji obowiązku promulgacyjnego. O ile przepisy prawa przewidują obowiązek publikacji aktów prawnych określonej kategorii, niewykonanie takiego obowiązku równoznaczne jest z istotnym naruszeniem prawa i skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

**Aleksander
Marek Skorupa**