Warszawa, 30 września 2020 r.



**WOJEWODA MAZOWIECKI**

WNP-I.4131.145.2020.KS

**Rada Powiatu**

**Piaseczyńskiego**

**ul. Chyliczkowska 14**

**05-500 Piaseczno**

**Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym  
(Dz. U. z 2020 r. poz. 920)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXIV/8/20 Rady Powiatu Piaseczyńskiego z dnia 27 sierpnia 2020 r. *w sprawie ustanowienia Odznaki Honorowej Powiatu Piaseczyńskiego, ustalenia jej wzoru oraz zasad i trybu nadawania.*

**Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 27 sierpnia 2020 r. Rada Powiatu Piaseczyńskiego podjęła uchwałę   
Nr XXIV/8/20 *w sprawie ustanowienia Odznaki Honorowej Powiatu Piaseczyńskiego, ustalenia jej wzoru oraz zasad i trybu nadawania.* Przedmiotowa uchwałazostała doręczona organowi nadzoru   
w dniu 7 września 2020 r.

Podstawę prawną przedmiotowej uchwały stanowi art. 12 pkt 11 ustawy o samorządzie powiatowym, zwanej dalej *,,u.s.p.”* w związku z art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 21 grudnia 1978 r.   
o odznakach i mundurach (Dz. U. z 2016 r. poz. 38).

Rada uchwaliła w formie załączników do ww. uchwały: wzór Odznaki Honorowej Powiatu Piaseczyńskiego (załącznik Nr 1), regulamin pracy Kolegium Honorowego oraz kryteria oceny wniosków o przyznanie Odznaki Honorowej Powiatu Piaseczyńskiego (załącznik Nr 2), wzór dyplomu nadania Odznaki Honorowej Powiatu Piaseczyńskiego (załącznik Nr 3) ora wzór wniosku o dla osoby fizycznej oraz osoby prawnej (załącznik Nr 4).

W § 10 uchwały Rada Powiatu Piaseczyńskiego postanowiła, że *,,Uchwała wchodzi w życie   
z dniem podjęcia”*. Stanowiąc o takim trybie wejścia w życie uchwały, Rada nie uznała przedmiotowej uchwały za akt prawa miejscowego, co stanowi istotne naruszenie art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r.   
o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) . Ponadto brak postanowienia o ogłoszeniu uchwały we właściwym dzienniku urzędowym stoi w sprzeczności   
z art. 2 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ww. ustawy związku z art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

W ocenie organu nadzoru, uchwała w przedmiocie ustanowienia odznaki honorowej stanowi akt prawa miejscowego.

Konsekwencją takiej kwalifikacji uchwały jest konieczność skierowania jej do publikacji   
(jest to warunek sine qua non jej wejścia w życie), bowiem zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa (art. 88 ust. 2 Konstytucji RP). Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych stanowi zaś, że ogłoszenie aktu normatywnego   
w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe (art. 2 ust. 1) i wskazuje, że akty prawa miejscowego ustanowione przez organ gminy ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 13 pkt 2). Ponadto akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy (art. 4 ust. 1). Oznacza to, że w przypadku uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego niespełnienie wymagań formalnych w zakresie należytej publikacji, jak   
i zachowania odpowiedniego vacatio legis, jest istotnym naruszeniem prawa powodującym stwierdzenie jej nieważności. Nie promulgowany akt prawa miejscowego nie może wejść w życie, zatem nie wiąże podmiotów, do których został on skierowany (wyrok NSA w Warszawie z dnia 3 listopada 2010 r. sygn. akt I OSK 1213/10).

Zgodnie zaś z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP akty prawa miejscowego są źródłami powszechnie obowiązującego prawa obszarze działania organów, które je ustanowiły. Ponadto Konstytucja wskazuje również, że organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego   
na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Zaliczenie aktu prawa miejscowego   
do źródeł prawa powszechnie obowiązującego skutkuje koniecznością odnoszenia do takiego aktu wszystkich zasad charakteryzujących tworzenie i obowiązywanie systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Do zasadniczych cech aktów prawa miejscowego zalicza się: ich terytorialny zasięg (obowiązują wyłącznie na obszarze działania organów, które je ustanowiły), oraz charakter norm zawartych w takich aktach: normatywny (tzn. zawierają sformułowania wyznaczające adresatom tych norm określony sposób zachowania się) oraz generalny i abstrakcyjny. W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko, że akt prawa miejscowego to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (wyrok NSA z dnia 18 lipca 2006 r. sygn. akt I OSK 669/06). Charakter generalny posiadają normy, które określają adresata poprzez wskazanie jego cech, nie zaś poprzez wymienienie ich z imienia (nazwy). Z kolei abstrakcyjność normy polega na tym, że jej dyspozycja określająca postępowanie adresata ma zastosowanie w wielu, powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji (wyrok WSA w Białymstoku z dnia 2 lutego 2006 r. sygn. akt SA/BK 681/05).

Oceniając przedmiotową uchwałę w kontekście zaprezentowanych wyżej kryteriów, stwierdzić należy, że stanowi ona akt prawa miejscowego. Wywieść można z niej normy skierowane   
do niezindywidualizowanego kręgu adresatów zewnętrznych, czyli osób fizycznych oraz prawnych,   
a także osób nie mających obywatelstwa polskiego oraz instytucji i organizacji zagranicznych, zgodnie z § 2 kwestionowanej uchwały, a zatem przedmiotowa uchwała ma charakter generalny. Ponadto normy te nie są „konsumowane” poprzez jednokrotne zastosowanie, lecz mogą zostać wykorzystane   
w nieograniczonej liczbie przypadków w przyszłości.

Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 czerwca 2017 r. sygn. akt II OSK 1862/16, dotyczącego uchwał podejmowanych przez rady gmin w sprawie ustanowienia odznak honorowych. W wymienionym wyroku Sąd postanowił, że: ,,*Za prawidłową Naczelny Sąd Administracyjny uznaje natomiast ocenę Sądu I instancji co do kwalifikacji kontrolowanej przez ten Sąd uchwały jako aktu prawa miejscowego. 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*](https://sip.lex.pl/#/document/16793509?unitId=art(40)ust(2)pkt(1)&cm=DOCUMENT) *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. 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. W świetle powyższego, nieuprawnione jest stawianie Sądowi I instancji zarzutu naruszenia* [*art. 40 ust. 2*](https://sip.lex.pl/#/document/16793509?unitId=art(40)ust(2)&cm=DOCUMENT) *u.s.g. i art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. W związku z prawidłową kwalifikacją przez Sąd I instancji zaskarżonej uchwały jako aktu prawa miejscowego”.*

Ponadto w załączniku Nr 4 do kwestionowanej uchwały w przyjętym wniosku pn. *,,A. Wzór wniosku dla osoby fizycznej”*, Rada nałożyła obowiązek podania numeru telefonu oraz adresu e-mail. Należy wskazać, że zgodnie z art. 6 ust. 1 lit. c i e oraz ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i  Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z  przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz. U. UE. L. z 2016 r. 119.1), przetwarzanie jest zgodne z prawem wyłącznie w  przypadkach, gdy - i w takim zakresie, w jakim - spełniony jest co najmniej jeden z  poniższych warunków: przetwarzanie jest niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego   
na administratorze lub **przetwarzanie jest niezbędne do wykonania zadania realizowanego   
w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi.** W ocenie organu nadzoru przedmiotowa regulacja ,,przymusza” wnioskodawcę do posiadania i podania numeru telefonu oraz adresu e-mail.

Okoliczność, że kwestionowana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, i w konsekwencji normatywny akt wykonawczy oznacza, że zawarte w niej postanowienia nie mogą wykraczać poza granice upoważnienia określone w art. art. 4 ust. 3 ustawy o odznakach i mundurach.

Mając powyższe na uwadze należy uznać, iż zarzuty podniesione przez organ nadzoru bezsprzecznie stanowią podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXIV/8/20 Rady Powiatu Piaseczyńskiego z dnia 27 sierpnia 2020 r. *w sprawie ustanowienia Odznaki Honorowej Powiatu Piaseczyńskiego, ustalenia jej wzoru oraz zasad i trybu nadawania*.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Powiatowi przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję również, że stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały Rady Powiatu wstrzymuje jej wykonanie, z dniem jego doręczenia.