UCHWAŁA NR XXVI/593/20
RADY MIASTA KATOWICE

z dnia 22 października 2020 r.

w sprawie wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 3 września 2020 r. stwierdzające nieważność uchwały nr XXII/539/20 Rady Miasta Katowice z dnia 30 lipca 2020 r. w sprawie wprowadzenia na terenie miasta Katowice Programu pn. „Katowicka Karta Mieszkańca”

Na podstawie art. 18 ust. 1 w związku z art. 98 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713) w związku z art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 z późn. zm.).

Rada Miasta Katowice
uchwala:

§ 1. Wnieść skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 3 września 2020 r. stwierdzające nieważność uchwały nr XXII/539/20 Rady Miasta Katowice z dnia 30 lipca 2020 r. w sprawie wprowadzenia na terenie miasta Katowice Programu pn. „Katowicka Karta Mieszkańca”.

§ 2. Prawne i faktyczne argumenty skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego zawiera uzasadnienie do niniejszej uchwały.

§ 3. Wykonanie uchwały powierzyć Prezydentowi Miasta Katowice.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Miasta
Katowice

Maciej Biskupski

Uzasadnienie

Wojewoda Śląski rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 3 września 2020 roku stwierdził nieważność w całości uchwały nr XXII/539/20 Rady Miasta Katowice z dnia 30 lipca 2020 r. w sprawie przyjęcia na terenie miasta Katowice Programu pn. „Katowicka Karta Mieszkańca", zwanym dalej Programem. W uzasadnieniu organ nadzoru podniósł, iż uchwała, której rozstrzygnięcie nadzorcze dotyczy narusza art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 4 ust. 1 i art. 13 ustawy o ogłoszeniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461 z późn. zm.) z uwagi na to, iż Program nie stanowi aktu prawa miejscowego, wobec czego nie zaistniała przesłanka ogłoszenia go w Dzienniku Urzędowym Województwa Ślaskiego.

Zdaniem Wojewody Program uchwalony został bez wskazania upoważnienia ustawowego, określonego w art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zaś normy Programu nie noszą cech aktu prawa miejscowego, gdyż nie ustanawiają przepisów powszechnie obowiązujących, tworzących prawo bądź obowiązki mieszkańców Katowic, przy czym sam Program jest aktem kierownictwa wewnętrznego, skierowanym do organu wykonawczego.

Z powyższym stanowiskiem zawartym w rozstrzygnięciu nadzorczym nie sposób się zgodzić.

Organ nadzoru nie dokonał analizy charakteru i treści norm zawartych w Programie, arbitralnie uznając, iż Program nie stanowi aktu prawa miejscowego, przywołując jedynie orzeczenia sądów administracyjnych wskazujące na konieczność istnienia podstawy prawnej dla wydania aktu o charakterze władnym, nie uzasadniając w dostateczny sposób natomiast uznania, że Program jest jedynie aktem kierownictwa wewnętrznego.

Wbrew twierdzeniu organu nadzoru, normy Programu mają charakter abstrakcyjny i generalny, skierowane są do określonej grupy ludności, stanowiącej ogół mieszkańców Katowic, tworząc prawa tej społeczności, nie zastrzeżone do kompetencji innych organów. Za takim charakterem w/w norm przemawiają zapisy§ 2 ust. 1, § 4 i § 5 Programu. Nie sposób interpretować wskazanych wyżej przepisów jako kierowanych jedynie do organów wykonawczych, gdyż wykładnia gramatyczna i logiczna tych norm wskazuje jednoznacznie, że ich adresatami są przede wszystkim mieszkańcy Katowic. Zgodnie z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego *„Za akta prawa miejscowego przyjmuje się taki akt normatywny, który zawiera 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 wymienienie z nazwy. Natomiast abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywanie, zakazywanie lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty muszą dotyczyć zachowań powtarzalnych, nie mogą zaś konsumować się przez jednorazowe zastosowanie. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) pozostających poza strukturą administracji."* (tak m.in. Wyrok NSA z dnia 20 września 2018 r., II OSK 2353/16).

Przyznać należy, iż w podstawie prawnej uchwały w sprawie przyjęcia Programu pn. „Katowicka Karta Mieszkańca" wskazano ogólną normę kompetencyjną określoną w art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym powiązaną z przepisami o charakterze ogólnej kompetencji gminy, jednakże, przy dokonaniu stosownej analizy organ nadzoru winien dostrzec, iż zapisy uchwały w istocie wykonują delegację ustawową wskazaną w prawie materialnym, tj. w art. 4 ust. 2 w związku z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2019 r., poz. 712 z późn. zm.). Przepisy uchwały objęte rozstrzygnięciem nadzorczym wprost w § 6 wprowadziły upoważnienie dla Prezydenta Miasta Katowice wynikające ze wskazanego wyżej przepisu do określenia zakresu przysługujących uczestnikom Programu zniżek, ulg, preferencji i uprawnień oferowanych przez miejskie jednostki organizacyjne w zakresie określonym w § 3 Programu.

Bez wątpienia takie określenie uprawnień Prezydenta Miasta Katowice wypełnia normę art. 4 ust. 2 w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej. Ustalenie, że uprawnienia określone w art. 4 ust. 1 pkt. 2 i art. 4 ust. 2 ustawy o gospodarce gminnej należy do kompetencji organów gminy, w tym rady gminy, a więc w tym zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego utrwalone jest w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (np. wyrok z dnia 26 listopada 2013 r. I OSK 1907/13, wyrok z dnia 16 listopada 2018 r., II OSK 2990/17, wyrok z dnia 19 czerwca 2019 r., II OSK 2048/17, wyrok z dnia 16 stycznia 2018 r., I OSK 2868/17). I tak Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 listopada 2013 r., I OSK 1901/13

stwierdził, że *„art. 4 ust. 1 pkt. 2 ustawy z 1996 roku o gospodarce komunalnej zawiera normę prawną upoważniającą do podjęcia aktu prawa miejscowego. Zawiera wszystkie elementy delegacji ustawowej do wydania aktu prawa miejscowego. Wynika to z konstrukcji normy prawnej, która na równi z umocowaniem zawartym w przepisach szczególnych stawia umocowanie zawarte w tej normie”.*

Wobec powyższego organ nadzoru, nie dokonując prawidłowej analizy treści Programu przyjął błędnie, iż uchwała w sprawie wprowadzenia na terenie miasta Katowice Programu pn. „Katowicka Karta Mieszkańca” nie stanowi aktu prawa miejscowego, wobec czego nie podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.

Przychylić należy się do twierdzenia organu nadzorczego, iż w przypadku przynajmniej jednej normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym zawartej w uchwale, cała uchwała jest aktem prawa miejscowego (tak również NSA w wyroku z dnia 20 września 2018 r., II OSK 2353/16, … „*w przypadku uznania, iż uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego zawiera przynajmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym, i abstrakcyjnym, to zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt. 2 ustawy o ogłoszeniu aktów normatywnych, podlega ona obowiązkowi publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym ...”),* co prowadzi do wniosku, że Program winien być publikowany w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego jako zawierający normy aktu prawa miejscowego.

Zaznaczyć należy, że w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego wadliwość przywołanej podstawy prawnej w akcie prawa miejscowego nie stanowi istotnego naruszenia prawa, a więc nie może skutkować stwierdzeniem nieważności takiego aktu, w tym przypadku uchwały Rady Miasta Katowice z dnia 30 lipca 2020 r. w sprawie wprowadzenia na terenie miasta Katowice Programu pn. „Katowicka Karta Mieszkańca” (wyrok z dnia 26 listopada 2013 r., I OSK 1901/13) pod warunkiem, że istnieje norma kompetencyjna dozwalająca na przyjęcie aktu prawa miejscowego.

Nadto wskazać należy również, że na charakter Programu jako aktu prawa miejscowego wskazuje treść art. 40 ust. 2 pkt. 4 ustawy o samorządzie gminnym, stanowiące kompetencje rady gminy do wydania aktu prawa miejscowego w zakresie ustalania zasad korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Mając powyższe na uwadze wniesienie skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach jest uzasadnione.

DOKUMENT PODPISANY ELEKTRONICZNIE

Dane podpisywanego dokumentu

Typ dokumentu	Uchwała
Numer dokumentu	XXVI/593/20
Data dokumentu	2020-10-22
Organ wydający	Rada Miasta Katowice
Przedmiot regulacji	w sprawie wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 3 września 2020 r. stwierdzające nieważność uchwały nr XXII/539/20 Rady Miasta Katowice z dnia 30 lipca 2020 r. w sprawie wprowadzenia na terenie miasta Katowice Programu pn. „Katowicka Karta Mieszkańca”
Identyfikator dokumentu	15801347-FA0B-4812-AF41-A5AE9C36C417

Informacje o złożonych podpisach elektronicznych

Podpis:	
Sygnatura	Signature-464541420
Numer seryjny	2FA5BEC6BAB3097B28435B62E2ECB66B6B415CAF
Osoba podpisująca	Maciej Marek Biskupski
Kraj	PL
Data złożenia podpisu	22.10.2020 13:25:00
Zakres podpisu	Cały dokument
Wystawca certyfikatu	VATPL-5260300517 COPE SZAFIR - Kwalifikowany Krajowa Izba Rozliczeniowa S.A. PL