



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 30 października 2023 r.

Poz. 6152



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR PN-II.4131.396.2023

z dnia 27 października 2023 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXXVIII/433/2023 Rady Powiatu w Zamościu z dnia 27 września 2023 r. w sprawie ustanowienia Tytułu Honorowego oraz Regulaminu nadawania Tytułu Honorowego „Zasłużony dla Powiatu Zamojskiego”, w części obejmującej: § 7 zd. pierwsze w brzmieniu: „oraz Medal Pamiątkowy”, § 7 zd. trzecie, § 8 ust. 2 i § 8 ust. 3 w brzmieniu: „oraz Medalu Pamiątkowego” załącznika Nr 1 do uchwały oraz załącznik Nr 3 do Regulaminu nadawania Tytułu Honorowego „Zasłużony dla Powiatu Zamojskiego, stanowiącego załącznik Nr 1 do uchwały.

Na podstawie art. 79 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXVIII/433/2023 Rady Powiatu w Zamościu z dnia 27 września 2023 r. w sprawie ustanowienia Tytułu Honorowego oraz Regulaminu nadawania Tytułu Honorowego „Zasłużony dla Powiatu Zamojskiego”, w części obejmującej: § 7 zd. pierwsze w brzmieniu: „oraz Medal Pamiątkowy”, § 7 zd. trzecie, § 8 ust. 2 i § 8 ust. 3 w brzmieniu: „oraz Medalu Pamiątkowego” załącznika Nr 1 do uchwały oraz załącznik Nr 3 do Regulaminu nadawania Tytułu Honorowego „Zasłużony dla Powiatu Zamojskiego, stanowiącego załącznik Nr 1 do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXXVIII/433/2023 została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 września 2023 r.

W § 1 uchwały Nr XXXVIII/433/2023 Rada Powiatu w Zamościu ustanowiła Tytuł Honorowy „Zasłużony dla Powiatu Zamojskiego”. Zgodnie zaś z § 2 uchwały Rada ustaliła Regulamin nadawania Tytułu Honorowego „Zasłużony dla Powiatu Zamojskiego”, stanowiący załącznik Nr 1 do uchwały.

W załączniku Nr 3 do Regulaminu ustalono wzór Medalu Pamiątkowego.

W podstawie prawnej uchwały Rada wskazała art. 4 ust. 1 pkt 21 i art. 12 pkt 1 ustawy o samorządzie powiatowym. W myśl tych przepisów, powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie promocji powiatu (art. 4 ust. 1 pkt 21), do wyłącznej właściwości Rady Powiatu należy stanowienie aktów prawa miejscowego, w tym statutu powiatu (art. 12 pkt 1).

Zgodnie z art. 12 pkt 10 ustawy o samorządzie powiatowym, do wyłącznej właściwości Rady Powiatu należy również podejmowanie uchwał w sprawach herbu powiatu i flagi powiatu.

Jak zauważono w piśmiennictwie prawniczym „Herb, a także inne symbole takie jak flaga, emblematy, insygnia, mogą być jednym z elementów identyfikujących daną jednostkę samorządu terytorialnego. Jednostki samorządu terytorialnego w art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 21 grudnia 1978 r. o odznakach i mundurach uzyskały uprawnienie do ustanowienia w drodze uchwały organu stanowiącego danej jednostki własnych herbów, flag,

*emblematów oraz insygniów i innych symboli.” (T. Lewandowski, *Symbole jednostek samorządu terytorialnego*, LEX/el. 2011).*

W ocenie organu nadzoru ustanowienie przez jednostkę samorządu terytorialnego Medalu Pamiątkowego, stanowiącego materialny wyraz nadania Tytułu Honorowego za zasługi dla tej jednostki, winno nastąpić z zachowaniem przepisów ustawy z dnia 21 grudnia 1987 r. o odznakach i mundurach (Dz. U. z 2023 r. poz. 76).

W myśl art. 1 tej ustawy, ustanawianie i używanie odznak i mundurów odbywa się z zachowaniem przepisów niniejszej ustawy.

W art. 3 ww. ustawa stanowi, iż jednostki samorządu terytorialnego mogą ustanawiać, w drodze uchwały organu stanowiącego danej jednostki, własne herby, flagi, emblematy oraz insygnia i inne symbole (ust. 1); wzory symboli, o których mowa w ust. 1, ustanawiane są w zgodzie z zasadami heraldyki, weksylogonii i miejscową tradycją historyczną (ust. 2); wzory symboli, o których mowa w ust. 1, wymagają zaopiniowania przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej (ust. 3); opinia, o której mowa w ust. 3, wydawana jest w terminie 3 miesięcy od dnia złożenia wniosku o jej wydanie (ust. 4).

Zgodnie zaś z treścią art. 4 ust. 3 ww. ustawy, odznaki honorowe za zasługi w działalności państwowej lub społecznej na rzecz rozwoju określonej jednostki samorządu terytorialnego są ustanawiane przez organ stanowiący tej jednostki.

Organy ustanawiające odznakę ustalają jej wzór oraz zasady i tryb jej nadawania i noszenia. Ustalenie wzoru odznaki honorowej oraz sposobu jej noszenia wymaga zgody Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (art. 6 ust. 1).

Odznaki powinny kształtem i wymiarami wyraźnie odróżniać się od orderów, odznaczeń i medali ustanawianych na podstawie odrębnych przepisów (art. 6 ust. 2).

Z przytoczonych powyżej przepisów ustawy o odznakach i mundurach wynika, iż procedura stanowienia prawa przez organy samorządu terytorialnego w powyższym zakresie podlega z woli ustawodawcy reglamentacji, gdyż ustanowienie wzorów odznak i medali honorowych obligatoryjnie uzależnione zostało od uzyskania opinii ministra właściwego do spraw administracji publicznej oraz – w przypadku ustalenia sposobu noszenia odznaki honorowej - zajęcia stanowiska, w postaci zgody, przez Prezydenta RP. W konsekwencji, na organie jednostki samorządu terytorialnego ciąży obowiązek uzyskania wymaganej opinii oraz dokonania stosownych uzgodnień, gdyż bez zachowania wymaganego trybu postępowania, formalnie nie może dojść do podjęcia uchwały zawierającej uregulowania dotyczące omawianych kwestii. W przeciwnym razie taka uchwała dotknięta jest wadą w postaci istotnego naruszenia prawa.

W kontekście niniejszej sprawy, istotne jest również przywołanie stanowiska Komisji Heraldycznej, będącej organem opiniotwórczo-doradczym ministra właściwego do spraw administracji w zakresie spraw, o których mowa w art. 2a ust. 3 ustawy o odznakach i mundurach, które stwierdza, że „*samorząd może (...) wprowadzić jako swoje wyróżnienie albo odznakę honorową (noszoną), albo tylko wręczany medal honorowy, albo rozbudowując swój system wyróżnień – obie formy. Można zatem wyróżniać współobywateli zarówno odznaką honorową, jak i medalem honorowym. Medal honorowy może także stanowić wyróżnienie powiązane z przyznaniem godności obywatela honorowego (...)* Po uzyskaniu pozytywnej opinii ministra o przedłożonym wniosku, w przypadku odznaki honorowej samorząd powinien następnie zwrócić się do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej poprzez jego Kancelarię (Biuro Kadr i Odznaczeń), o wyrażenie zgody na ustalony wzór odznaki honorowej oraz sposób jej noszenia (przepis ten zawarty jest w art. 6 ust. 1 ustawy). Dopiero otrzymana przez samorząd zgoda Prezydenta Rzeczypospolitej na wzór odznaki i sposób jej noszenia, uprawnia do podjęcia uchwały o ustanowieniu wyróżnienia, kończącej cały proces legislacyjny. Z oczywistych względów medale honorowe, które nie są wyróżnieniami noszonymi, takiej zgody nie wymagają.” (T. Jeziorowski, *Warto wiedzieć. Stanowienie wyróżnień przez samorządy*, <https://mswia.gov.pl/pl/administracja/komisja-heraldyczna/13937>, Co-warto-wiedziec-o-tworzeniu-symboli-jednostek-samorządu-terytorialnego-w-Polsc.html, dostęp z dnia 18 lipca 2017 r.).

Reasumując, dla ustanowienia przez Radę Powiatu w Zamościu Medalu Pamiątkowego, stanowiącego materialny wyraz Tytułu Honorowego „Zasłużony dla Powiatu Zamojskiego” konieczne było uprzednie uzyskanie opinii ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Z przytoczonych przepisów ustawy o odznakach i mundurach wynika bowiem, że sformułowany przez ustawodawcę w art. 3 ust. 3 ustawy o odznakach i mundurach wymóg uzyskania opinii ministra właściwego do spraw administracji publicznej ma

charakter bezwzględnie obowiązujący i ustawodawca nie przewidział od niego żadnego wyjątku (zob. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 15 lipca 2010 r., sygn. akt III SA/Kr 177/10).

Zgodnie z ugruntowaną linią orzecznictwa tylko pozytywna opinia ministra właściwego do spraw administracji wydana w oparciu o stanowisko kompetentnego w tej dziedzinie organu, jakim jest Komisja Heraldyczna, stwierdzająca, że wzory przedstawionych do zaopiniowania symboli są zgodne z zasadami heraldyki, weksylologii i tradycją historyczną daje organowi stanowiącemu danej jednostki samorządu terytorialnego podstawę do podjęcia uchwały o ustanowieniu herbu, flagi czy innych symboli (zob. m. in. wyroki Naczelnego Sadu Administracyjnego z dnia 25 maja 2006 r., sygn. akt. I OSK 462/06; Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 3 marca 2010 r., sygn. akt II SA/Ke 68/10).

W toku postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez organ nadzoru pismem z dnia 9 października 2023 r., znak: SPP.050.1.2023 Starosta Zamojski wskazał, że *„Medal Pamiątkowy nie jest symbolem ani odznaką honorową w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 grudnia 1978 r. o odznakach i mundurach (...). Medal pamiątkowy jest przedmiotem służącym do promocji powiatu i stanowi realny nośnik wyrażenia uznania. Reprezentuje trudne do uchwycenia w materii wartości i symbolicznie odzwierciedla je w postaci medalu. Forma materialnego wyrazu wyróżnienia, jaki jest Medal Pamiątkowy została przewidziana w celu nadania fizycznej postaci wyróżnieniu za zasługi uhonorowanych osób a co za tym idzie do czytelniejszego przekazu promocyjnego aby wskazać mieszkańcom Powiatu Zamojskiego wzory postaw godne naśladowania. Podobnie jak inne materiały promocyjne przedstawia wizerunek herbu Powiatu Zamojskiego. W kompozycji medalu poza herbem Powiatu Zamojskiego nie umieszczono symbolicznych elementów plastycznych stosowanych w heraldyce. Zarówno funkcja jak i forma Medalu Pamiątkowego dalekie są od symboli i odznaczeń o których mówi ustawa o odznakach i mundurach.”*.

Dodatkowo pismem z dnia 24 października 2023 r. znak: SPP.050.2.2023 Starosta Zamojski wskazał również, iż *„Wizerunek herbu w kompozycji awersu Medalu Pamiątkowego został dostosowany do materiału i techniki wykonania przedmiotu i jest w całości zgodny z ustanowionym herbem, którym posługuje się Powiat Zamojski. Nie dokonano modyfikacji ani połączeń z żadnymi elementami plastycznymi. Nośnik wizerunku herbu jakim jest medal, nie budzi wątpliwości co do poprawnego używania symbolu.”*.

Zgodnie z treścią przedmiotowej uchwały Medal Pamiątkowy, którego wzór ustalono w załączniku Nr 3 do Regulaminu, stanowiącego załącznik Nr 1 do uchwały – stanowi materialny wyraz nadania Tytułu Honorowego „Zasłużony dla Powiatu Zamojskiego” dla osób posiadających wyjątkowo wartościowe zasługi dla Powiatu Zamojskiego (§ 7 w zw. z § 1 załącznika Nr 1 do uchwały). Stanowi zatem symbol honorowego wyróżnienia ustanowionego przez Radę Powiatu i przyznanego jako wyraz uznania, wdzięczności i uhonorowania osiągnięć i szczególnych zasług dla Powiatu Zamojskiego.

Skoro wolą ustawodawcy było, że ustanawianie przez jednostki samorządu terytorialnego własnego herbu, emblematów i innych symboli następuje z zachowaniem przepisów ustawy o odznakach i mundurach, Rada Powiatu w Zamościu ustanawiając Medal Pamiątkowy wręczany osobom uhonorowanym Tytułem „Zasłużony dla Powiatu Zamojskiego”, zobowiązana była do uwzględnienia regulacji ustawowych w tym zakresie. Okoliczność, że w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały nie wskazano właściwych regulacji ustawy o odznakach i mundurach, a także traktowanie ustanowionego medalu wyłącznie jako promocyjnego nie oznacza, że ustawa o odznakach i mundurach nie znajdowała zastosowania do ustanowienia tego Medalu.

Jak wskazano powyżej, ustanawianie i używanie odznak odbywa się z zachowaniem przepisów tej ustawy (art. 1).

Rada nie była zatem władna do ustanowienia jakichkolwiek odznak, nawet jeśli w jej przekonaniu mają charakter wyłącznie promocyjny, z pominięciem regulacji ustawy o odznakach i mundurach.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wskazał w wyroku z dnia 9 stycznia 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 497/12: *„Rada Powiatu L. ustanawiając medal honorowy i odznakę, jakie mają być dołączane do tytułu Zasłużony dla Powiatu L., zobowiązana była do uwzględnienia regulacji ustawowych określonych w tym zakresie w art. 1, art. 4 ust. 3, art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 21 grudnia 1978 r. o odznakach i mundurach (...)”*.

W kwestii umieszczenia na Medalu Pamiątkowym wizerunku istniejącego już herbu Powiatu Zamojskiego należy zauważyć, że zgodnie z przywołanym już stanowiskiem Komisji Heraldycznej, *„Zgodność z zasadami heraldyki ma natomiast podstawowe znaczenie w przypadku użycia na odznace znaków heraldycznych – wizerunku herbu lub samego godła (...) Nieco inaczej postępuje się przy projektowaniu medali honorowych, wspomnianych wyróżnień nie przewidzianych do noszenia. I tu obowiązuje zgodność z miejscową*

tradycją historyczną, a w przypadku użycia na medalach symboli związanych z daną społecznością, np. wizerunków herbów, musi to być zgodność z zasadami heraldyki, choć dopuszcza się tu możliwość stylizacji medalierskiej dostosowanej do całości wyrobu. Forma medalu może być natomiast całkowicie dowolna”.

Zgodnie z *ratio legis* art. 3 ustawy o odznakach i mundurach obowiązku zasięgnięcia opinii organu wyspecjalizowanego w zakresie heraldyki, podlegają symbole nawiązujące do pewnych aspektów historycznych (heraldyki, weksylologii, tradycji historycznych). Jeżeli uchwała organu gminy dotyczy takich kategorii, które nie mają nic wspólnego z heraldyką, weksylologią, czy tradycją historyczną, to opinia Komisji Heraldycznej nie jest wymagana (por. wyrok NSA z dnia 9 lipca 2009r., sygn. akt II OSK 301/09; WSA w Poznaniu z dnia 9 czerwca 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 233/11).

Elementem ustanowionego przez Radę Powiatu w Zamościu Medalu Pamiątkowego jest wizerunek herbu Powiatu Zamojskiego, do którego należy zastosować zasady heraldyki. Jedynym wyspecjalizowanym w tym zakresie organem jest Komisja Heraldyczna. Ustanowienie zatem Medalu Pamiątkowego zawierającego wizerunek herbu powiatu wymaga bezwzględnie stosownej opinii Komisji Heraldycznej.

Kwestia oceny zgodności ustanowionego Medalu Pamiątkowego z zasadami heraldyki i weksylologii oraz poprawności użycia herbu Powiatu Zamojskiego należy zatem do Komisji Heraldycznej, a nie do organu jednostki samorządu terytorialnego.

Nie dochowanie przewidzianego w ustawie o odznakach i mundurach trybu procedowania w sprawie medalu pamiątkowego stanowi istotne naruszenie prawa (por. wyroki WSA we Wrocławiu z dnia 9 stycznia 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 497/12; WSA w Poznaniu z dnia 31 października 2014 r., sygn. akt II SA/Po 959/14).

W ocenie organu nadzoru § 7 zd. pierwsze w brzmieniu: „*oraz Medal Pamiątkowy*” i § 7 zd. trzecie („*Wzór Medalu Pamiątkowego stanowi załącznik Nr 3 do niniejszego Regulaminu*”), § 8 ust. 2, § 8 ust. 3 w brzmieniu: „*oraz Medalu Pamiątkowego*” Regulaminu, stanowiącego załącznik Nr 1 do uchwały, a także załącznik Nr 3 do Regulaminu, stanowiącego załącznik Nr 1 do uchwały, zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 3 ust. 3 ustawy o odznakach i mundurach.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXVIII/433/2023 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Lech Sprawka

Otrzymują:

- 1) Starosta Zamojski
- 2) Przewodniczący Rady Powiatu w Zamościu