



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 29 lipca 2025 r.

Poz. 5917

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.155.2025.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 21 lipca 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr XIV/110/25 Rady Gminy Kobyla Góra z dnia 23 czerwca 2025 r. w sprawie zasad nadawania tytułu „Honorowy Obywatel Gminy Kobyla Góra” oraz tytułu „Zasłużony dla Gminy Kobyla Góra” - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 23 czerwca 2025 r. Rada Gminy Kobyla Góra podjęła uchwałę nr XIV/110/25 w sprawie zasad nadawania tytułu „Honorowy Obywatel Gminy Kobyla Góra” oraz tytułu „Zasłużony dla Gminy Kobyla Góra”, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art.18 ust.1 w związku z ust. 2 pkt 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, poz. 1572, poz. 1907 i poz. 1940)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 24 czerwca 2025 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Mocą badanej uchwały Rada Gminy Kobyla Góra ustaliła Regulamin nadawania Tytułu „Honorowy Obywatel Gminy Kobyla Góra” oraz tytułu „Zasłużony dla Gminy Kobyla Góra”, stanowiący załącznik do uchwały, zwany dalej „Regulaminem”. W myśl § 3 uchwały: „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia”.

Zdaniem organu nadzoru, przepis o wejściu w życie uchwały został wydany z istotnym naruszeniem art. 2 ust. 1, art. 4 ust. 1 oraz art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), zwanej dalej „u.o.a.n.”.

Jako podstawę prawną podjęcia uchwały rada przywołała przepisy art. 18 ust. 1 w związku z ust. 2 pkt 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm.), zwanej dalej „u.s.g.”, które stanowią, że: „Do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej” (art. 18 ust. 1), „Do wyłącznej właściwości rady gminy należy: [...] nadawanie honorowego obywatelstwa gminy” (art. 18 ust. 2 pkt 14).

W orzecznictwie sądów administracyjnych wyrażony został pogląd, który podziela organ nadzoru, że na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 14 u.s.g. rada gminy może ustanowić zarówno tytuł „honorowy obywatel gminy”, jak i tytuł „zasłużony dla gminy”. Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z 18 czerwca 2008 r. II OSK 389/08 (wszystkie prezentowane w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym orzeczenia sądów administracyjnych są opublikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wyjaśnił, że: „[...] nadanie honorowego obywatelstwa ma na celu uhonorowanie, wyróżnienie konkretnej osoby zasłużonej z jakichś względów dla gminy czy nawet całego kraju. Pojęcie

«honorowego obywatelstwa» nie zostało zdefiniowane ani w ustawie o samorządzie gminnym, ani w innej samorządowej ustawie ustrojowej. Jeśliby pojęcie to rozumieć wąsko, to odnosiłoby się ono tylko do osób spoza mieszkańców gminy i w sposób nieracjonalny prowadziłoby do pozbawienia gminy możliwości wyróżnienia tytułem honorowym własnych mieszkańców. Władza publiczna gminy obejmuje jej obszar, w stosunku zatem do osób spoza gminy uprawnienie do nadawania tytułu honorowego obywatela musiało być wprost i wyraźnie określone w ustawie. Inaczej jednak przedstawia się sprawa wyróżniania za szczególne zasługi osób będących członkami gminy, a zatem już posiadających «obywatelstwo» gminy. Wykładnia prowadząca do uznania, że ustawodawca zamierzał ograniczyć kompetencje gminy w odniesieniu do własnych «obywateli», jest wykładnią nieuprawnioną. Interpretacja zmierzająca do ograniczenia możliwości wyróżniania zaszczytnymi tytułami takich osób m.in. przez nadawanie im tytułu «zasłużony dla gminy» pozostaje w sprzeczności z samą istotą gminy jako jednostki samorządu terytorialnego - podmiotu o korporacyjnym charakterze». Stanowisko to zyskało akceptację w kolejnych wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego (por. wyroki z 20 marca 2009 r. II OSK 1477/08 i II OSK 1527/08, z 27 czerwca 2017 r. II OSK 1862/16, z 11 lipca 2023 r. III OSK 1857/21).

Jednocześnie w orzecznictwie sądowoadministracyjnym ugruntował się pogląd, że uchwała w sprawie regulaminów nadawania tytułów „honorowy obywatel gminy” oraz „zasłużony dla gminy”, ze względu na swój statutowy charakter i podstawę zawartą w przepisach ustrojowych, ma charakter aktu prawa miejscowego. W uzasadnieniu wyroku z 11 lipca 2023 r. III OSK 1857/21 Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił: „O ustroju gminy stanowi jej statut uchwalany przez radę. Materia odnosząca się do relacji pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego a jej członkami ma niewątpliwie statutowy charakter, dotyczy jej wewnętrznego ustroju, a sam statut, m.in. ze względu na zewnętrzny charakter wielu zawartych w nim postanowień, ma charakter aktu prawa miejscowego. Potwierdza to przepis art. 40 ust. 2 pkt 1 omawianej ustawy, stanowiący, że 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 osób, w tym także jej członków - mieszkańców gminy, i to nie tylko przez instytucję honorowego obywatelstwa, którą można pozostawić dla osób zasłużonych dla gminy i kraju niebędących jej członkami, ale także przez nadawanie innych tytułów honorowych, podkreślających zasługi jej mieszkańców - «obywateli gminy» dla konkretnej jednostki samorządowej, mieszczących się w zakresie pojęciowym instytucji honorowego obywatelstwa [...]”. Przedmiotowa uchwała nie ma charakteru wewnętrznego w wąskim rozumieniu, sprowadzającym się do relacji pomiędzy organami gminy, gdyż jej postanowienia regulują także status podmiotów zewnętrznych w stosunku do organu wykonawczego gminy, przyznając mieszkańcom i organizacjom społecznym prawo zgłaszania kandydatur osób zasłużonych (por. wyrok NSA z 18 czerwca 2008 r. II OSK 389/08). Jest zatem aktem prawa miejscowego o charakterze ustrojowym, podjętym w oparciu o upoważnienie ustawowe (art. 18 ust. 2 pkt 14 i art. 40 ust. 2 pkt 1 u.s.g.), zawierającym normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Charakter norm prawnych i kształtowania przez te normy sytuacji prawnej adresatów mają przesądzające znaczenie dla kwalifikacji danego aktu, jako aktu prawa miejscowego. Innymi słowy, jeżeli akt prawotwórczy (uchwała rady gminy), zawiera co najmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to jest to akt prawa miejscowego (por. wyrok NSA z 16 grudnia 2019 r. II OSK 3156/18).

Niewątpliwie powyższymi cechami jako aktu prawa miejscowego charakteryzuje się także badana uchwała. Jej przedmiotem jest ustanowienie wyróżnień dla zasłużonych dla gminy osób i innych podmiotów w postaci tytułów honorowych, o których mowa w art. 14 ust. 2 pkt 14 u.s.g. Tym samym normuje ona materię związaną z wewnętrznym ustrojem Gminy Kobyla Góra. Materia ta może być regulowana jedynie w drodze aktu prawa miejscowego, o czym wprost stanowi ustawodawca w art. 40 ust. 2 pkt 1 u.s.g. Nadto analiza treści uchwalonego Regulaminu wskazuje, że akt ten obejmuje normy generalne i abstrakcyjne, skierowane do podmiotów zewnętrznych, znajdujących się poza strukturami aparatu administracyjnego gminy. Normy takie ustanawiają np. przepisy § 3 i § 7 Regulaminu przyznające uprawnienia do składania zgłoszeń w sprawie przyznawania i pozbawiania tytułów „Honorowy Obywatel Gminy Kobyla Góra” oraz „Zasłużony dla Gminy Kobyla Góra” organizacjom działającym na terenie Gminy Kobyla Góra oraz obywatelom posiadającym czynne prawo wyborcze zamieszkałym na terenie gminy.

Konstytucyjnym warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie (art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. [Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.]). Zgodnie z brzmieniem art. 42 u.s.g.: „Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych [...]”.

W art. 2 ust. 1 u.o.a.n. zapisano, że: „Ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe”. Przepis art. 13 u.o.a.n. określa akty prawne, które podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W katalogu tym ustawodawca wskazał m.in. akty prawa miejscowego stanowione przez organ gminy (pkt 2). Zatem z uwagi na zaliczenie badanej uchwały do aktów prawa miejscowego, publikacja przedmiotowej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym jest warunkiem koniecznym jej wejścia w życie.

Z kolei w art. 4 u.o.a.n. uregulowane zostały kwestie dotyczące terminu wejścia w życie aktów normatywnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszanych w dziennikach urzędowych. Co do zasady wchodzi one w życie „po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy” (ust. 1). Stosownie do zapisów art. 4 ust. 2 u.o.a.n.: „W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym”.

Odnosząc powyższe do badanej uchwały, stwierdzić należy, że kwestionowany przepis § 3 uchwały („Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia”) nie uwzględnia zarówno wymaganego przez ustawodawcę trybu (w zakresie obowiązkowej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym), jak i odpowiedniego terminu wejścia w życie uchwały będącej aktem prawa miejscowego. Wejście w życie przedmiotowej uchwały powinno bowiem zostać uzależnione od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym i od upływu co najmniej czternastodniowego okresu *vacatio legis*. Zaniechania w tym zakresie przesądzają o istotnym naruszeniu art. 2 ust. 1, art. 4 i art. 13 pkt 2 u.o.a.n. i stanowią samoistną podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości (por. wyrok WSA w Krakowie z 23 marca 2018 r. II SA/Kr 131/18). Uchwała z zakresu prawa miejscowego, która podlega obowiązkowi ogłoszenia, a która nie zostaje przekazana do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, jest w całości nieważna. Przy czym nieważność ta dotyczy nie tylko jej postanowień sprzecznych z przepisami, ale dotyczy całości uchwały jako aktu prawa miejscowego, gdyż z powodu jej nieogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie może ona wywołać skutków prawnych w niej zamierzonych (por. wyrok NSA z 16 grudnia 2019 r. II OSK 3156/18).

W tym stanie rzeczy uznać należy, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 2 ust. 1, art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 u.o.a.n., co skutkuje koniecznością stwierdzenia jej nieważności w całości.

Niezależnie od powyższego zastrzeżenia organu nadzoru budzą także przepisy § 2 i § 6 Regulaminu. W obu tych przepisach rada postanowiła, że: „Tytuł nadaje Rada Gminy w drodze uchwały podjętej większością głosów w obecności co najmniej połowy radnych, w głosowaniu tajnym. Obywatel wyróżniony takim tytułem otrzymuje medal z herbem gminy i stosownym napisem oraz dokument potwierdzający jego nadanie”, przy czym § 2 odnosi się do tytułu „Honorowy Obywatel Gminy Kobyla Góra”, a § 6 – do tytułu „Zasłużony dla Gminy Kobyla Góra”.

W ocenie organu nadzoru, zdanie pierwsze cytowanej regulacji w sposób istotny narusza art. 14 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym: „Uchwały rady gminy zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej”. Należy podkreślić, że prawodawca miejscowy nie został upoważniony do odstępstw od ustawowej zasady podejmowania uchwał przez radę gminy „zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym”. Wyjątki od tej zasady (głosowanie inną większością, przy zachowaniu innego quorum, głosowanie tajne) mogą wynikać jedynie z ustawy. Ustawodawca nie przewidział szczególnego (innego niż w art. 14 ust. 1 u.s.g.) trybu podejmowania uchwał w oparciu o art. 18 ust. 2 pkt 14 i art. 40 ust. 2 pkt 1 u.s.g. Stąd też uznać należy, że przepisy § 2 i § 6 Regulaminu w zakresie zwrotu: „podjętej większością głosów w obecności co najmniej połowy radnych, w głosowaniu tajnym” nie znajdują uzasadnienia prawnego, pozostając w istotnej sprzeczności z art. 14 ust. 1 u.s.g. i skutkując nieważnością wadliwych zwrotów.

Z kolei w zdaniu drugim omawianych przepisów Regulaminu przewidziano, że obywatel wyróżniony zarówno tytułem „Honorowy Obywatel Gminy Kobyla Góra”, jak i „Zasłużony dla Gminy Kobyla Góra”, otrzymuje - poza dokumentem potwierdzającym nadanie tytułu - także „medal z herbem gminy i stosownym napisem”. Uzupełniając należy dodać, że medal wraz z dokumentami wręczany jest na sesji Rady Gminy bezpośrednio osobie utytułowanej lub jej przedstawicielowi (§ 12 ust. 1 Regulaminu), a wręczenia dokonuje Przewodniczący Rady wraz z Wójtem (§ 14 Regulaminu).

W kontekście powyższych regulacji organ nadzoru zwraca uwagę na przepisy ustawy z dnia 21 grudnia 1978 r. o odznakach i mundurach (Dz. U. z 2023 r. poz. 76), zwanej dalej „u.o.m.”. Ustawa ta zawiera upoważnienie dla organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego do wydania aktu prawa miejscowego w przedmiocie ustanowienia odznaki honorowej za zasługi w działalności państwowej lub społecznej na rzecz rozwoju określonej jednostki samorządu terytorialnego (art. 4 ust. 3 u.o.m.). Zgodnie z art. 6 ust. 1 u.o.m.: „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”.

Rada Gminy Kobyla Góra w badanej uchwale nie ustanowiła wzorów medali, o których mowa w § 2 i § 6 Regulaminu. W tym stanie rzeczy organ nadzoru jedynie zwraca uwagę na stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu wyrażone w uzasadnieniu wyroku z 20 stycznia 2015 r. II SA/Po 1275/14, zgodnie z którym: „tytuł «Zasłużony dla Miasta i Gminy [...], ustanowiony wyłącznie na mocy art. 18 ust. 2 pkt 14 u.s.g., nie może przybierać formy odznaki - odznaczenia, o której mowa w art. 4 ust. 3 ustawy o odznakach i mundurach”. Wymagałoby to bowiem spełnienia warunków określonych w art. 4 ust. 3 i art. 6 ust. 1 u.o.m.

Mając na względzie powyższe, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Kobyla Góra

Wójt Gminy Kobyla Góra