



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 15 maja 2023 r.

Poz. 4238

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.504.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 5 maja 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.), dalej jako: *ustawa*,

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LV/325/2023 Rady Gminy Ciasna z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu nadawania tytułu „Honorowy Obywatel Gminy Ciasna” i „Zasłużony dla Gminy Ciasna”, w części określonej w:

- § 2 uchwały – jako sprzecznej z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 487 ze zm.),
- § 8 Załącznika do uchwały w zakresie słów: „i innych” – jako sprzecznej z art. 18 ust. 2 pkt 14 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji RP,
- § 9 tiret drugie Załącznika do uchwały – jako sprzecznej z art. 18 ust. 2 pkt 14 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 marca 2023 r. Rada Gminy Ciasna przyjęła uchwałę Nr LV/325/2023 w sprawie przyjęcia Regulaminu nadawania tytułu „Honorowy Obywatel Gminy Ciasna” i „Zasłużony dla Gminy Ciasna.” Załącznik do uchwały stanowi: *Regulamin nadawania tytułu „Honorowy Obywatel Gminy Ciasna” i „Zasłużony dla Gminy Ciasna”*.

W podstawie prawnej uchwały Rada Gminy wskazała m.in. art. 18 ust. 2 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z jego treścią *Do wyłącznej właściwości rady gminy należy nadawanie honorowego obywatelstwa gminy*.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 kwietnia 2023 roku.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru uznał, że uchwała jest w części niezgodna z prawem.

Wskazać należy, że niniejsza uchwała stanowi akt prawa miejscowego, bowiem zawiera regulacje odnoszące się do relacji pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego a jej członkami, ujętą w akt o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 29.03.2022 r., sygn. akt III SA/Gl 1471/21, opubl. LEX nr 3336821, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 marca 2009 r., sygn. akt II OSK 1527/08, opubl. LEX nr 737988, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 30 marca 2011 r., sygn. akt III SA/Wr 919/10, opubl. LEX nr 863186). Przepisy aktów prawa miejscowego powinny być formułowane w sposób jasny, czytelny i precyzyjny. Powyższe wynika z art. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 wymienia się m.in. przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek "Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Trybunał

Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, Legalis nr 54131) stwierdził, iż *przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. (...) Naruszeniem Konstytucji RP jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań*. Niezastosowanie się przez organ stanowiący gminy do powyższych wymogów traktuje się jako istotne naruszenie prawa.

W ocenie organu nadzoru za sprzeczną z prawem należy uznać regulację zawartą w § 9 tiret drugie Regulaminu stanowiącego Załącznik do uchwały. Zgodnie z jego treścią: *Rada Gminy może podjąć uchwałę o pozbawieniu tytułu „Honorowego Obywatela Gminy Ciasna” lub „Zasłużonego dla Gminy Ciasna” na wniosek osób wymienionych w § 4, w razie stwierdzenia, że:*

- „Honorowy Obywatel Gminy Ciasna” lub „Zasłużony dla Gminy Ciasna” dopuścił się czynu wskutek, którego stał się niegodny tego tytułu.

Przepisem tym Rada określiła przypadek, z którym wiąże konieczność pozbawienia ww. tytułów osób nim uhonorowanych. W myśl powyższego uregulowania przypadkiem tym jest popełnienie przez takie osoby „czynu powodującego, iż stały się niegodne tytułu”.

Należy stwierdzić, że powyższy przepis uchwały zostały sformułowany w sposób niejasny i nieprecyzyjny, co stanowi istotne naruszenie art. 2 Konstytucji RP. W ocenie organu nadzoru sformułowanie: „czyn powodujący, iż (osoby) stały się niegodne tytułu” jest pojęciem niejednoznacznym i niekonkretnym, a przede wszystkim subiektywnym. Jego weryfikacja będzie różna w zależności od standardów ocennych osoby zobowiązanej do przestrzegania przepisu, czy też osoby go egzekwującej. Przepis ten z powodu swej nieokreśloności, nie stanowi żadnych miarodajnych wytycznych dla adresatów norm prawnych, a tym samym nie może wywoływać jakichkolwiek egzekwowalnych skutków w tym zakresie.

Skutki przewidziane przez powyższą normę uchwały dla jej adresatów są natomiast wyjątkowo dotkliwe. Powodują one bowiem utratę przez adresatów uchwały przyznanego im prawa. Uznanie zaś, że przyczyną skutkującą pozbawieniem tytułu, jest dopuszczenie się przez osobę uhonorowaną niedoprecyzowanego czynu – którego jedynym znamieniem jest uczynienie tej osoby *niegodną tytułu*, jest wysoce nieweryfikowalne. Rada tym samym wprowadziła trudną do zastosowania i oceny przesłankę, uniemożliwiającą właściwie dokonanie prawidłowej i obiektywnej subsumpcji prawa. A jest to o tyle niedopuszczalne, że jej zaistnienie niesie ze sobą daleko idące dla osób uprawnionych konsekwencje. Akt normatywny (którym niewątpliwie jest niniejsza uchwała) powinien czynić zadość określonym wymaganiom przejrzystości i klarowności, musi być skonstruowany w taki sposób, aby jego treść była zrozumiała i właściwie odczytana przez jego przeciętnego adresata. Stopień pojęciowej nieostrości regulacji zawartej w kwestionowanym przepisie uchwały oraz wielość możliwych do zastosowania kryteriów oceny prowadzą do zbyt daleko idącej dowolności przy subsumpcji tego przepisu, co – zważywszy na przewidziane skutki w uchwale – jest niedopuszczalne. Przepisy prawne muszą bowiem stwarzać ich adresatom możliwość uprzedniego i dokładnego rozeznania, jakie mogą być prawne konsekwencje ich postępowania.

Zdaniem organu nadzoru również postanowienie regulaminu zawarte w § 8 Regulaminu w zakresie sformułowania „i innych” istotnie narusza art. 18 ust. 2 pkt 14 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP. We wskazanej regulacji Rada Gminy wskazując miejsca, gdzie będą wręczane akty nadania tytułu „Honorowego Obywatela Gminy Ciasna” i „Zasłużonego dla Gminy Ciasna” posłużyła się sformułowaniem „i innych” co nadaje regulaminowi w tym zakresie charakter otwarty. Oznacza to, że akty nadania przedmiotowych tytułów mogą być wręczane nie tylko podczas uroczystej sesji Rady Gminy oraz podczas uroczystości gminnych, ale również podczas innych bliżej niesprecyzowanych uroczystości. W konsekwencji ww. regulacja w zakresie sformułowania „i innych” jest niejasna i nieprecyzyjna. Ponownie wymaga wskazania, iż przedmiotowa uchwała, jako akt prawa miejscowego winna zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

Ponadto, w ocenie organu nadzoru za niezgodną z prawem należy uznać regulację zawartą w § 2 uchwały, w zakresie w jakim Rada postanowiła o utracie mocy obowiązującej uchwały Nr VI/40/2007 Rady Gminy Ciasna z dnia 28 lutego 2007 r. w sprawie nadania tytułu Zasłużony dla Gminy Ciasna. Tymczasem, należy zauważyć, iż kwestionowana uchwała jest aktem prawa miejscowego, albowiem zgodnie z jej § 4 *uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa*

Śląskiego. Rada Miejska uzależniła więc wejście w życie tej uchwały od uprzedniej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego. Tymczasem, uchwała pierwotna, a mianowicie uchwała nr VI/40/2007 Rady Gminy Ciasna nie zawiera regulacji dotyczącej jej ogłoszenia w trybie przewidzianym dla aktów prawa miejscowego. W § 5 powołanej uchwały postanowiono, że *uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia*.

W ocenie organu nadzoru niedopuszczalne jest uchylene aktem prawa miejscowego, uchwały nie posiadającej takiego charakteru. Uchylene uchwały powinno nastąpić w takim samym trybie, w jakim weszła w życie uchwała uchylana. Charakter prawny aktu uchylającego jest obowiązkowo taki sam jak aktu uchylanego. Przepisy uchylające mają charakter niesamodzielny. W przeciwieństwie do przepisów merytorycznych nie służą one bezpośrednio do wyrażania norm prawnych, lecz do wyeliminowania z obrotu prawnego przepisów merytorycznych. Oznacza to, że uchwała uchylająca akt niepublikowany w sposób właściwy dla prawa miejscowego, również nie powinna zostać opublikowana w dzienniku urzędowym. Nie może być bowiem tak, aby pierwotna uchwała nie była opublikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym, a już uchylene tego aktu w tym dzienniku promulgacyjnym było opublikowane. Rozwiązanie takie powodowałoby nieczytelność i chaos w zakresie obowiązywania uchwał ogłoszonych w tym publikatorze. Zakwestionowana regulacja § 2 uchwały narusza podstawowe zasady polskiego systemu prawnego wyrażone w art. 2 Konstytucji.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały – w części określonej na wstępie, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

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

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy