



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 23 stycznia 2023 r.

Poz. 670

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.65.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 20 stycznia 2023 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLVI/462/2022 Rady Powiatu Wodzisławskiego z dnia 20 grudnia 2022 r. w sprawie ustanowienia Tytułu Honorowego „Zasłużony dla Powiatu Wodzisławskiego” oraz ustalenia zasad i trybu nadawania go, w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 3 w zw. z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 21 grudnia 1978 r. o odznakach i mundurach (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 76), dalej jako: *ustawa*, w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako: *Konstytucja RP*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 20 grudnia 2022 r. Rada Powiatu Wodzisławskiego podjęła uchwałę Nr XLVI/462/2022 w sprawie ustanowienia Tytułu Honorowego „Zasłużony dla Powiatu Wodzisławskiego” oraz ustalenia zasad i trybu nadawania go.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 4 ust. 1 pkt 21 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 23 grudnia 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona niezgodna z prawem.

Na mocy § 1 uchwały ustanowiono Tytuł Honorowy „Zasłużony dla Powiatu Wodzisławskiego” jako wyraz uznania wybitnych zasług dla Powiatu Wodzisławskiego oraz uhonorowania szczególnych osiągnięć na rzecz rozwoju powiatu, a także budowania dobrego wizerunku i jego promocji. Jednocześnie, w oparciu o § 2 uchwały, ustalono regulamin nadawania ww. tytułu, w brzmieniu stanowiącym załącznik do uchwały. Ponadto załącznik do regulaminu stanowią: wzór medalu (awers i rewers), a także wzór aktu nadania tytułu.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że Rada wskazała jako podstawę prawną uchwały art. 4 ust. 1 pkt 21 ustawy o samorządzie powiatowym. Zgodnie z tą regulacją, powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie promocji powiatu. Jednakże, jak podkreśla się w doktrynie, przepis ten nie może stanowić samodzielnej podstawy dla realizacji zadań przez powiat. Jak wskazuje R. Cybulska (Ustawa samorządzie powiatowym. Komentarz, red. B. Dolnicki, LEX/el, 2020), „jest to jedynie wskazanie zakresu i rodzaju zadań powiatu. Konkretnie zadania publiczne, które przeznaczone są do wykonania przez wskazaną jednostkę samorządu terytorialnego, wynikają natomiast z ustaw szczególnych”.

Przepisem takim, zdaniem Wojewody, nie może być również powołany w podstawie prawnej uchwały art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, zgodnie z którym na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach rada powiatu stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze powiatu.

Przepis ten przyznaje organowi uchwałodawczemu powiatu kompetencję do stanowienia aktów prawa miejscowego, jednak dla legalności podjętego przez radę powiatu działania w tym zakresie wymagane jest istnienie odrębnej normy kompetencyjnej. Tymczasem analiza uchwały wskazuje, że intencją Rady było wyprowadzenie normy kompetencyjnej zasadniczo jedynie z zestawienia art. 4 ust. 1 pkt 21 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym.

Podkreślenia wymaga, iż organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez radę przy podejmowaniu uchwały powinno być zatem traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

W opinii organu nadzoru, w analizowanej sprawie konieczną przesłanką legalności uchwały jest jej podjęcie w oparciu o regulację ustawy z dnia 21 grudnia 1978 r. o odznakach i mundurach. Zgodnie z 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 ustawy). *Odznaki powinny kształtem i wymiarami wyraźnie odróżniać się od orderów, odznaczeń i medali ustanawianych na podstawie odrębnych przepisów* (art. 6 ust. 2 ustawy).

Należy podkreślić, że w aktualnie obowiązującym stanie prawnym ustawodawca dokonał wyraźnego oddzielenia regulacji odnoszącej się do ustanawiania przez jednostki samorządu terytorialnego herbów, flag, emblematów oraz insygniów i innych symboli (por. brzmienie art. 3 ust. 1 ustawy), od odznak honorowych. Na marginesie można wskazać, że przed dniem 1 sierpnia 2009 r., w świetle ówczesnego brzmienia art. 4 ust. 3 ustawy, możliwe było jedynie ustanawianie odznak honorowych przez sejmik województwa, przez co – by umożliwić organom jednostek samorządu terytorialnego innych szczebli ustanawianie takich odznak – sądy administracyjne niejednokrotnie interpretowały w sposób szeroki art. 3 ust. 1 ustawy, uznając odznakę za symbol, o którym mowa w tym przepisie (zob. np. wyrok NSA z dnia 5 maja 2005 r., sygn. OSK 1916/04, LEX/el nr 168094). Aktualnie przepisy w sposób jednoznaczny wskazują, że ustanowienie odznaki honorowej przez organy jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli następuje w trybie przewidzianym w art. 6 ustawy, przy czym wymagana jest tutaj zgoda Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (a nie opinia Komisji Heraldycznej – por. regulację art. 3 w zw. z art. 2a ustawy w odniesieniu do symboli).

Przenosząc powyższe na realia analizowanego stanu faktycznego trzeba stwierdzić, że Rada Powiatu Wodzisławskiego błędnie przyjęła, iż ustawa o odznakach i mundurach nie znajduje zastosowania do medalu przyznawanego w powiązaniu z tytułem honorowym „Zasłużony dla Powiatu Wodzisławskiego”, a przez to nie dopełniła wymogów proceduralnych wskazanych w art. 6 ust. 1 ustawy. Jak bowiem wynika z przesłanego Wojewodzie Pisma Starosty Wodzisławskiego z dnia 13 stycznia 2023 r. (sygn. WRZ.0711.25.2022), uchwała została podjęta przy założeniu, że przepisy ustawy o odznakach i mundurach nie znajdują zastosowania do ustanowienia przedmiotowego tytułu.

Co istotne, również analiza Regulaminu pozwala wyprowadzić wnioski, że regulacja ta nie wypełnia w całości delegacji z art. 6 ust. 1 ustawy. Organ uchwałodawczy powinien powiem określić w uchwale zarówno wzór, jak i zasady i tryb nadawania i noszenia odznaki. Tymczasem żadne z postanowień Regulaminu nie odnosi się do kwestii zasad jej noszenia. Jest to o tyle istotne, iż kwestia sposobu noszenia odznaki podlega, obok jej wzoru, ocenie przez Prezydenta RP, który na tej podstawie decyduje, czy wyrazić zgodę na ustanowienie danej odznaki. W tym zakresie zatem regulacja uchwały pozostaje niekompletna.

W piśmie Starosty Wodzisławskiego, o którym mowa powyżej, organ zadeklarował ponadto gotowość do zmiany uchwały poprzez usunięcie postanowień o wręczeniu pamiątkowego medalu, a pozostanie jedynie przy przyznaniu beneficjentowi tytułu honorowego. Jednak w świetle powyższego taki sposób ukształtowania uchwały należy uznać za tym bardziej nieprawidłowy – Rada nie może bowiem pozostać jedynie przy ustanowieniu tytułu honorowego, gdyż nie ma ku temu szczególnej podstawy prawnej. Ustawa o samorządzie powiatowym nie zawiera w szczególności odpowiednika art. 18 ust. 2 pkt 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 40), na mocy którego możliwe jest nadawanie

honorowego obywatelstwa gminy dla osób niebędących jej mieszkańcami. Tym samym jedyną prawnie dopuszczalną formą uhonorowania osób zasłużonych dla promocji powiatu pozostaje ustanowienie odznaczenia w oparciu o regulację ustawy o odznakach i mundurach. Próba wyprowadzenia normy kompetencyjnej w oparciu o mające charakter ogólny przepisy art. 4 ust. 1 pkt 21 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, z pominięciem ustawy o odznakach i mundurach, musi zostać uznana za przekroczenie zakresu działania rady powiatu, a tym samym za niezgodną z art. 7 Konstytucji RP.

Powyżej opisane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLVI/462/2022 Rady Powiatu Wodzisławskiego – w całości – należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

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.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz