



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 29 listopada 2024 r.

Poz. 8043

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.876.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 27 listopada 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465)

stwierdzam nieważność

uchwały nr VI/58/24 Rady Miejskiej w Miasteczku Śląskim z dnia 21 października 2024 r. w sprawie przyjęcia regulaminu nadawania tytułu „Honorowy Obywatel Gminy Miasteczko Śląskie” oraz „Zasłużony dla Gminy Miasteczko Śląskie”, w całości, jako niezgodnej z art. 18 ust. 2 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym w związku art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako: „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 21 października 2024 r. Rada Miejska w Miasteczku Śląskim przyjęła uchwałę nr VI/58/24 w sprawie przyjęcia regulaminu nadawania tytułu „Honorowy Obywatel Gminy Miasteczko Śląskie” oraz „Zasłużony dla Gminy Miasteczko Śląskie”, dalej jako „uchwała”.

Przepisem § 1 uchwały Rada Miejska przyjęła regulamin nadawania tytułu „Honorowy Obywatel Gminy Miasteczko Śląskie” oraz „Zasłużony dla Gminy Miasteczko Śląskie”, w brzmieniu stanowiącym załącznik do niniejszej uchwały.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 października 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdza, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

W podstawie prawnej uchwały Rada Miejska 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.*

W § 7 załącznika do przedmiotowej uchwały czytamy:

„1. Wniosek o nadanie tytułu składa się do Rady Miejskiej w Miasteczku Śląskim za pośrednictwem Przewodniczącego Rady Miejskiej.

2. Komisją wiodącą w sprawie nadania tytułu jest komisja Rady Miejskiej właściwa ds. kultury, która opiniuje wniosek.

3. Komisja bada, czy wniosek odpowiada wymaganiom formalnym. W przypadku stwierdzenia braków formalnych Przewodniczący Komisji wzywa wnioskodawcę do ich usunięcia w terminie 7 dni od daty otrzymania wskazanych braków. W przypadku nie usunięcia braków formalnych we wskazanym terminie wniosek pozostaje bez rozpatrzenia.

4. W przypadku odrzucenia wniosku należy o tym fakcie poinformować wnioskodawcę.

5. Komisja wydaje opinię o złożonych wnioskach.

6. Komisja przedkłada Radzie Miejskiej zaopiniowany wniosek o nadanie tytułu.

7. Zaakceptowany przez Komisję wniosek upoważnia Przewodniczącą Rady Miejskiej do umieszczenia stosownego projektu uchwały w porządku obrad najbliższej sesji.

8. Wniosek powinien być rozpatrzony w terminie 90 dni od daty jego złożenia.”.

Uprawnienie do określenia przez Radę Gminy trybu i sposób nadawania tytułu „Honorowy Obywatel Gminy Miasteczko Śląskie”/„Zasłużony dla Gminy Miasteczko Śląskie” wynika z przytoczonego powyżej art. 18 ust. 2 pkt 14 ustawy. Treść tego przepisu wyznacza zakres przedmiotowy badanej uchwały i jakkolwiek przyznaje on radzie gminy kompetencje do ustalania zasad i trybu przyznawania tytułu, to jednak nie oznacza to pełnej dowolności w ustalaniu tej procedury.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, mając na uwadze zasadę demokratycznego państwa prawnego, że organy samorządu terytorialnego podejmują działania w oparciu o normy wyznaczające kompetencje lub zadania. W prawie administracyjnym, odmiennie aniżeli w prawie prywatnym, organy administrujące w sferze prawa publicznego kierują się zasadą, że dozwolone jest to, na co pozwalają przepisy prawa. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Podobnie stwierdza ustawodawca w art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy.

Powołanie jakiegokolwiek zespołu, komisji czy innego podmiotu oraz wyznaczenie mu określonych zadań musi mieć zatem wyraźne umocowanie w ustawie. Nie ma przy tym żadnego znaczenia czy powołany organ wyposażony został w kompetencje władcze, czy też tylko opiniodawcze. Innymi słowy każdy powołany organ, bez względu na przyznane kompetencje, musi mieć podstawy w obowiązującym prawie.

Artykuł 169 ust. 1 Konstytucji RP stanowi: ustroj wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące. Ustrój samorządu gminnego oraz zakres funkcjonowania jego organów normuje rozdział trzeci ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z art. 11 a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym organami gminy są rada gminy i wójt (burmistrz, prezydent miasta). W art. 26 ust. 1 ustawodawca stwierdza, że to wójt jest organem wykonawczym gminy. W art. 30 ust. 1 przewidziano, że wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Do zadań wójta należy w szczególności określanie sposobu wykonywania uchwał (art. 30 ust. 2 pkt 2). W art. 33 ust. 1 ustawy stwierdza się wprost, że wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy.

W orzecznictwie NSA utrwalili się poglądy, że podstawowe kwestie ustrojowe samorządu w sposób bezwzględnie wiążący regulują przepisy odpowiedniej ustawy poświęcone władzom jednostki samorządu terytorialnego, w których określono ich strukturę organizacyjną i kompetencyjną oraz tryb obsadzania stanowisk (funkcji) w poszczególnych organach i tylko na mocy wyraźnych upoważnień można wprowadzać rozwiązania uzupełniające lub modyfikujące (wyrok NSA z dnia 14 czerwca 1995 r., II SA 972/95, Wokanda 1996/1/34; wyrok NSA z dnia 19 stycznia 1995 r., II SA 1682/94, OSNA 1995/4/186).

Wskazanie komisji Rady Miejskiej właściwej ds. kultury i wyznaczenie jej zadań przez Radę Miejską w Miasteczku Śląskim w kształcie, w jakim uczyniono to w badanej uchwale, należy traktować jako powierzenie realizacji zadania samorządu organom innym, niż te przewidziane w ustawie. W obowiązującym prawodawstwie brak jakichkolwiek podstaw do przyjęcia stanowiska, zgodnie z którym w realizacji zadania samorządu gminy, polegającego na przyznawaniu tytułu honorowego obywatela gminy, miałyby uczestniczyć komisja z takimi uprawnieniami. Ustawa o samorządzie gminnym wskazuje wyraźnie, jakie są organy gminy i kto jest odpowiedzialny za realizację jej zadań. Przewidziano także utworzenie urzędu gminy, którego funkcja polega na udzielaniu pomocy w realizacji zadań samorządu przez wójta. Gmina może także w tym celu utworzyć jednostkę organizacyjną lub osobę prawną. Prawodawca wprowadził zatem takie rozwiązania, które pozwalają organom skutecznie realizować zadania samorządu gminnego.

W związku z powyższym trudno także uznać za uzasadnione powierzenie komisji Rady Miejskiej zadań o charakterze rozstrzygającym. Przepisem § 7 ust. 3 Załącznika do uchwały komisja została uprawniona do

oceny wymogów formalnych wniosku o nadanie tytułu honorowego i pozostawienia bez rozpoznania wniosku, który na wezwanie komisji nie został uzupełniony. Natomiast z § 7 ust. 7 załącznika do uchwały wynika, że jedynie wniosek, który zostanie zaakceptowany przez komisję może zostać ujęty w porządku obrad, a następnie być procedowany przez Radę Miejską.

Dodatkowe podmioty, także te o charakterze doradczym czy opiniodawczym, mogą zostać powołane tylko w oparciu o wyraźne upoważnienie ustawowe, określające ich zadania, kompetencje, skład czy tryb działania. W obowiązującym prawie nie istnieje norma, która stanowiłaby podstawę do powołania komisji, oceniającej zgłoszone kandydatury, a więc w sposób sformalizowany uczestniczącej w tej procedurze.

Nie ulega wątpliwości, że to Burmistrz Miasteczka Śląskiego jest organem, który będzie odpowiedzialny za wykonanie przedmiotowej uchwały i jak to już wykazano wyżej, wykonuje on swoje zadania przy pomocy Urzędu. Rada nie ma natomiast podstaw do wskazywania innych podmiotów, które byłyby odpowiedzialne za realizację zadań Gminy, nie może także decydować o tym, w jaki sposób Burmistrz wykona daną uchwałę. Rada może oczywiście, na podstawie art. 21 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, powołać komisję do wykonania zadania, jakim jest przyznawanie tytułu honorowego obywatela Gminy, jednak ostateczne rozstrzygnięcie co do przyznawania honorowego obywatelstwa należy do samej Rady Miejskiej a nie powołanej komisji.

W oparciu o przytoczony wyżej art. 94 Konstytucji RP należy stwierdzić, że treść aktów prawa miejscowego powinna być dostosowana ściśle do zakresu przyznanego upoważnienia i kompetencji przysługujących organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, wynikających z powierzonych jej zadań. W razie wątpliwości co do zakresu tego upoważnienia należy zastosować wykładnię zawężającą (patrz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 maja 1992 r., SA/Wr 310/02; A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławewski: Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2000, str. 522). Przepisy badanej uchwały, przewidujące powołanie komisji zajmującej się opiniowaniem i akceptacją wniosków o przyznanie tytułu honorowego obywatela Gminy, wykraczają poza zakres kompetencji przyznanых Radzie Gminy w ustawie o samorządzie gminnym i jako takie nie mogą znaleźć się w przedmiotowej uchwale.

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 oczekiwają 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 dotyczącą przesłanek uzasadniających nadanie tytułów „Honorowego Obywatela Gminy Miasteczko Śląskie” oraz „Zasłużonego dla Gminy Miasteczko Śląskie”. Rada w § 1 uchwały opisuje je w następujący sposób:

1. Tytuł „Honorowy Obywatel Gminy Miasteczko Śląskie” jest wyrazem najwyższego uhonorowania i uznania nadawany osobom nie będącymi mieszkańcami Miasteczka Śląskiego, których działalność przyczyniła się do wzrostu promocji gminy w dziedzinie życia społecznego, politycznego i gospodarczego lub nauki, kultury i sportu. Tytuł jest nadawany również wybitnym osobistościom.

2. Tytuł „Zasłużony dla Gminy Miasteczko Śląskie” jest wyrazem wyróżnienia i uznania nadawany jest mieszkańcom Miasteczka Śląskiego i osobom nie będącymi mieszkańcami Miasteczka Śląskiego, organizacjom, stowarzyszeniom, fundacjom i instytucjom za wybitne zasługi dla rozwoju Gminy, tworzenia wspólnego dobra, które w sposób widoczny i niepodważalny przyczyniły się do zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, szczególnie przyczyniając się do jej rozwoju, pomnożenia dobrobytu lub popularyzowania osiągnięć.

Natomiast w § 1 załącznika Nr 1 do uchwały mowa jest, iż:

1. Nadanie tytułu „Honorowy Obywatel Gminy Miasteczko Śląskie” lub „Zasłużony dla Gminy Miasteczko Śląskie”, zwanego dalej tytułem, jest wyrazem najwyższego wyróżnienia i uznania zasług dla Gminy Miasteczko Śląskie, nadawanym przez Radę Miejską w Miasteczku Śląskim.

2. Tytuł nadaje się za wybitne zasługi na rzecz Gminy Miasteczko Śląskie, za wniesienie istotnego wkładu w rozwój Gminy, za tworzenie jej pozytywnego wizerunku oraz za szczególne osiągnięcia przyczyniające się do budowania dobra mieszkańców Gminy Miasteczko Śląskie.

Powyżej opisane uchybienia w przyjętej w uchwale nomenklaturze powoduje niejasność i nieczytelność zastosowanych w niej odesłań, co należy ocenić, jako istotne naruszenie art. 2 Konstytucji RP, w szczególności zasady prawidłowej legislacji. Niespójne ze sobą regulacje uchwały, zaburzają porządek i treść aktu prawnego, który jako akt prawa miejscowego formułujący określone prawa i obowiązki adresatów uchwały powinien być jasny, logiczny i spójny. Brak tych cech we wskazanych przepisach uchwały powoduje ich niezgodność z prawem – poprzez naruszenie wynikającej z art. 2 Konstytucji RP zasady określoności prawa.

Z wyżej opisanych powodów za sprzeczne z prawem należy uznać, że uregulowanie zawarte w załączniku Nr 1 do uchwały określającym wzór wniosku o nadanie tytułu Honorowego Obywatelstwa Gminy Miasteczko Śląskie/Zasłużony dla Gminy Miasteczko Śląskie nie jest dostosowane do regulacji zawartych w przedmiotowej uchwale (pomija możliwość wnioskowania o nadanie tytułu organizacjom, stowarzyszeniom, fundacjom i instytucjom). Podobnie jak § 3 ust. 2 i 3, § 4 ust. 2, § 5 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 oraz § 10 załącznika do uchwały, które również odnoszą się wyłącznie do osób fizycznych, mimo że tytuł „Zasłużony dla Gminy Miasteczko Śląskie” może zostać przyznany również osobom prawnym. Ponadto, wspomniany powyżej wzór wniosku wymaga podania adresu zamieszkania kandydata do tytułu, gdy tymczasem tytuł „Zasłużony dla Gminy Miasteczko Śląskie” może zostać przyznany również pośmiertnie.

Omawiane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy bowiem 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 w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i 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 samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały nr VI/58/24 Rady Miejskiej w Miasteczku Śląskim z dnia 21 października 2024 r. w sprawie przyjęcia regulaminu nadawania tytułu „Honorowy Obywatel Gminy Miasteczko Śląskie” oraz „Zasłużony dla Gminy Miasteczko Śląskie”, 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, 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz