

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 05 lipca 2021 r.

WNP-I.4131.141.2021.KS

**Rada Gminy Rybno**

**ul. Długa 20**

**96-514 Rybno**

**Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r.   
o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713, z późn. zm.)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Rady Gminy Rybno Nr XXXVII.183.2021 z dnia 2 czerwca 2021 r. *w sprawie ustanowienia tytułów: ,,Honorowy Obywatel Gminy Rybno” oraz przyjęcia regulaminu zasad   
i trybu nadawania tego tytułu.*

**Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 2 czerwca 2021 r. Rada Gminy Rybno podjęła uchwałę Nr XXXVII.183.2021 *w sprawie ustanowienia tytułów: ,,Honorowy Obywatel Gminy Rybno” oraz przyjęcia regulaminu zasad i trybu nadawania tego tytułu.*

Jako podstawę prawną wskazano art. 18 ust. 2 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym. Uchwala została doręczona organowi nadzoru w dniu 16 czerwca 2021 r.

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy nadawanie honorowego obywatelstwa gminy.

W § 4 kwestionowanej uchwały Rada Gminy Rybno postanowiła, że: *,,Uchwała wchodzi   
w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia”*.

W ocenie organu nadzoru data wejścia w życie aktu prawa miejscowego, jak i miejsce jego publikacji nie mogą budzić wątpliwości.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym jednoznacznie wskazuje się, że uchwała   
w sprawie uchwalenia nadawania różnego rodzaju tytułów ma charakter prawa miejscowego.   
Pod pojęciem ,,aktu prawa miejscowego” należy rozumieć akty normatywne zawierające przepisy o charakterze abstrakcyjnym i generalnym, powszechnie obowiązujące na określonej części terytorium państwa, wydawane przez organy samorządu terytorialnego lub terenowe organy administracji rządowej na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko, że akt prawa miejscowego to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym   
i abstrakcyjnym (wyrok NSA z dnia 18 lipca 2006 r. sygn. akt I OSK 669/06). *,,Charakter generalny posiadają normy, które określają adresata poprzez wskazanie jego cech, nie zaś poprzez wymienienie ich z imienia (nazwy). Z kolei abstrakcyjność normy polega na tym, że jej dyspozycja określająca postępowanie adresata ma zastosowanie w wielu, powtarzalnych okolicznościach,   
nie zaś w jednej konkretnej sytuacji”* (wyrok WSA w Białymstoku z dnia 2 lutego 2006 r. sygn. akt SA/BK 681/05).

Z kolei w wyroku z dnia 30 marca 2011 r. sygn. akt III SA/Wr 919/10 WSA we Wrocławiu oraz w wyroku z dnia 20 marca 2009 r. sygn. akt II OSK 1527/08 Sądy wypowiedziały się na temat charakteru uchwał w sprawie ustanowienia tytułów, stwierdzając że: *,,Jej postanowienia regulują poza relacjami pomiędzy organami gminy także status podmiotów zewnętrznych wobec organu wykonawczego gminy, przyznaje ona prawo organizacjom społecznym, politycznym   
i stowarzyszeniom posiadającym osobowość prawną - działających na terenie gminy do zgłaszania wniosku o przyznanie ww. tytułów. Uchwała taka bezpośrednio rozstrzyga o prawach i obowiązkach członków wspólnoty samorządowej, jaką jest Gmina”*.

Ponadto należy wskazać, że zgodnie z art. 88 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie m.in. aktu prawa miejscowego jest jego ogłoszenie na zasadach i w trybie przewidzianym w ustawie. Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych stanowi zaś, że ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym   
jest obowiązkowe (art. 2 ust. 1 ustawy) i wskazuje, że akty prawa miejscowego ustanowione przez organ gminy ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 13 pkt 2 ustawy). Ponadto akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy (art. 4 ust. 1 ustawy). Oznacza to, że w przypadku uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego niespełnienie wymagań formalnych w zakresie należytej publikacji, jak i zachowania odpowiedniego vacatio legis, jest istotnym naruszeniem prawa powodującym stwierdzenie jej nieważności. Nie promulgowany akt prawa miejscowego nie może wejść w życie, zatem nie wiąże podmiotów, do których został on skierowany (wyrok NSA   
w Warszawie z dnia 3 listopada 2010 r. sygn. akt I OSK 1213/10). ,,*Prawidłowe ogłoszenie aktu prawa miejscowego ma zasadnicze znaczenie dla jego obowiązywania, jest bowiem warunkiem jego wejścia w życie. Akt normatywny, który nie został opublikowany (ogłoszony) zgodnie   
z obowiązującą procedurą i we właściwym trybie nie może wiązać adresatów utworzonych w nim norm prawnych i nie odnosi skutku prawnego, nie ma mocy obowiązującej. Dotyczy to całego zakresu normatywnego tego aktu, czyli wszystkich norm prawnych w nim zamieszczonych”* (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 1 października 2009 r. sygn. akt [III SA/Wr 282/09](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mrswglrrge2temrxgaydo))*.*

W związku z niewłaściwym trybem ogłoszenia kwestionowanej uchwały, należy stwierdzić jej nieważność w całości.

Ponadto po analizie załącznika do kwestionowanej uchwały pn. ,,*Regulamin zasad i trybu nadawania tytułu ,,Honorowy Obywatel Gminy Rybno”*, zwanego dalej ,,regulaminem” organ nadzoru wskazuje na poniższe nieprawidłowości.

Po pierwsze w § 6 regulaminu Rada Gminy Rybno postanowiła, że:

,,*1. Wnioski o nadanie tytułu z okazji ww. winny być kierowane do biura obsługi rady na dwa miesiące przed zamierzonym terminem nadania tytułu.*

*2. Wniosek o nadanie tytułu winien zawierać następujące dane:*

*- imię i nazwisko kandydata,*

*- datę i miejsce urodzenia,*

*- uzasadnienie wniosku,*

*- dane wnioskodawcy, dane podmiotu lub wykaz osób popierających wniosek ze wskazaniem przedstawiciela do kontaktu,*

*- data i odpis wnioskodawcy.*

*2. Obsługę organizacyjno-techniczną w zakresie spraw związanych z nadawaniem tytułu prowadzi pracownik zajmujący się obsługą Rady Gminy Rybno”.*

Na wstępie należy wskazać na błędną numerację ustępów. Ponadto za prawnie niedopuszczalne należy także uznać regulacje, odnoszące się do biura obsługi rady, do której obowiązków należy przyjmowanie wniosków o nadanie tytułu oraz zobowiązanie pracownika zajmującego się obsługą Rady do obsługi organizacyjno-technicznej w zakresie spraw związanych   
z nadawaniem tytułu ,,Honorowy Obywatel Gminy Rybno”. Wskazać należy, że zgodnie   
z przepisami ustawy o samorządzie gminnym wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy, przy czym organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta w drodze zarządzenia, zaś wójt jest kierownikiem urzędu i wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (art. 33 ustawy o samorządzie gminnym). Mając także   
na uwadze przepisy ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U.   
z 2019 r. poz. 1282) wskazać należy, że jedynie wójt sprawuje władztwo organizacyjne nad aparatem pomocniczym organu gminy, określone przez ustawodawcę jako kierownictwo (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 kwietnia 2016 r. sygn. akt IV SA/Gl 794/15, wyrok WSA w Lublinie z dnia 8 marca 2016 r. sygn. akt III SA/Lu 1366/15, wyrok WSA w Lublinie z dnia 5 lutego   
2015 r. sygn. akt III SA/Lu 647/14 ).

Zatem uregulowanie obowiązków pracowników urzędu gminy, w tym w zakresie obsługi rady gminy następuje we wspomnianym regulaminie organizacyjnym określającym organizację   
i zasady funkcjonowania urzędu gminy, nadanym przez wójta w drodze zarządzenia. Tylko zatem kierownik urzędu jest uprawniony do nakładania obowiązków i zadań na pracowników urzędu. Uprawnień takich nie posiada natomiast rada gminy (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 kwietnia 2016 r. sygn. akt IV SA/Gl 794/15, wyrok WSA w Lublinie z dnia 8 marca 2016 r. sygn. akt   
III SA/Lu 1366/15, wyrok WSA w Lublinie z dnia 5 lutego 2015 r. sygn. akt III SA/Lu 647/14, wyrok WSA w Łodzi z dnia 9 marca 2016 r. sygn. akt III SA/Łd 1273/15).

Po drugie § 7 regulaminu Rada Gminy Rybno postanowiła, że: *,,Pozbawienie tytułu   
na wniosek organów wymienionych w § 4 ust. 1 następuje w drodze uchwały podjętej zwykłą większością głosów ustawowego składu rady gminy”.*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja została podjęta bez podstawy prawnej. Regulacje ustawowe w kwestiach głosowania są wyczerpujące i mają charakter bezwzględnie obowiązujący, a rada gminy nie może tej kwestii regulować odmiennie. Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym uchwały rady gminy zapadają zwykłą większością głosów   
w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej. W tym ogólnym sformułowaniu chodzi o wszystkie przypadki, w których ustawodawca przyznał radzie gminy możliwość wypowiedzenia się w jakichkolwiek kwestiach merytorycznych. Wyjątki na gruncie ustawy o samorządzie gminnym przewidują: art. 19 ust. 1,   
art. 20 ust. 1a, art. 28a ust. 2 i 5, art. 28aa ust. 9, art. 28b ust. 4, art. 58 ust. 2, art. 67 ust. 1.

Należy wskazać, że postanowienia uchwalonego regulaminu nie mogą być sprzeczne   
z przepisami obowiązujących aktów prawnych wyższego rzędu lub tego samego rodzaju,   
jak również regulamin taki nie powinien powielać norm prawnych wynikających wprost z ustawy. Zasadą prawną jest bowiem, że uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało już wcześniej przez ustawodawcę unormowane i co stanowi przepis prawa powszechnie obowiązujący ([§ 149](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilruguytcnrygu3c44dboaxdenrtha3dqnbr) rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie ,,Zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Jak zauważył Naczelny Sąd Administracyjny   
w wyroku z dnia 16 marca 2001 r. sygn. akt [IV SA 385/99](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mrswglrugaydmmbyguzq) regulowanie przez gminę jeszcze raz tego, co zostało już zamieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa narusza porządek prawny w stopniu istotnym. Należy bowiem w takiej sytuacji liczyć się z tym, że powtórzony przepis ustawy będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może   
w istocie prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji pracodawcy. Porządek prawny narusza także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu. Jakakolwiek modyfikacja przepisu ustawowego przez akt prawa miejscowego jest niedopuszczalna i jest uznawana w orzecznictwie za rażące naruszenie prawa, powodujące nieważność aktu (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 30 czerwca 2011 r. sygn. akt [IV SA/Po 431/11](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mrswglrsha2toojzhe3dq), wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 grudnia 2014 r. sygn. akt [IV SA/Po 746/14](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mrswglrtgeytcmrtgmztc)).

Po trzecie w § 1 ust. 2 regulaminu Rada Gminy Rybno postanowiła, że: *,,Widocznym emblematem tytułu jest jednostronna odznaka z herbem gminy – otoczonym napisem ,,Honorowy Obywatel Gminy Rybno”, zwanej dalej odznaką”.*

W ocenie organu nadzoru artykuł 18 ust. 2 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym nie ma zastosowania do regulacji dotyczących przyznawania odznak*.* Stosownie natomiast do postanowień [art. 3 ust. 1](https://sip.lex.pl/#/document/16790299?unitId=art(3)ust(1)&cm=DOCUMENT) ustawy z dnia 21 grudnia 1978 r. o odznakach i mundurach (Dz. U. z 2016 r. poz. 38), jednostki samorządu terytorialnego mogą ustanawiać, w drodze uchwały organu stanowiącego danej jednostki, własne herby, flagi, emblematy oraz insygnia i inne symbole. Z kolei [ust. 3](https://sip.lex.pl/#/document/16790299?unitId=art(3)ust(3)&cm=DOCUMENT) powołanego artykułu ustawy określa, iż wzory symboli, o których mowa w [ust. 1](https://sip.lex.pl/#/document/16790299?unitId=art(3)ust(1)&cm=DOCUMENT), wymagają zaopiniowania przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej.Pojęcie ,,inne symbole" obejmuje swoim zakresem również *odznaki*, o których mowa w [art. 2](https://sip.lex.pl/#/document/16790299?unitId=art(2)&cm=DOCUMENT) ustawy o *odznakach* i mundurach. Stanowisko takie zajął Naczelny Sąd Administracyjny, który dokonując wykładni językowej przepisów [art. 2](https://sip.lex.pl/#/document/16790299?unitId=art(2)&cm=DOCUMENT) i [art. 3](https://sip.lex.pl/#/document/16790299?unitId=art(3)&cm=DOCUMENT) ustawy stwierdził, że: ,,*odznaka mieści się w pojęciu szerszym   
i do tego wieloznacznym, jakim jest symbol. Tym samym odznaka jest "innym symbolem", o jakim mowa w* [*art. 3 ust. 1*](https://sip.lex.pl/#/document/16790299?unitId=art(3)ust(1)&cm=DOCUMENT) *ustawy*" (wyrok NSA z dnia 5 maja 2005 r. sygn. akt [OSK 1916/04](https://sip.lex.pl/#/document/520261790?cm=DOCUMENT)).

W tej sytuacji należy uznać, iż ustanowienie przez Radę Gminy Rybno odznaki, winno nastąpić w trybie określonym w [art. 3](https://sip.lex.pl/#/document/16790299?unitId=art(3)&cm=DOCUMENT) ustawy o odznakach i mundurach, w szczególności zaś być poprzedzone uzyskaniem opinii Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w zakresie jego wzoru.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały Rady Gminy Rybno, w całości, jest w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, wnoszona   
za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa   
z dniem jego doręczenia.

*Konstanty Radziwiłł*

*Wojewoda Mazowiecki*

/podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym

weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/