



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 10 kwietnia 2024 r.

Poz. 2975

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.300.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 5 kwietnia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały nr LX/323/24 Rady Gminy Marklowice z dnia 29 lutego 2024 r. w sprawie ustanowienia tytułów: „Honorowy Obywatel Gminy Marklowice” i „Zasłużony dla Gminy Marklowice” oraz zasad i trybu ich nadawania, w części § 2 uchwały w zakresie wyrażenia: „nr 1” oraz § 10 załącznika do uchwały w zakresie wyrażenia: „nr 2 i 3” i § 12 ust. 1 pkt 2 załącznika do uchwały, jako niezgodnej z art. 18 ust. 2 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym w związku art. 2 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 29 lutego 2024 r. Rada Gminy Marklowice przyjęła uchwałę nr LX/323/24 w sprawie ustanowienia tytułów: „Honorowy Obywatel Gminy Marklowice” i „Zasłużony dla Gminy Marklowice” oraz zasad i trybu ich nadawania.

Przepisem § 1 uchwały Rada Gminy, mając na uwadze uhonorowanie osób za zasługi dla Gminy Marklowice, ustanowiła tytuły:

- 1) „Honorowy Obywatel Gminy Marklowice”.
- 2) „Zasłużony dla Gminy Marklowice”.

Przepisem § 2 uchwały Rada Gminy ustaliła Regulamin zasad i trybu nadawania tytułów wymienionych w § 1, w brzmieniu stanowiącym załącznik nr 1 do niniejszej uchwały.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 marca 2024 r.

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

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.*

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/GI 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 oczekiwali 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 § 2 uchwały w zakresie wyrażenia „nr 1”. Regulacją tą Rada odwołuje się do Regulaminu, stanowiącego *załącznik nr 1 do niniejszej uchwały*. Tymczasem należy zauważyć, że uchwała zawiera załącznik oznaczony w prawym górnym rogu jako: *Załącznik do uchwały Nr LX/323/24 Rady Gminy Marklowice z dnia 29 lutego 2024 r.* a następnie zatytułowany jako: *Regulamin zasad i trybu nadawania tytułów: „Honorowy Obywatel Gminy Marklowice” oraz „Zasłużony dla Gminy Marklowice”*. Nie stanowi on więc „załącznika nr 1”, na który Rada Gminy powołuje się w § 2 uchwały. Do uchwały jest załączony „załącznik nr 1” – ale jest to „Załącznik nr 1 do regulaminu” – o którym mowa w § 7 ust. 3 załącznika do uchwały. Dodatkowo przepisem § 10 załącznika do uchwały Rada Gminy postanowiła, że: *Honorowy Obywatel Gminy Marklowice oraz Zasłużony dla Gminy Marklowice otrzymuje akt nadania tytułu, którego wzór określają załączniki nr 2 i 3 do niniejszego regulaminu*. Tymczasem załączników o nazwach: „załącznik nr 2” i „załącznik nr 3” – w uchwale brak. Do uchwały zostały dołączone – w ramach „Załącznika nr 1 do regulaminu” – na stronach 5 i 6 – jedynie karty o nazwach: AKT NADANIA – nie zostały one jednak oznaczone jako: „załącznik nr 2” czy „załącznik nr 3”.

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. Nieprawidłowo oznaczone załączniki do 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 również uregulowanie § 12 ust. 1 pkt 2 załącznika do uchwały. Zgodnie z jego treścią: *Rada Gminy, w trybie przewidzianym do nadawania tytułu może podjąć uchwałę o pozbawieniu tytułu „Honorowy Obywatel Gminy Marklowice” albo „Zasłużony dla Gminy Marklowice” na wniosek osób wymienionych w § 7 ust. 1 w razie stwierdzenia, że: (...) 2) uhonorowany tytułem dopuścił się czynu wskutek, którego stał się niegodny tytułu.*

Przepisem tym Rada określiła przypadek, z którym wiąże konieczność pozbawienia ww. tytułu osoby nim uhonorowanej. W myśl powyższego uregulowania przypadkiem tym jest popełnienie przez osobę uhonorowaną „czynu, wskutek którego stała się niegodna 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, wskutek którego (osoba) stała się niegodna 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 dotkliwie. 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 jak wyżej wskazano 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.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że ww. regulacje uchwały nr LX/323/24 Rady Gminy Marklowice z dnia 29 lutego 2024 r. w sprawie ustanowienia tytułów: „Honorowy Obywatel Gminy Marklowice” i „Zasłużony dla Gminy Marklowice” oraz zasad i trybu ich nadawania, istotnie naruszają prawo, co czyni stwierdzenie nieważności uchwały we wskazanej części uzasadnionym i koniecznym.

### **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  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**