



## WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 3 marca 2014 r.

LEX-I.4131.10.2014.BB

**Rada Miejska w Karczewie  
ul. Warszawska 28  
05-480 Karczew**

### *Rozstrzygnięcie nadzorcze*

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r poz. 594, 645 i 1318)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XLVIII/455/2013 Rady Miejskiej w Karczewie z dnia 28 stycznia 2014 r. w sprawie ustanowienia Odznaki Honorowej za zasługi dla miasta i gminy Karczew.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 28 stycznia 2014 r. Rada Miejska w Karczewie podjęła uchwałę Nr XLVIII/455/2013 w sprawie ustanowienia Odznaki Honorowej za zasługi dla miasta i gminy Karczew. Ponadto Rada uchwaliła w formie załączników wzór odznaki przyznawanej w trzech stopniach oraz regulamin przyznawania odznaki. W § 3 przedmiotowej uchwały Rada postanowiła, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Jako podstawę prawną do podjęcia uchwały Rada wskazała wyłącznie art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnymi. Przepis ten stanowi ogólną normę kompetencyjną dla organu uchwałodawczego gminy w zakresie stanowienia prawa w sprawach zastrzeżonych

ustawami do kompetencji rady gminy. Uzupełnia on jedynie upoważnienie, które musi wynikać z przepisu rangi ustawowej, przy czym upoważnienie to musi być wyraźne, a nie tylko pośrednio wynikające z ustawy. Ponadto powinno wskazywać organ administracji publicznej właściwy do wydania danego aktu normatywnego. Istnienia upoważnienia ustawowego do stanowienia przez jednostkę samorządu terytorialnego aktu prawa miejscowego w żadnym razie nie można domniemywać ( wyrok WSA z dnia 7 listopada 2013 r. sygn. akt III SA/Gd 583/13 ). Rada Miejska nie przywołała przepisów ustawy z dnia 21 grudnia 1978 r. o odznakach i mundurach ( Dz. U. z 1978 r. Nr 31, poz. 130 z późn. zm. ), która stanowi podstawę do stanowienia uchwały o odznakach.

Badając legalność uchwały wskazać należy, że unormowana w art. 7 Konstytucji zasada praworządności wymaga, by materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Oznacza to, że każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej, a więc stanowi naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Upoważnienie to musi być wyraźne, a nie tylko pośrednio wynikający z przepisów ustawowych , nie jest bowiem dopuszczalne domniemanie kompetencji prawodawczych i wskazywać winno organ administracji publicznej właściwy do wydania danego aktu normatywnego.

Przedmiotowa uchwała o przyznaniu Odznaki Honorowej powinna być zakwalifikowana do kategorii aktów ustrojowych o charakterze statutowym i powinna być ogłoszona jako akt należący do kategorii aktów prawa miejscowego w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Uchwała Rady Miejskiej w Karczewie zawiera w swej treści normy mające charakter generalny i abstrakcyjny poprzez ustanowienie szczegółowych regulacji procedury przyznawania odznaki, dlatego też powinna wejść w życie w trybie ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych ustaw ( Dz. U. z 2011 Nr 197 poz. 1172 z późn. zm. ).

Rada Miejska naruszyła więc w sposób istotny art. 13 pkt 2 powyższej ustawy.

Ustawa o odznakach i mundurach zawiera regulacje dotyczące ustanawiania i używania odznak i mundurów. Z art. 3 ustawy wynika uprawnienie dla jednostki samorządu terytorialnego uprawnienie do ustanawiania , w drodze uchwały, własnych herbów, flagi, emblematów oraz insygniów i innych symboli. Muszą być one ustanawiane w zgodzie z zasadami heraldyki, weksylologii i miejscową tradycją historyczną. Wzory symboli wymagają zaopiniowania przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej.

Naruszenie przez radę gminy wymogów ustawowych co do trybu podjęcia uchwały kwalifikowane być musi jako istotne naruszenie prawa rozumieniu art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i stanowi podstawę stwierdzenia nieważności tej uchwały. Sformułowany przez ustawodawcę wymóg uzyskania opinii ministra ma charakter bezwzględnie obowiązujący i ustawodawca nie przewidział od niego żadnego wyjątku. W ocenie Sądu ( wyrok z dnia 15 lipca 2010 sygn. akt III SA/Kr 177/10 ) wykładnia art. 3 cyt. ustawy nie pozostawia wątpliwości co do tego, że uzyskanie przedmiotowej opinii musi nastąpić przed podjęciem uchwały, a nie dopiero następczo, po jej podjęciu. Pogląd o możliwości następczego dopiero uzyskania opinii, wyrażany w niniejszej sprawie przez organ, powodowałby bowiem, że do obrotu prawnego wprowadzany byłby akt normatywny powszechnie obowiązujący (akt prawa miejscowego) pomimo braku spełnienia ustawowego wymogu zaopiniowania, a więc w istocie akt naruszający ustawę, co w naszym systemie hierarchicznie uporządkowanych źródeł prawa jest niedopuszczalne, biorąc pod uwagę podstawowy charakter aktów prawa miejscowego. Uzyskanie wymaganej przepisami prawa opinii właściwego w rozumieniu ustawy organu poprzedzać zatem musi podjęcie uchwały ( wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 24 października 2007 r., II SA/Go 630/07 ). Niedochowanie tego warunku każdorazowo determinować musi stwierdzenie, iż organ nie dochował obowiązującej w tym zakresie procedury (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 1 marca 2006 r., IV SA/Po 48/06).

W wyroku z dnia 5 maja 2005 r. NSA w Warszawie ( sygn. akt OSK 1916/04 ) stwierdził, że w przepisie art. 2 ust. 1 ustawy określono, iż odznaki dzielą się na honorowe - stanowiące wyróżnienie za zasługi (pkt 1); organizacyjne - stanowiące oznaczenie organizacji społecznej lub spółdzielczej (...) (pkt 2) oraz okolicznościowe - upamiętniające rocznice, wystawy, zgromadzenia (pkt 3). Pojęcie odznaki zdefiniowano w ust. 2 art. 2 ustawy wyjaśniając, że odznakami mogą być emblematy, godła, barwy, herby miast lub województw oraz inne przedmioty, chociażby powszechnie używane, jeżeli sposób ich sporządzenia i używania wskazuje na to, że mają służyć celom określonym w ust. 1. Przy czym z redakcji powołanego wyżej przepisu art. 2 ust. 2 ustawy wynika, iż norma ta wylicza w sposób jedynie przykładowy, co należy rozumieć pod pojęciem odznaki. Użycie bowiem przez ustawodawcę w tym przepisie sformułowania "oraz inne przedmioty" pozwala na przyjęcie stanowiska, iż odznaką mogą być również i przedmioty niewymienione w omawianym przepisie, jeżeli służą

celom honorowym, organizacyjnym lub okolicznościowym. Natomiast w art. 3 omawianej ustawy, określono tryb postępowania przy ustanawianiu w szczególności odznak.

Zgodnie z normą art. 3 ust. 1 ustawy jednostki samorządu terytorialnego mogą ustanawiać w drodze uchwały organu stanowiącego danej jednostki własne herby, flagi, emblematy oraz insygnia i inne symbole. Wzory symboli, o których wyżej mowa, wymagają zaopiniowania przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej (art. 3 ust. 3 ustawy). Zatem należy dokonać wykładni pojęcia "inne symbole" pomieszczonego w przepisie art. 3 ust. 1 w związku z art. 2 ustawy. W państwie prawnym należy zawsze w pierwszym rzędzie brać pod uwagę językowe znaczenie tekstu prawnego. Jeżeli językowe znaczenie tekstu jest jasne, wówczas - zgodnie z zasadą clara non sunt interpretanda - nie ma potrzeby sięgania po inne, pozajęzykowe metody wykładni. W takim wypadku wykładnia pozajęzykowa może jedynie dodatkowo potwierdzać, a więc wzmacniać wyniki wykładni językowej wykładnią systemową czy funkcjonalną (porównaj wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 1000 r. sygn. K 25/99 opublikowany OTK 2000/5/141).

Stosownie więc do reguł wykładni językowej zauważyć należy, iż słowo symbol (z greckiego symbolon) oznacza znak, przedmiot, pojęcie zastępujące inne pojęcia lub przedmioty, mający także znaczenie na zasadzie nie w pełni określonej analogii. Symbol jest istotą wieloznaczności (porównaj Słownik wyrazów obcych, PWN 1980, str. 718). Z kolei pojęcie odznaki należy przede wszystkim rozumieć jako znak wyróżniający nagrodzonego za rzetelną pracę lub osiągnięcia zawodowe, sportowe i inne oraz jako znak (znaczek) przynależności organizacyjnej, zawodowej (porównaj Uniwersalny słownik języka polskiego, Wydawnictwa Naukowe PWN, Warszawa 2003, str. 1119). Zatem skoro odznaka jest znakiem podobnie jak emblematy, godło, barwy, herb itp., to niewątpliwie mieści się ona w pojęciu symbolu, który - co już wyżej wykazano - zawiera w swej treści i to znaczenie. Tak więc z wykładni językowej wskazanych przepisów ustawy jednoznacznie wynika, iż "odznaka" mieści się w pojęciu szerszym i do tego wieloznacznym, jakim jest symbol. Tym samym odznaka, której dotyczy przedmiotowe postępowanie, jest "innym symbolem", o jakim mowa w art. 3 ust. 1 ustawy.

W takiej sytuacji zatem ustanowienie Odznaki Honorowej za zasługi dla miasta i gminy Karczew musi spełniać wymogi ustawy o odznakach i mundurach.

Ponadto, zwrócić należy uwagę, że w § 4 Załączniku nr 2 uchwały wprowadzono pojęcie „kapituły”. Rada w § 4 ust. 3 ustaliła jej kompetencje z których wynika, że podejmuje ona decyzje o akceptacji wniosku i przyznaniu Odznaki Honorowej oraz o oddaleniu wniosku. Oznacza to, że Rada Miejska w Karczewie scedowała na kapitułę swoje

uprawnienia w zakresie przyznawania Odznaki. Przepis ten w istotny sposób narusza art. 4 ust. 3 ustawy o odznakach i mundurach, który stanowi, że odznaki honorowe ustanawiane są przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

Wobec istotnego naruszenia przez Radę Miejską 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych, art. 3 i art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 21 grudnia 1978r. o odznakach i mundurach należało stwierdzić nieważność uchwały Nr XLVIII/455/2014 Rady Miejskiej w Karczewie.

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

WOJEWODA MAZOWIECKI  
*Jacek Koziowski*  
Jacek Koziowski