



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 20 czerwca 2018 r.

WNP-I.4131.15.2018.KS

**Rada Gminy Michałowice
Reguły, ul. Aleja Powstańców
Warszawy 1
05-816 Michałowice**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXII/403/2018 Rady Gminy Michałowice z dnia 10 maja 2018 r. w sprawie ustanowienia emblematu pamiątkowego „Medal Orzeł Pęcicki” w całości.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 10 maja 2018 r. Rada Gminy Michałowice podjęła uchwałę Nr XXXII/403/2018 w sprawie ustanowienia emblematu pamiątkowego „Medal Orzeł Pęcicki”. Podstawę prawną uchwały stanowią przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, zwanej dalej u.s.g oraz art. 2 ust. 1 pkt 3 i art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 21 grudnia 1978 r. o odznaczeniach i mundurach (Dz. U. z 2016 r. poz. 38).

Rada uchwaliła w formie załączników do ww. uchwały: wzór emblematu pamiątkowego „Medal Orzeł Pęcicki” (załącznik Nr 1), regulamin jego przyznawania (załącznik Nr 2) oraz wzór wniosku o nadanie przedmiotowego emblematu (załącznik do regulaminu).

Na wstępie należy zaznaczyć, że zgodnie z przysługującymi uprawnieniami, Wojewoda sprawuje nadzór nad działalnością gminną na podstawie kryterium zgodności z prawem. Znajduje to również przejaw w kontroli przez organ nadzoru uchwał regulujących kwestie przyznawania różnego rodzaju odznak, medali czy emblematów. Wojewoda, każdą

uchwałę dotyczącą kwestii odznaczeń, poddaje indywidualnej ocenie pod kątem jej zgodności z prawem. Oceniając jej zgodność, bierze pod uwagę jej treść, uwzględnia również przy tym stanowisko wyrażone m.in. w piśmiennictwie, orzecznictwie sądów administracyjnych (m.in. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 lipca 2009 r. sygn. akt III SA/Wr 153/09; wyrok NSA z dnia 20 marca 2009 r. sygn. akt II OSK 1527/08; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 3 września 2008 r. sygn. akt II SA/Bd 462/08).

W § 4 uchwały Rada Gminy Michałowice postanowiła, że „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia”. Stanowiąc o takim trybie wejścia w życie uchwały, Rada nie uznała przedmiotowej uchwały za akt prawa miejscowego, co stanowi istotne naruszenie art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów (Dz. U. z 2017 r. poz. 1523) w związku z art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

W ocenie organu nadzoru, uchwała w przedmiocie ustanowienia emblematu pamiątkowego stanowi akt prawa miejscowego.

Konsekwencją takiej kwalifikacji uchwały jest konieczność skierowania jej do publikacji (jest to warunek sine qua non jej wejścia w życie), bowiem zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa (art. 88 ust. 2 Konstytucji RP). 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) i wskazuje, że akty prawa miejscowego ustanowione przez organ gminy ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 13 ust. 2). Ponadto akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy (art. 4 ust. 1). 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 (np. wyrok NSA w Warszawie z dnia 3 listopada 2010 r. sygn. akt I OSK 1213/10).

Zgodnie zaś z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP akty prawa miejscowego są źródłami powszechnie obowiązującego prawa obszarze działania organów, które je ustanowiły.

Ponadto Konstytucja wskazuje również, że organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Zaliczenie aktu prawa miejscowego do źródeł prawa powszechnie obowiązującego skutkuje koniecznością odnoszenia do takiego aktu wszystkich zasad charakteryzujących tworzenie i obowiązywanie systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Do zasadniczych cech aktów prawa miejscowego zalicza się: ich terytorialny zasięg (obowiązują wyłącznie na obszarze działania organów, które je ustanowiły), oraz charakter norm zawartych w takich aktach: normatywny (tzn. zawierają sformułowania wyznaczające adresatom tych norm określony sposób zachowania się) oraz generalny i abstrakcyjny. 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).

Oceniając przedmiotową uchwałę w kontekście zaprezentowanych wyżej kryteriów, stwierdzić należy, że stanowi ona akt prawa miejscowego. Wywieść można z niej normy skierowane do niezindywidualizowanego kręgu adresatów zewnętrznych, czyli „wyróżnianych” za zasługi określone w §1 ust. 2 regulaminu mieszkańców gminy oraz osób niebędących jej mieszkańcami oraz normy określające procedurę przyznawania emblematu, w tym wnioskowania o jego przyznanie. A zatem przedmiotowa uchwała ma charakter generalny. Ponadto normy te nie są „konsumowane” poprzez jednokrotne zastosowanie, lecz mogą zostać wykorzystane w nieograniczonej liczbie przypadków w przyszłości.

Następnie należy wskazać, że zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o odznakach i mundurach, jednostki samorządu terytorialnego mogą ustanawiać, w drodze uchwały organu stanowiącego danej jednostki, własne herby, flagi, emblematy oraz insygnia i inne symbole. Zgodnie z ust. 2 tego przepisu, wzory symboli, o których mowa w ust. 1, ustanawiane są w zgodzie z zasadami heraldyki, weksylologii i miejscową tradycją historyczną, a w myśl ust. 3 - wzory symboli, o których mowa w ust. 1, wymagają

zaopiniowania przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Wskazany przepis umożliwia jednostkom samorządu terytorialnego uchwalanie własnych herbów, flag, emblematów, insygni i innych symboli, identyfikujących określony region bądź będących z nim w jakiś sposób związanymi. Przy czym pod pojęciem „emblematu” należy rozumieć przedmiot lub jego przedstawienie symbolizujące jakieś pojęcie, jakąś ideę itp. (Słownik Języka Polskiego, pod. red. W. Doroszewskiego, PWN, Warszawa 1996).

Z powyższego wynika, że przy podejmowaniu uchwały w sprawie ustanowienia emblematu pamiątkowego, zastosowany winien być tryb przewidziany w art. 3 ust. 3 ww. ustawy, poprzez zasięgnięcie opinii właściwego ministra do spraw administracji publicznej, który wykonując powierzone mu zadania powołuje Komisję Heraldyczną, jako organ opiniodawczo-doradczy w zakresie spraw, o których mowa w ust. 3 (art. 2a ust. 1). Komisja Heraldyczna składa się z osób wyróżniających się wysokim poziomem wiedzy z zakresu heraldyki i weksylologii, przedstawicieli organizacji, których statutowe cele związane są z heraldyką i weksylologią oraz przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego (art. 2a ust. 2). Art. 2a ust. 3 pkt 1 ustawy wskazuje, że to wyłącznie Komisja Heraldyczna jest organem uprawnionym i zobowiązanym do opiniowania wzorów insygniów i symboli, o których mowa w art. 3 ust. 1, mogącym zapewnić ustanowionym symbolom zgodność z zasadami wymienionymi w art. 3 ust. 2 ustawy i z tego względu tylko jej merytoryczne stanowisko jest wiążące. Opinia, o której mowa w ust. 3, wydawana jest w terminie 3 miesięcy od dnia złożenia wniosku o jej wydanie (art.3 ust. 4).

Z świetle powyższego, Rada Gminy nie może dowolnie określać wzoru herbu, flag, emblematów czy innych symboli, o których mowa w ww. ustawie. Kompetencje prawodawcze Rady Gminy muszą być realizowane przy współudziale ministra właściwego do spraw administracji publicznej. W rozpoznawanej sprawie Rada Gminy Michałowice nie uzyskała wymaganej prawem opinii Komisji Heraldycznej, co stanowi naruszenie art. 3 ust. 3 ww. ustawy i nie daje możliwości podjęcia uchwały w tej sprawie.

Konkludując powyższy wywód należy uznać, że uznanie przedmiotowego aktu za akt nie będący aktem prawa miejscowego, jak również brak stanowiska kompetentnego organu w tej dziedzinie, jakim jest Komisja Heraldyczna, w ocenie organu nadzoru, stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXXII/403/2018 Rady Gminy Michałowice z dnia 10 maja 2018 r. w sprawie ustanowienia emblematu pamiątkowego „Medal Orzeł Pęcicki”.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że Rada Gminy Michałowice, podejmując kwestionowaną uchwałę, wskazała jako podstawę swego działania art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g, który stanowi, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy.. Jednakże unormowania zawarte w treści tejże uchwały dotyczące zasad i trybu ustanowienia emblematu oraz wzory emblematu i wzór wniosku o jego przyznanie wskazują, że przepis ten nie stanowi upoważnienia dla rady gminy do podjęcia przedmiotowej uchwały.

W ocenie organu nadzoru, podstawę prawną do ustanowienia procedury przyznania emblematu pamiątkowego stanowi art. 18 ust. 2 pkt 14 u.s.g. oraz art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o odznakach i mundurach, uprawniający radę gminy do nadawania honorowego obywatelstwa gminy. Przy czym należy wskazać na konieczność szerokiego rozumienia terminu „honorowego obywatelstwa”, co podkreśla orzecznictwo sądów administracyjnych (wyrok NSA z dnia 20 marca 2009 r. sygn. akt II OSK 1527/08). *„W zakresie bowiem spraw o charakterze korporacyjnym samodzielność gminy musi być większa. Interpretacja przepisów ustawowych określających kompetencję w tym zakresie powinna uwzględniać także istotę samorządu, cele dla których został powołany samorząd i pozostawać w zgodzie z wartościami, które ma realizować. W tej sytuacji, jeżeli art. 18 ust. 2 pkt 14 u.s.g przyznaje radzie gminy prawo do nadania honorowego obywatela gminy i nie definiuje tego pojęcia, to tym samym, pozostając w sferze struktury wewnętrznej gminy kształtowanej statutem i uchwałami "statutowymi", rada gminy może nadawać obok honorowego obywatelstwa także inne wyróżnienia i tytuły honorowe”* (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 lipca 2009 r. sygn. akt III SA/Wr 159/09).

Poza tym, emblemat pamiątkowy pn. „Medal Orzeł Pęcicki” nie może przybierać nazwy „Medal”, tak jak jest to używane w zarówno w tytule uchwały jak i w samej treści oraz załącznikach do uchwały, bowiem wyróżnienie medalami regulowane jest odrębnymi przepisami rangi ustawowej np. w ustawie z dnia 3 września 1999 r. o ustanowieniu Medalu Wojska Polskiego (Dz. U. z 1999 r. Nr 84, poz. 936) czy w ustawie z dnia 14 grudnia 1995 r. o ustanowieniu medalu „Siły Zbrojne w Służbie Ojczyzny” (Dz. U. z 1996 r. Nr 32, poz. 140).

§ 2 przedmiotowej uchwały stanowi, że: „Emblemat pamiątkowy „Medal Orzeł Pęcicki” jest wyróżnieniem stanowiącym uznanie dla osób i organizacji dbających o kultywowanie postaw patriotycznych i pamięci między innymi o Bitwie Pęcickiej”. Z kolei

z treści § 1 ust. 2 Regulaminu przyznawania emblematu pamiątkowego „Medal Orzeł Pęcicki”, stanowiącego załącznik Nr 2 do przedmiotowej uchwały wynika, że: „(...) 2. Emblemat przyznawany jest za jedno z następujących działań prowadzonych na terenie Gminy Michałowice: 1) dbania o zachowanie pamięci o bitwie pod Pęcunami, 2) dbania o zachowanie pamięci o ludziach związanych z walką o niepodległość i suwerenność, 3) krzewienia postawy patriotycznej w społeczeństwie, a szczególnie wśród młodzieży”.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowy emblemat winien być traktowany w kategoriach odznaki, o której mowa w art. 2 ust. 2 ustawy o odznakach i mundurach. Zgodnie w tym przepisem „odznakami mogą być emblematy (...), jeżeli sposób ich sporządzenia i używania wskazuje na to, że mają służyć celom określonym w ust. 1”. Art. 2 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy jednoznacznie wskazuje na odznaki okolicznościowe, upamiętniające rocznice, wystawy, zgromadzenia lub inne wydarzenia. Przepisy te uprawniają jedynie do ustanowienia emblematu, natomiast nie stanowią podstawy do określenia procedury jego przyznawania. Taką podstawę stanowi dopiero art. 18 ust. 2 pkt 14 u.s.g. oraz art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o odznakach i mundurach.

Rada gminy na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 14 u.s.g. w ramach przyznanej kompetencji do nadawania honorowego obywatelstwa oraz art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o odznakach i mundurach, może dokonać regulacji trybu i sposobu jego nadawania oraz powołania odrębnego organu, jakim jest – zgodnie z treścią § 9 Regulaminu przyznawania emblematu pamiątkowego „Medal Orzeł Pęcicki” - Konwent. Jednakże przyznanie przez Radę Gminy Michałowice Konwentowi, jako tylko organowi opiniodawczo – doradczemu także kompetencji władczych w kształcie, w jakim uczyniła to Rada w § 9 ww. regulaminu tj. „Decyzje Konwentu zapadają zwykłą większością głosów i są ostateczne” oraz w § 10 ww. regulaminu, który stanowi: „Emblemat nadaje Konwent w drodze aktu nadania”, należy traktować jako powierzenie realizacji zadania rady gminy innym organom, niż te przewidziane w ustawie. Domniemanie kompetencji rady gminy oraz szerokie rozumienie art. 18 ust. 2 pkt 14 u.s.g. i art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o odznakach i mundurach jednoznacznie wskazują, że rada jest ograniczona do ustanowienia emblematu i do ustalenia zasad i trybu jego przyznawania i noszenia, a także do samego nadawania, jako formy honorowania w rozumieniu przepisów u.s.g.

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

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

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.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipiera

FORM 1041-10-10-10

1041-10-10-10

1041-10-10-10

1041-10-10-10

