



## WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.23.2021

Katowice, dnia 21 stycznia 2021 r.

### Rada Miasta Częstochowy

#### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 528.XXXVII.2020 Rady Miasta Częstochowy z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie ogłoszenia zamiaru ustanowienia Honorowego Medalu za zasługi dla Miasta Częstochowy, ustalenia jego wzoru oraz zasad i trybu nadawania, w części określonej w § 2 i § 3 uchwały, jako sprzecznej z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP” w związku z art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 21 grudnia 1978 r. o odznakach i mundurach (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 38), dalej jako „ustawa”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 17 grudnia 2020 r. Rada Miasta Częstochowy podjęła uchwałę Nr 528.XXXVII.2020 w sprawie ogłoszenia zamiaru ustanowienia Honorowego Medalu za zasługi dla Miasta Częstochowy, ustalenia jego wzoru oraz zasad i trybu nadawania. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 22 grudnia 2020 r.

Jako podstawę prawną do podjęcia uchwały Rada wskazała art. 4 ust. 3 ustawy o odznakach i mundurach, zgodnie z którym *odznaki honorowe za zasługi w działalności państwowej lub społecznej na rzecz rozwoju określonej jednostki samorządu terytorialnego są ustanawiane przez organ stanowiący tej jednostki.*

Wskazać należy, że w myśl art. 1 ww. ustawy, ustanawianie i używanie odznak i mundurów odbywa się z zachowaniem przepisów niniejszej ustawy. Jednostki samorządu terytorialnego mogą ustanawiać, w drodze uchwały organu stanowiącego danej jednostki, własne herby, flagi, emblematy oraz insygnia i inne symbole (art. 3 ust. 1 ustawy). Wzory symboli, o których mowa w ust. 1, ustanawiane są w zgodzie z zasadami heraldyki, weksylologii i miejscową tradycją historyczną (art. 3 ust. 2). Wzory symboli, o których mowa w ust. 1, wymagają zaopiniowania przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej (art. 3 ust. 3). Opinia, o której mowa w ust. 3, wydawana jest w terminie 3 miesięcy od dnia złożenia wniosku o jej wydanie (art. 3 ust. 4).

Zgodnie zaś z treścią art. 4 ust. 3 ww. ustawy, odznaki honorowe za zasługi w działalności państwowej lub społecznej na rzecz rozwoju określonej jednostki samorządu terytorialnego są ustanawiane przez organ stanowiący tej jednostki. Organy ustanawiające odznakę ustalają jej wzór oraz zasady i tryb jej nadawania i noszenia. Ustalenie wzoru odznaki honorowej oraz sposobu jej noszenia wymaga zgody Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (art. 6 ust. 1 ustawy). Odznaki

powinny kształtem i wymiarami wyraźnie odróżniać się od orderów, odznaczeń i medali ustanawianych na podstawie odrębnych przepisów (art. 6 ust. 2 ustawy).

W toku oceny legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż uchwała w części podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Mocą § 1 tej uchwały Rada ogłosiła zamiar ustanowienia Honorowego Medalu za zasługi dla Miasta Częstochowy, ustalenia jego wzoru oraz zasad i trybu nadawania. W § 5 uchwały wskazano, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia. Mając na uwadze treść § 1 uchwały, zdaniem organu nadzoru uchwała ta jest uchwałą intencyjną, wyrażającą wolę gminy ustanowienia wyróżnienia za zasługi na rzecz rozwoju Miasta Częstochowy. Tym samym stanowi ona podstawę do dalszych działań, zmierzających do ustanowienia Honorowego Medalu za zasługi dla Miasta Częstochowy oraz uzyskania wymaganej prawem opinii.

W treści § 2 uchwały wskazano, że *medal nadawany będzie osobom fizycznym, prawnym oraz jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, które poprzez swoją działalność zawodową, społeczną i publiczną, względnie realizację swoich zadań na rzecz Miasta Częstochowy, przyczyniły się w sposób szczególny do jego rozwoju i promocji*. Z kolei z § 3 uchwały wynika, że *szczegółowy tryb przedstawiania wniosków o nadanie medalu, zasady jego nadawania i wręczenia, jak również wzór medalu i adresu, ustalać będzie regulamin, stanowiący załącznik do niniejszej uchwały - po zaopiniowaniu go przez Komisję Heraldyczną, będącą organem opiniotawczo-doradczym Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Przygotowany wzór medalu zostanie przedstawiony do zatwierdzenia przez Prezydenta RP*.

Z przytoczonych powyżej przepisów ustawy o odznakach i mundurach wynika, iż procedura stanowienia prawa przez organy samorządu terytorialnego w powyższym zakresie podlega z woli ustawodawcy określonym regułom, gdyż stanowienie wzorów odznak i medali honorowych, jak również zasad ich nadawania i noszenia, obligatoryjnie uzależnione zostało od uzyskania opinii ministra właściwego do spraw administracji publicznej lub też – w przypadku odznak - zajęcia stanowiska, w postaci zgody, przez Prezydenta RP. W związku z tym, na organie gminy ciąży obowiązek dokonania stosownych uzgodnień, gdyż bez zachowania wymaganego trybu postępowania, formalnie nie może dojść do podjęcia uchwały zawierającej uregulowania dotyczące omawianych kwestii. W przeciwnym razie taka uchwała dotknięta jest wadą w postaci istotnego naruszenia prawa.

Zatem w przypadku zamiaru ustanowienia Honorowego Medalu za zasługi dla Miasta Częstochowy, ustalenia jego wzoru oraz zasad i trybu nadawania, winna być zachowana określona kolejność działań, skoro ustawodawca wyznaczył organom gminy określony tryb postępowania, tj.: podjęcie uchwały przez Radę Miasta o zamiarze ustanowienia Honorowego Medalu za zasługi dla Miasta Częstochowy, wystąpienie przez Gminę Miasto Częstochowa do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o wyrażenie zgody na ustalenie wzoru odznaki honorowej oraz sposobu jej noszenia wymaga zgody, a następnie podjęcie uchwały przez Radę Miasta uchwały w sprawie ustalenia wzoru odznaki oraz zasad i trybu jej nadawania i noszenia.

Mając na uwadze powyższe, zdaniem organu nadzoru, na tym etapie za przedwczesne, a tym samym niedopuszczalne jest ustalenie regulacji w zakresie § 2 i § 3 przedmiotowej uchwały. Dopiero po otrzymaniu przez samorząd zgody Prezydenta RP na wzór Honorowego Medalu za zasługi dla Miasta Częstochowy i sposób jego noszenia, będzie istniała podstawa prawna uprawniająca organ stanowiący do podjęcia uchwały o ustanowieniu takiego wyróżnienia, kończącej cały proces legislacyjny.

Na marginesie już tylko dodać należy, iż treść § 2 uchwały jest w swej treści tożsama z przepisem § 2 ust. 1 Regulaminu nadawania Honorowego Medalu za zasługi dla Miasta Częstochowy „PRAEMIANDO INCITAT”, który stanowi załącznik do kwestionowanej uchwały. Organ nadzoru zwraca uwagę także, że dla legalności przyszej uchwały Rada Miasta Częstochowy

powinna w uchwale uwzględnić również zasady i tryb noszenia Honorowego Medalu za zasługi dla Miasta Częstochowy.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru sygnalizuje, iż treść zawarta w § 1 Regulaminu nadawania Honorowego Medalu w brzmieniu „*Honorowy Medal za zasługi dla Miasta Częstochowy „PRAEMIANDO INCITAT”*”, zwany w dalszej części „*Medalem*” jest ustanowiony Uchwałą Rady Miasta Częstochowy nr... z dnia 17 grudnia 2020 r.”, po pierwsze nie zawiera nr uchwały, a po drugie sugeruje, że medal ten został już ustanowiony mocą przedmiotowej uchwały, co jest niedopuszczalne. Ponadto wyżej cytowana treść regulaminu powinna być ujęta w osobnej jednostce redakcyjnej, czyli powinna stanowić ustęp 1.

W § 1 ust. 7 Regulaminu nieprawidłowo zawarła odesłanie do załącznika nr 1 do uchwały, skoro Regulamin wewnętrzny Konwentu Honorowego Medalu za zasługi dla miasta Częstochowy „PRAEMIANDO INCITAT” stanowi załącznik nr 1 do Regulaminu nadawania Honorowego Medalu za zasługi dla miasta Częstochowy.

Nadto, organ nadzoru zauważa, że w końcowej treści załącznika do uchwały Rady Miasta Częstochowy, bezpośrednio za treścią § 6 Regulaminu nadawania Honorowego Medalu za zasługi dla miasta Częstochowy, wymienione zostały, nieprzyporządkowane do konkretnej jednostki redakcyjnej, cztery załączniki, tj. 1) regulamin wewnętrzny Konwentu Medalu dotyczący zasady wyłaniania wyróżnionych; 2) graficzny wzór medali I i II stopnia; 3) wzór adresu; 4) wniosek o nadanie medalu. Jednakże wskazać należy, że prawidłowa nazwa załącznika nr 1 do Regulaminu to: *Regulamin wewnętrzny Konwentu Honorowego Medalu za zasługi dla miasta Częstochowy „PRAEMIANDO INCITAT”*.

W ocenie organu nadzoru Rada Miasta działała w sposób nieprawidłowy i nieprecyzyjny, a tym samym w sposób istotny naruszyła art. 2 Konstytucji RP i wyrażoną w niej zasadę przyzwoitej legislacji. Zasada przyzwoitej legislacji jest elementem pewności prawa, która jest jedną z cech państwa prawnego. Zachowywanie tej zasady jest konieczne na każdym etapie procesu tworzenia prawa, począwszy od trybu pracy nad uchwałą, poprzez formułowanie konkretnych jej przepisów, zachowanie staranności jej treści i formy, a skończywszy na określaniu właściwego trybu jej wejścia w życie. Stopień realizacji zasady przyzwoitej legislacji jest wyznacznikiem jakości tworzonego prawa. Na uchwałodawcy ciąży obowiązek tworzenia przepisów prawa możliwie najbardziej „określonych” w danym wypadku, zarówno pod względem ich treści, jak i formy. Sprowadza się to do obowiązku organu wyposażonego w kompetencję prawotwórczą do konstruowania przepisów w sposób nie tylko jasny i precyzyjny, ale i też poprawny pod względem redakcyjnym. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zwracał uwagę na wymóg poprawności redakcji przepisu (pod względem językowym i logicznym). Spełnienie tego wymogu bowiem jest gwarancją poprawności treści norm prawnych - treści klarownej i zrozumiałej dla jej adresatów.

Organ nadzoru wskazuje, że w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż: *opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu*

*gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.*

Z art. 2 Konstytucji wynika, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, 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). 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 oczekiwania mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw.

Bezspornym jest zatem, w opinii organu nadzoru, że Rada Miasta Częstochowy poprzez podjęcie przedmiotowej uchwały w zakresie określonym w § 2 i § 3 uchwały naruszyła art. 2 i art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 4 ust. 3 ustawy. Działanie takie musi być zatem uznane za istotne naruszenie prawa, co zgodnie z treścią przepisów art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności ww. uchwały w całości.

Mając powyższe na uwadze stwierdzenie nieważności uchwały Nr 528.XXXVII.2020 Rady Miasta Częstochowy z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie ogłoszenia zamiaru ustanowienia Honorowego Medalu za zasługi dla Miasta Częstochowy, ustalenia jego wzoru oraz zasad i trybu nadawania, w części określonej w § 2 i § 3 uchwały, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

## **Pouczenie**

1. 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.
2. 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**

Krzysztof Nowak  
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału  
Nadzoru Prawnego