



Warszawa, 08 września 2022 r.

WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-I.4131.210.2022.MW

Pan
Michał Rudzki
Burmistrza Karczewa
ul. Warszawska 28
05-480 Karczew

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 2022 r. poz. 559, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

zarządzenia Nr 122/2022 Burmistrza Karczewa z dnia 12 sierpnia 2022 r. w sprawie *zasad nadawania Nagrody „Zasłużony dla kultury w Gminie Karczew”*, z wyłączeniem § 2.

Uzasadnienie

Pismem z 10 sierpnia 2022 r. znak: WNP-I.40.252.2022.MW organ nadzoru zwrócił się do Burmistrza Karczewa z prośbą o przesłanie zarządzenia Nr 108/2022 z dnia 14 lipca 2022 r. w sprawie *zasad nadawania Nagrody „Zasłużony dla kultury w Gminie Karczew”*.

Pismem z 25 sierpnia 2022 r., znak: SEK.030.5.2022 Burmistrz Karczewa przekazał organowi nadzoru zarządzenie Nr 108/2022 z dnia 14 lipca 2022 r. oraz Nr 122/2022 z dnia 12 sierpnia 2022 r. uchylające zarządzenie Nr 108/2022. W tym samym piśmie Burmistrz Karczewa wskazał, że *„Przyznanie nagrody „Zasłużony dla kultury w Gminie Karczew” należy do kompetencji Burmistrza, na mocy przywołanego w podstawie prawnej artykułu ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania określone przepisami prawa. Przepis ten daje szerokie kompetencje wójtowi (burmistrzowi). Świadczy o tym treść ust. 2 tego artykułu, w którym tylko przykładowo wskazano kompetencje burmistrza. Ponadto*

w piśmie z 25 sierpnia 2022 r. wskazano, że Burmistrz miał uprawnienia do wydania zarządzenia w przedmiocie *zasad nadawania Nagrody „Zasłużony dla kultury w Gminie Karczew”*.

W ocenie organu nadzoru, przedłożone przez Burmistrza wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie.

Warunkiem stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego uchwalonego przez gminę jest uznanie, że naruszenie prawa miało charakter istotny (art. 91 ust. 1 i 4 ustawy o samorządzie gminnym). Ustawodawca nie zdefiniował, co należy rozumieć pod pojęciem istotnego naruszenia prawa. Za istotne naruszenie prawa, w omawianym tu kontekście, należy przede wszystkim uznać następujące przypadki: przekroczenie przez organ wykonawczy gminy upoważnienia ustawowego (zarówno w aspekcie przedmiotowym, jak i podmiotowym), niepełne wykonanie upoważnienia ustawowego rzutujące na realizacji celów danego aktu, przyjęcie rozwiązań naruszających zasady poprawnej legislacji, w tym poprzez uchwalenie przepisów niejednoznacznych lub dysfunkcyjnych, przyjęcie rozwiązań sprzecznych z aktami wyższego rzędu, a także naruszenie trybu uchwalenia danego aktu w stopniu, który może rzutować na samą możliwość wydania danego zarządzenia lub na treść kontrolowanego aktu. Opisane wyżej przypadki godzą bowiem m.in. w konstytucyjną zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji RP), której istotnym elementem jest nakaz ścisłego interpretowania kompetencji organów władzy publicznej, w tym kompetencji władz lokalnych (art. 94 Konstytucji RP), zasady pewności i jednoznaczności prawa, a także konstytucyjny wymóg, aby ograniczenie praw i wolności następowało na podstawie ustawy (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Innymi słowy przez naruszenie prawa w sposób istotny w doktrynie i orzecznictwie sądów administracyjnych uznaje się uchybienia prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść aktu (por. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. II SA/Wr 1459/97).

Zarządzenie Nr 122/2022 z dnia 12 sierpnia 2022 r. zostało wydane na podstawie art. 30 ust. 1 i art. 31 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Przy czym zaznaczyć należy, że wykonywanie przez wójta uchwał rady gminy to urzeczywistnianie woli organu stanowiącego wyrażanej w formie i w trybie przewidzianych przepisami prawa za pomocą dostępnych organowi wykonawczemu środków prawnych lub czynności materialno-technicznych. Wykonywanie przez organ wykonawczy gminy zadań określonych przepisami prawa to urzeczywistnianie woli prawodawcy za pomocą przypisanych organowi wykonawczemu

środków prawnych lub czynności materialno-technicznych (por. wyrok WSA w Łodzi z 5 lutego 2020 r., III SA/Łd 975/19).

Zgodnie zaś z art. 31 ustawy o samorządzie gminnym wójt kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz.

W ramach swobody określania swych zadań, umocowanej w art. 6 ustawy o samorządzie gminnym, gmina może tworzyć formy prawne w tym zakresie, obejmujące nie tylko osoby fizyczne, ale także twory organizacyjne, w tym osoby prawne, zasłużone dla gminy. Wyróżnienie przez gminę członka wspólnoty gminnej za jego zasługi względem gminy tytułem „zasłużony dla gminy” oraz ustanowienie procedury przyznawania takiego tytułu w formie regulaminu, a także stworzenie „pomocniczej struktury” uczestniczącej w tej procedurze leży w kompetencji gminy (tak WSA we Wrocławiu w wyroku z 21 stycznia 2009 r., sygn. akt III SA/Wr 537/08, a także NSA w wyroku z 20 marca 2009 r., sygn. akt II OSK 1527/08).

Nadawanie honorowego obywatelstwa gminy, co jest tożsame z nadaniem nagrody zasłużony dla gminy, należy bezspornie do zadań własnych gminy. W judykaturze przyjmuje się szerokie rozumienie terminu „honorowe obywatelstwo” – tak, aby możliwe było wyróżnienie w tej formie nie tylko osób nie będących mieszkańcami gminy, ale także członków tej wspólnoty. Wobec mieszkańców gminy dopuszcza się możliwość nadania tytułu „zasłużony dla gminy” (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 czerwca 2017 r. sygn. akt II OSK 1862/16).

Z art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Zgodnie z kolei z ust. 2 pkt 14 tego art. do właściwości rady gminy należy nadawanie honorowego obywatelstwa gminy. Rada gminy zarówno może przyznać tytuł honorowego obywatela gminy, jak i tytuł zasłużonego dla gminy. Nie ma większej różnicy między tymi tytułami lub wyróżnieniami. Ich istota jest tożsama - wskazanie i uhonorowanie osób, które posiadają szczególne zasługi dla miasta (wyrok WSA w Gliwicach z 29 marca 2022 r., sygn. akt III SA/GI 1471/21). Taka interpretacja pozwala na przyjęcie, że to rada gminy jest jedynym organem uprawnionym do ustanowienia wyróżnienia, ale także do określenia, w formie uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, zasad nadawania oraz sposobu i trybu zgłaszania kandydatur.

Materia, jakiej dotyczy zarządzenie Nr 122/2022, jest zastrzeżona dla aktu prawa miejscowego, a kompetencje do jego wydania przynależą organowi stanowiącemu (tut. Radzie Miejskiej), a nie wykonawczemu (tut. Burmistrzowi). W przedmiotowej sprawie mamy

do czynienia z materią odnoszącą się do relacji pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego a jej członkami, ujętą w akt o charakterze generalnym i abstrakcyjnym oraz statutowym. Potwierdza to przepis art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowiący, iż na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego m.in. w zakresie wewnętrznego ustroju gminy. Tej „statutowej” materii dotyczy również kompetencja do wyróżniania zasłużonych dla gminy osób także przez nadawanie innych tytułów honorowych, podkreślających zasługi jej mieszkańców. Wobec powyższego uznać należy, że Rada Miejska w Karczewie jest organem właściwym do ustanowienia nagrody „Zasłużony dla kultury w Gminie Karczew” (w formie uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego).

Mając na uwadze treść zarządzenia Nr 122/2022 z 12 sierpnia 2022 r. należy stwierdzić, iż Burmistrz Karczewa, wydając przedmiotowe zarządzenie, wkroczył w kompetencję Rady Miejskiej poprzez dokonanie regulacji z zakresu działalności przewidzianej przez ustawodawcę wyłącznie dla organu stanowiącego gminy. Oznacza to, że przedmiotowe zarządzenie zostało wydane z istotnym naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 14 oraz art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym.

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 zarządzenia z mocy prawa, z wyłączeniem § 2 zarządzenia, z dniem jego doręczenia.

Konstanty Radziwiłł
Wojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/