



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPIL.4131.1.352.2025

Katowice, dnia 5 czerwca 2025 r.

Rada Miejska w Czeladzi

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XV/207/2025 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 30 kwietnia 2025 r. w sprawie przyznania Nagrody Miasta Czeladź, w całości, jako sprzecznej z art. 14 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i z § 6 ust. 3 uchwały nr XXXII/431/2016 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 19 grudnia 2016 r. w sprawie ustanowienia Nagrody Miasta Czeladź za działania w zakresie twórczości artystycznej, upowszechnianie lub ochronę kultury (Dz. Urz. Województwa Śląskiego z dnia 28 grudnia 2016 r. poz. 7099) w związku z art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Uchwałą nr XV/207/2025 z dnia 30 kwietnia 2025 r. Rada Miejska w Czeladź przyznała Nagrody Miasta Czeladź.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Śląskiemu dnia 6 maja 2025 roku.

W ocenie organu nadzoru uchwała jest niezgodna z prawem.

Z przebiegu sesji Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 30 kwietnia 2025 roku zarejestrowanej pod linkiem: <https://czeladz.sesja.pl/portal/videos/a351f72f-32d8-4408-b1f6-25e4915247ed> wynika, że przyznanie nagrody Miasta Czeladź, zostało poprzedzone uchwaleniem regulaminu głosowania w sprawie przyznania Nagrody Miasta Czeladź oraz powołaniem Komisji Skrutacyjnej dla przeprowadzenia głosowania tajnego, mającego na celu wyłonienie - spośród 5 zgłoszonych kandydatur - 3 laureatów powyższej Nagrody, co znalazło wyraz w uchwałach nr XV/205/2025 oraz nr XV/206/2025. Regulacje § 2 ust. 1 załącznika do uchwały nr XV/205/2025 przewidywały bowiem, że wybór kandydatur do przyznania Nagrody Miasta Czeladź za działania w zakresie twórczości artystycznej, upowszechnianie lub ochronę kultury następuje w drodze tajnego głosowania Rady Miejskiej w Czeladzi. W tym celu Rada Miejska spośród radnych miała powołać Komisję Skrutacyjną, zadaniem której jest przeprowadzenie głosowania tajnego.

W następstwie podjęcia powyższych uchwał przez Radę Miejską przystąpiono do przeprowadzenia tajnego głosowania nad pięcioma kandydaturami zgłoszonymi do Nagrody Miasta Czeladź. W wyniku tajnego głosowania wyłoniono trzech laureatów, uzyskujących największą liczbę głosów radnych. Z protokołu Komisji Skrutacyjnej odczytanego na sesji Rady Miejskiej wynikało, że: Stowarzyszenie „Czeladź Biega” uzyskało 7 głosów, Ochotnicza Straż Pożarna w Czeladzi Młodzieżowa Drużyna Pożarna uzyskała 7 głosów, Arkadiusz Skowron uzyskał 16 głosów, Wojciech Walczyk uzyskał 16 głosów, Filip Żółtowski natomiast uzyskał 11 głosów. Tym samym Rada Miejska w głosowaniu tajnym wyłoniła jako uprawnionych do otrzymania Nagrody: Arkadiusza Skowrona, Wojciecha Walczyka oraz Filipa Żółtowskiego. Następnie Przewodniczący Rady Miejskiej stwierdził, że „każda z tych osób powinna być przegłosowana indywidualnie”, w

konsekwencji czego Rada przystąpiła do głosowania jawnego za pomocą urządzeń elektronicznych nad projektami uchwał nr 85, 86 i 87, które w swej treści zawierały postanowienie o przyznaniu Nagrody Miasta Czeladź, konkretnym osobom.

Tym samym Rada Miejska w Czeladzi większością głosów 19 za, 0 głosów przeciw i 0 głosów wstrzymujących się podjęła następujące uchwały:

- uchwałę nr XV/207/2025 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 30 kwietnia 2025 r. w sprawie przyznania Nagrody Miasta Czeladź przyznającą nagrodę Arkadiuszowi Skowronowi;
- uchwałę nr XV/208/2025 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 30 kwietnia 2025 r. w sprawie przyznania Nagrody Miasta Czeladź przyznającą nagrodę Wojciechowi Walczykowi;
- uchwałę nr XV/209/2025 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 30 kwietnia 2025 r. w sprawie przyznania Nagrody Miasta Czeladź przyznającą nagrodę Filipowi Żółtowskiemu.

W ocenie organu nadzoru tryb przyjęty przez Radę Miejską w Czeladzi dla przyznania Nagrody Miasta Czeladź jest niewłaściwy, a tym samym uchwała nr XV/207/2025 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 30 kwietnia 2025 r. w sprawie przyznania Nagrody Miasta Czeladź jest niezgodna z prawem w całości, skutkiem czego konieczne jest stwierdzenie jej nieważności.

W pierwszej kolejności należy podnieść, że wyłonienie kandydatów, a następnie przyznanie im przez Radę Miejską Nagrody Miasta Czeladź za działania w zakresie twórczości artystycznej, upowszechnianie lub ochronę kultury w trybie tajnym należy uznać na gruncie obowiązujących przepisów prawa za niedopuszczalne. Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy "Uchwały rady gminy zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej". Podstawową zatem zasadą wynikającą z tego przepisu jest podejmowanie uchwał w drodze głosowania jawnego. Wprowadzenie tej reguły jako podstawowej wiąże się przede wszystkim z realizacją konstytucyjnej zasady prawa obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Odstępstwa od zasady podejmowania uchwał w głosowaniu jawnym mogą nastąpić tylko mocą ustawy. Regulacja prawna nakazująca podejmowanie uchwał w głosowaniu jawnym, zaś w innym trybie tylko wtedy, gdy konkretny przepis ustawy tak stanowi, ma charakter bezwzględnie obowiązujący, a zatem nie występują od niej żadne wyjątki.

Oznacza to, że utajnienie głosowania w sytuacji, gdy przepis ustawy nie przewiduje głosowania tajnego, skutkuje wadliwością prawną uchwały i daje organowi nadzoru prawo do stwierdzenia jej nieważności w trybie art. 91 ustawy o samorządzie gminnym [tak: Anna Wierzbica, w: Komentarz do art. 14 ustawy o samorządzie gminnym, system LEX]. Jak słusznie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w uzasadnieniu do wyroku z dnia 7 maja 2008 r., III SA/Wr 120/08, *Zasada jawności działania organów gminy, ma charakter uniwersalny i ma na celu zapewnienie każdemu, swobodnego dostępu do informacji na temat działania organów gminy. Możliwość przeprowadzenia głosowania tajnego, w »uzasadnionych przypadkach«, wbrew wyrażnej dyspozycji art. 14 u.s.g., wedle której głosowanie nad uchwałami rady gminy jest jawne, chyba że ustawa przewiduje jego utajnienie, stanowi istotne naruszenie wskazanej normy prawnej.*

Zgodnie z art. 61 Konstytucji RP obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa (ust. 1). Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegiałnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu (ust. 2). Ograniczenie prawa, o którym mowa w ust. 1 i 2, może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa (ust. 3). Uszczegółowienie powyższej zasady stanowią przepisy ustawy o samorządzie gminnym. I tak, w myśl art. 11b ust. 1 ustawy działalność organów gminy jest jawna. Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw. Jawność działania organów gminy obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady gminy i

posiedzenia jej komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy i komisji rady gminy (art. 11b ust. 2 ustawy).

W konsekwencji tego należy stwierdzić, że o tajnym sposobie głosowania rady gminy nad uchwałą w danej sprawie musiałby stanowić wyrażnie przepis ustawy. Tymczasem żaden z przepisów prawa (rangi ustawowej) nie przewiduje możliwości wyłonienia laureatów nagrody w zakresie działalności kulturalno – artystycznej, spośród kandydatów zgłoszonych do tej nagrody kandydatów – w drodze tajnego głosowania. Uprawnienia do tajnego głosowania w tym zakresie nie sposób wywieść, w szczególności, ze znajdującego swe zastosowanie w tej sprawie art. 7a ust. 1 i 3 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

Niezależnie od powyższego należy wyrażnie podkreślić, że skutkiem wyrażenia woli przez członków organu kolegialnego, jakim jest rada gminy, jest uchwała. Powstaje ona w drodze głosowania przeprowadzonego - w trybie i na zasadach określonych ustawą. Akt głosowania przez radnych – przy zachowaniu quorum i stosownej większości głosów – powoduje powstanie aktu prawnego, jakim jest uchwała rady gminy. Nie ma przy tym znaczenia, czy głosowanie to odbyło się w trybie jawnym czy też tajnym. Oddanie bowiem głosów przez radnych jest oświadczeniem woli organu stanowiącego, które to przybiera formę uchwały. W opinii organu nadzoru głosowanie nad wyłonieniem spośród 5 kandydatur 3 laureatów Nagrody, nawet jeśli, odbyło się ono w niewłaściwym trybie tajnym, skutkowało podjęciem uchwały merytorycznej, rozstrzygającej sprawę co do istoty. Akt ten bowiem posiada skonkretyzowaną treść i stanowi upoważnienie dla Burmistrza Miasta do podjęcia konkretnych czynności "na zewnątrz" – skutkujących przyznaniem Nagrody – a tym samym wydatkowaniem środków finansowych z budżetu Gminy. W wyniku tego głosowania powstał więc akt mający konkretną treść normatywną wywołujący określone skutki prawne. W ocenie organu nadzoru z chwilą przegłosowania kandydatur podjęta została merytoryczna uchwała w sprawie wyłonienia spośród pięciu kandydatów trzech laureatów, która powinna była przybrać formę odrębnego dokumentu podpisanego przez Przewodniczącego Rady Miejskiej. W przedmiotowej sprawie jednak tak się nie stało.

Rada Miejska natomiast przystąpiła do głosowania jawnego za pomocą urządzeń elektronicznych nad trzema - wybranymi już w głosowaniu tajnym - laureatami nagrody, co skutkowało podjęciem trzech uchwał w sprawie przyznania Nagrody Miasta Czeladź w 2025 roku, w tym kwestionowanej uchwały nr XV/207/2025 Rady.

W ocenie organu nadzoru uchwała ta jest jednak niezgodna z prawem. Narusza ona bowiem w sposób istotny przepis § 6 ust. 3 uchwały nr XXXII/431/2016 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 19 grudnia 2016 r. w sprawie ustanowienia Nagrody Miasta Czeladź za działania w zakresie twórczości artystycznej, upowszechnianie lub ochronę kultury (Dz. Urz. Województwa Śląskiego z dnia 28 grudnia 2016 r. poz. 7099). Zgodnie z treścią § 6 uchwały: *§ 6. 1. Na Sesji Rady Miejskiej Zespół przedstawia sprawdzone i zaopiniowane wnioski o przyznanie nagrody, oraz wnioskuje (rekomenduje) o przyznanie nagród określonym osobom co nie jest dla Rady wiążące. 2. Rada podejmuje uchwałę o przyznaniu takiej nagrody dla nie więcej niż trzech osób w danym roku. 3. W przypadku większej ilości kandydatów niż trzech, Rada dokona głosowania na każdego kandydata przez co wyłoni 3 kandydatów, którzy otrzymają największą ilość głosów. Każdy radny będzie miał opowiedzieć się „za” maksymalnie trzema osobami spośród kandydatów. W przypadku uzyskania identycznej ilości głosów przez kilku kandydatów głosowanie w stosunku do tych osób zostanie powtórzone.*

Powyższa regulacja prawna przewiduje kompetencje dla Rady Miejskiej przyznania nagrody dla nie więcej niż trzech osób w danym roku, jednakże jednocześnie przepis § 6 ust. 3 uchwały dookreśla tryb postępowania Rady Miejskiej w przypadku *większej ilości kandydatów niż trzech*. Stosownie do treści tego przepisu jest ona zobowiązana do głosowania na każdego zgłoszonego kandydata – celem ostatecznego wyłonienia z tego grona jedynie trzech. To oznacza, że przyznanie nagrody w takim przypadku możliwe jest jedynie po uprzednim głosowaniu nad wszystkimi kandydaturami.

Tymczasem w przedmiotowej sprawie wprowadzie doszło do głosowania nad wszystkimi kandydaturami, ale odbyło się to w niedopuszczalnym głosowaniu tajnym, co musi skutkować nieważnością tej czynności prawnej. Podjęcie kwestionowanej uchwały nr XV/207/2025 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 30 kwietnia 2025 r. w sprawie przyznania Nagrody Miasta Czeladź, nastąpiło natomiast z zachowaniem właściwego trybu głosowania – głosowania jawnego – jednakże przyznanie nagrody było skutkiem głosowania tylko nad trzema, wyłoniionymi uprzednio kandydatami, co stoi w wyraźnej sprzeczności z § 6 ust. 3 uchwały nr XXXII/431/2016 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 19 grudnia 2016 r. w sprawie ustanowienia Nagrody Miasta Czeladź za działania w zakresie twórczości artystycznej, upowszechnianie lub ochronę kultury.

Rada, która określa szczegółowe warunki i tryb przyznawania nagród za osiągnięcia w dziedzinie twórczości artystycznej, upowszechniania i ochrony kultury, jest zawsze nimi związana. Uchwała w tej materii bowiem stanowi akt prawa miejscowego. Konstytucja RP natomiast uznaje w art. 87 ust. 2 akty prawa miejscowego za źródła powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej - na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Oznacza to, że mają one moc obowiązującą nie tylko wobec wszystkich osób zamieszkujących daną jednostkę terytorialną, ale przede wszystkim wobec organów, które je ustanowiły. Organy te w swym działaniu są bezwzględnie związane normami wynikającymi z obowiązujących aktów prawa miejscowego i obowiązane są je stosować bez wypaczania ich treści. Podjęcie zatem przez Radę Miejską uchwały w sposób niezgodny z aktem prawa miejscowego, jakim jest uchwała nr XXXII/431/2016 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 19 grudnia 2016 r. w sprawie ustanowienia Nagrody Miasta Czeladź za działania w zakresie twórczości artystycznej, upowszechnianie lub ochronę kultury musi skutkować stwierdzeniem jej nieważności.

O zgodności uchwały z obowiązującym prawem decyduje spełnienie przesłanek zarówno merytorycznych, jak i formalnych. Kontrolę legalności uchwał organów gminy należy przeprowadzać na gruncie przepisów prawa – procesowych i materialnych - i musi się ona rozciągać na wszystkie etapy procesu stosowania prawa przez radę gminy (por. wyrok NSA z dnia 11 maja 1993, sygn. akt SA/Wr 432/93, OSP 1995/2/28 oraz wyrok NSA z dnia 19 czerwca 1995 r., sygn. akt I SA 1241/94, ONSA 1996/2/94). Spełnienie przez radę przesłanek formalnych oznacza konieczność zachowania wszystkich niezbędnych wymogów przewidzianych prawem i przestrzeganie zasad proceduralnych w całym procesie podejmowania uchwały. Do wymogów determinujących podjęcie ważnej uchwały należy zaliczyć nie tylko działanie organu we właściwej dla działalności uchwałodawczej formie organizacyjnej, ale i również zgodnie z ustaloną dla tej działalności procedurą.

Powyżej opisane uchybienie należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XV/207/2025 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 30 kwietnia 2025 r. w sprawie przyznania Nagrody Miasta Czeladź - w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, 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 upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego