

**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

dnia 8 lipca 2009 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA	Maciej Guziński (sprawozdawca)
Sędziowie	Sędzia NSA	Józef Kremis
	Sędzia WSA	Marcin Miemieć
Protokolant		Ewa Bogulak

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 8 lipca 2009 r. sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego na uchwałę Rady Miejskiej w Bardzie z dnia 27 września 2005 r. nr XXV/217/05 w przedmiocie ustanowienia Odznaczenia Zasłużonych dla Miasta i Gminy Bardo

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;**
II. określa, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu do dnia prawomocności wyroku.

UZASADNIENIE

Przedmiotem skargi Wojewody Dolnośląskiego jest uchwała Rady Miejskiej w Bardzie nr XXV/217/05 z dnia 27 września 2005 r. w sprawie ustanowienia Odznaczenia Zasłużony dla Miasta i Gminy Bardo, wydana na podstawie art. 18 ust. 1 i ust. 2 pkt 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm., dalej u.s.g. lub ustawa o samorządzie gminnym). W przedmiotowej uchwale Rada ustanowiła wyróżnienie honorowe pod nazwą „Odznaczenie” Zasłużony dla Miasta i Gminy Bardo i regulamin jego nadania.

Na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, organ nadzoru wniósł o stwierdzenie nieważności powyższej uchwały Rady Miejskiej w Bardzie z powodu istotnego naruszenia art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.) oraz art. 18 ust. 1 i ust. 2 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym.

W uzasadnieniu skargi organ nadzoru wskazał, że wedle art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Jest to jedna z podstawowych zasad polskiego systemu prawnego. Oznacza ona, że organy władzy publicznej mogą działać tylko na podstawie prawnej, a normy prawne określają ich kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając jednocześnie ramy ich działania. Oznacza to, że podstawą do wydania aktu prawnego w postaci uchwały i zamieszczenia w niej uregulowań o określonej treści jest wyraźne upoważnienie ustawowe wynikające z ustawy szczególnej lub ustawy o samorządzie gminnym.

Natomiast, zdaniem organu nadzoru, art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie mógł być podstawą podjęcia przedmiotowej uchwały, albowiem ogólna norma kompetencyjna w nim zawarta nie może stanowić źródła umocowania do podjęcia jakiegokolwiek uchwały, jeżeli uprawnienie to nie wynika z przepisu szczególnego. W omawianym przypadku żaden przepis szczególnej ustawy nie przyznaje Radzie Miejskiej w Bardzie upoważnienia do nadawania tytułu „Zasłużony dla Miasta i Gminy Bardo”. Skoro zatem rada gminy nie może nadawać takiego tytułu, to tym bardziej nie może określać procedur jego nadawania.

Organ nadzoru podniósł, że jedyny tytuł jaki przewiduje ustawa o samorządzie gminnym dla osób, które gmina pragnie wyróżnić w szczególny sposób, to honorowe obywatelstwo gminy. Kompetencję do nadawania honorowego obywatelstwa gminy przewiduje art. 18 ust. 2 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten nie zawiera jednak upoważnienia do nadawania jakichkolwiek innych wyróżnień. Nie dają takiego umocowania także pozostałe regulacje ustawy o samorządzie gminnym, jak również innych ustaw. Zgodnie z ustawą z dnia 21 grudnia 1978 r. o odznakach i mundurach (Dz. U. Nr 31, poz. 130, ze zm.), jedynym organem samorządowym, który ustawa upoważnia do przyznania odznaki, jest sejmik województwa.

W odpowiedzi na skargę, Gmina Bardo wniosła o oddalenie skargi w całości. W uzasadnieniu wskazano, powołując się na orzecznictwo sądów administracyjnych, że organ nadzoru dokonał zawężającej wykładni przepisu art. 18 ust 2 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym. Jeśli art. 18 ust. 2 pkt 14 u.s.g. przyznaje radzie gminy prawo do nadawania honorowego obywatelstwa 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 tytuły honorowe zasłużonego dla gminy, jak odznaczenie „Zasłużony dla Miasta i Gminy Bardo”.

Wskazano w odpowiedzi na skargę, że w zakresie spraw o charakterze korporacyjnym samodzielność gminy musi być większa. Interpretacja przepisów ustawowych określających kompetencje w tym zakresie powinna uwzględniać także istotę samorządu, cele dla których samorząd został powołany i pozostawać w zgodzie z wartościami, które ma realizować, a także, a może przede wszystkim, z za-

sadą subsydiarności. Za powyższą wykładnią przemawia nie tylko korporacyjny charakter gminy, ale także sposób określenia jej zadań i kompetencji w art. 6 u.s.g.

Podniesiono również, że art. 3 ustawy o odznakach i mundurach stanowi, że jednostki samorządu terytorialnego mogą ustanawiać w drodze uchwały organu stanowiącego danej jednostki własne herby, flagi, emblematy oraz insygnia i inne symbole. Natomiast z wykładni językowej przepisów art. 2 i art. 3 tej ustawy jednoznacznie wynika, iż "odznaka" mieści się w pojęciu szerszym i do tego wieloznacznym, jakim jest symbol.

W odpowiedzi Gminy podniosła także, że zaskarżona uchwała nie jest aktem prawa miejscowego, nie zawiera norm generalnych i abstrakcyjnych. Wobec powyższego wnosi o oddalenie skargi w całości; a z ostrożności procesowej o stwierdzenie jej niezgodności z prawem a nie stwierdzenie nieważności, gdyż skarga została złożona po upływie roku od dnia jej podjęcia, a nie uchybiono terminowi do jej przekazania skarżącemu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Wyjaśnić na wstępie trzeba, że zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269, ze zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości między innymi przez kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 tej ustawy).

Stosownie do art. 3 § 1 w związku z art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, ze zm., zwanej dalej w skrócie „p.p.s.a.”), zakres kontroli administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawie skarg na akty prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Kryterium legalności umożliwia sądowi administracyjnemu uwzględniającemu skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdzenie nieważności tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdzenie, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.).

Podstawy nieważności aktu organu gminy określa art. 91 ust. 1 u.s.g., według którego uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. Zgodnie z art. 91 ust. 4 u.s.g., w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa. Przepisy art. 91 ust. 1 oraz ust. 4 u.s.g. wyróżniają zatem dwie kategorie wad uchwał organów gminy: istotne naruszenie prawa i nieistotne naruszenie prawa. Podstawą rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność uchwały organu gminy może być tylko istotne naruszenie prawa. Zgodnie ze stanowiskiem doktryny oraz z ustalonym orzecznictwem sądów administracyjnych, do istotnego naruszenia prawa należy zaliczyć naruszenie przez organ gminy podejmujący uchwałę przepisów o właściwości, podjęcie takiego aktu bez podstawy prawnej, wadliwe zastosowanie normy prawnej będącej podstawą prawną podjętego, naruszenie procedury podejmowania uchwały.

Godzi się dodatkowo podkreślić, iż – stosownie do art. 134 § 1 p.p.s.a. – rozstrzygając w granicach sprawy, sąd nie jest jednak związany zarzutami i wnioskami skargi, ani powołaną w niej podstawą prawną.

Mając na uwadze powyższe zasady, w ocenie Sądu skarga Wojewody Dolnośląskiego zasługuje na uwzględnienie, ale z innych powodów niż wskazanych w jej uzasadnieniu.

Istotnym zagadnieniem w sprawie jest kwestia zakresu samodzielności gminy w rozstrzygnięciu spraw dotyczących wewnętrznego ustroju gminy, taki bowiem charakter mają sprawy związane z nadaniem przez radę honorowego obywatelstwa gminy (a zdaniem Sądu, także inne formy uhonorowania za zasługi dla gminy). Powstaje więc zagadnienie, czy w ramach samodzielności gminy w tym zakresie, może ona stanowić o wyróżnieniu osób w inny sposób niż to przewidziano wprost w art. 18 ust. 2 pkt 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tj. przez nadawanie „honorowego obywatela gminy”.

Kwestia zakresu podstawy prawnej zaskarżonej uchwały wymaga więc odniesienia się do elementarnych zasad dotyczących samodzielności samorządu terytorialnego. Należy zatem podkreślić, że samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, wykonując przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 16 ust. 2 Konstytucji RP). Samorząd terytorialny wykonując te zadania w zakresie określonym prawem, ma swobodę działania w każdej sprawie, która nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy (art. 163 Konstytucji RP). Ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące (art. 169 ust. 4 Konstytucji RP).

Powyższe wskazuje, że gmina jako jednostka samorządu terytorialnego, została obdarzona możliwością samodzielnego określania swego ustroju wewnętrznego (art. 169 ust. 4 Konstytucji RP). Gmina jako wspólnota jest podmiotem o charakterze korporacyjnym, tym samym relacje pomiędzy gminą a jej członkiem (członkiem wspólnoty) dotyczą wewnętrznego ustroju gminy. W zakresie tych relacji (wspólnota – członek wspólnoty) pozostaje niewątpliwie ewentualna możliwość wyróżniania przez gminę członka wspólnoty gminnej za zasługi względem gminy.

O ustroju gminy stanowi jej statut uchwalany przez radę (art. 3 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym). Oznacza to, że materia odnosząca się do relacji pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego a jej członkami ma statutowy charakter, dotyczy jej wewnętrznego ustroju, a sam statut ma, m.in. z uwagi na zewnętrzny charakter wielu niezbędnych w nim postanowień, charakter aktu prawa miejscowego.

Tej „statutowej” materii dotyczy więc również kompetencja do wyróżniania zasłużonych zdaniem rady gminy osób, nie tylko poprzez instytucję honorowego obywatelstwa, ale także poprzez nadawanie innych wyróżnień honorowych, podkreślających zasługi dla konkretnej jednostki samorządowej, mieszczących się w zakresie pojęciowym instytucji honorowego obywatelstwa.

Podkreślić należy, że w literaturze wyrażany jest pogląd, akceptowany przez Sąd, że szczegółowa regulacja prawna honorowego obywatelstwa gminy (a zdaniem Sądu, także inne formy uhonorowania za zasługi dla gminy) powinna być unormowana w statucie gminy, ewentualnie w specjalnej uchwale rady gminy (zob. A. Agopszowicz, Z. Gilowska, Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz, Warszawa 1999, s. 173; A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławewski, Samorząd gminny, Komentarz, Dom Wydawniczy ABC 2005, s. 173, 174).

Tym samym wykładnia przepisu art. 18 ust. 2 pkt 14 u.s.g. nie może być zawężająca (zob. 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 ustawy o samorządzie gminnym 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. W sprawie: odznaczenie: „Zasłużony dla Miasta i Gminy Bardo”. Przemawia za taką niezawężającą wykładnią nie tylko podkreślany już korporacyjny charakter gminy, ale także sposób określenia jej zadań i kompetencji w art. 6 ustawy o samorządzie gminnym.

Nadawanie obywatelstwa honorowego gminy należy bezspornie do zadań własnych gminy. Problem zakresu tych zadań jest uregulowany w przykładowym katalogu zawartym w art. 7 ust. 1 u.s.g. Poza tym wyliczeniem, zgodnie z art. 6 ustawy o samorządzie gminnym, do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Jeżeli ustawy nie stanowią inaczej, rozstrzygnięcie w tych sprawach należy do gminy. Według zgodnych poglądów doktryny oraz ustalonego orzecznictwa sądowego, gmina może w tych ogólnie zakreślonych ramach ustawowych załatwiać sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, według następujących zasad: gmina wykonuje lokalne zadania publiczne określone ustawowo, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów; gmina może też sama określać swe zadania oraz podejmować się ich wykonywania. Taka możliwość ustalania zadań publicznych jest dopuszczalna tylko w gminie. Powiat oraz samorząd województwa może bowiem wykonywać tylko zadania określone ustawowo.

Uhonorowanie określonych osób za ich zasługi dla gminy, czyli terytorialnej wspólnoty samorządowej (art. 1 ustawy o samorządzie gminnym), jest sprawą publiczną o znaczeniu lokalnym. Formy takiego uhonorowania nie mają charakteru zamkniętego do nadawania obywatelstwa honorowego, ograniczonego podmiotowo do osób fizycznych. W ramach swobody określania swych zadań, umocowanej w powołanym art. 6 ustawy o samorządzie gminnym, gmina może tworzyć nowe formy prawne w badanym zakresie, obejmujące nie tylko osoby fizyczne, ale także twory organizacyjne, w tym osoby prawne, zasłużone dla gminy. Przyjmowanie takich form służy z pewnością wykonywaniu zadań gminy, określonych w art. 7 ust. 1 wskazanej ustawy, czyli wspieraniu i upowszechnianiu idei samorządowej (pkt 17) oraz promocji gminy (pkt 18).

Zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, organem właściwym do przyjmowania nowych zadań i form ich realizacji jest rada gminy, która uchwała stosowne przepisy w statucie gminy bądź w odrębnej uchwale o charakterze ustrojowym. Także kwestia uchwalenia regulaminu nadawania wyróżnienia nie może budzić wątpliwości, gdyż uchwała ta ma charakter statutowy i podstawę zawartą w przepisach ustrojowych

Sąd podziela pogląd organu nadzoru o zakazie domniemania kompetencji, nakazie interpretacji norm kompetencyjnych w sposób ścisły, zakazie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Stanowisko to nie ma wszakże zastosowania do rozpatrywanej sprawy.

W rozpatrywanej sprawie, właściwy organ gminy w osobie Rady Miejskiej określił bowiem w granicach dopuszczonych obowiązującym prawem w trybie zaskarżonych przepisów uchwały nowe zadanie gminy polegające na ustanowieniu honorowego odznaczenia „Zasłużony dla Miasta i Gminy

Rada Miejska w Bardzie wprowadzając zaskarżoną uchwałą honorowe wyróżnienie w formie odznaczenia działała zatem w ramach swych kompetencji, określonych w ustawie o samorządzie gminnym. Nie wykroczyła też poza dopuszczalne granice tej regulacji, wyznaczone jej ustrojowo-prawnym charakterem i nie naruszyła ustawy o odznakach i mundurach (zob.: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 października 2008 r. sygn. III SA/Wr 302/08; wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 14 lipca 2008 r. sygn. III SA/Wr 210/08; wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 27 maja 2008 r. sygn. III SA/Wr 126/08; wyroku WSA w Bydgoszczy z dnia 3 września 2008 r. sygn. II SA/Bd 462/08; wyroku WSA w Bydgoszczy z dnia 10 września 2008 r. sygn. II SA/Bd 553/08).

Jak już wskazano wcześniej, szczegółowa regulacja prawna honorowego obywatelstwa gminy, a także inne formy uhonorowania za zasługi dla gminy może być unormowana w statucie gminy, ewentualnie w specjalnej uchwale rady gminy – jak w rozpatrywanej sprawie. Ponadto przepis art. 18 ust. 2 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym ma charakter kompetencyjny. Określa właściwość rady gminy w sprawie nadawania honorowego wyróżnienia gminy. Może być więc podstawą regulacji o charakterze statutowym, czy innej regulacji o charakterze ustrojowym, która ma charakter aktu prawa miejscowego. Wymóg podstawy prawnej do wydania aktu prawa miejscowego o charakterze statutowym spełnia natomiast norma ustrojowo-prawna. Zaskarżona uchwała ma statutowy charakter i podstawę zawartą w przepisach ustrojowych, ma więc charakter prawa miejscowego (art. 40 ust. 2 pkt 1 u.s.g.).

Kwalifikacja zaskarżonej uchwały do kategorii aktów prawa miejscowego pociąga za sobą konieczność jej publikacji zgodnie z prawem. Zgodnie z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. 2007 r. Nr 68, poz. 449, ze zm.), akty prawa miejscowego stanowione przez organ gminy, w tym statut gminy, ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Zaskarżona uchwała w § 8 stanowi, że wchodzi w życie z dniem 27 września 2005 r., tj. z dniem uchwalenia. Nie została ogłoszona w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Niespełnienie w tym zakresie wymagań wynikających z art. 42 u.s.g. i oraz art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych jest istotnym naruszeniem prawa
Z powołanych względów na mocy art. 147 § 1 p.p.s.a Wojewódzki Sąd Administracyjny orzekł jak w pkt 1 wyroku. Orzeczenie jak w pkt 2 znajduje wsparcie w art. 152 p.p.s.a.