



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 16 września 2022 r.

Poz. 4426

Sygn. akt III SA/Lu 82/22



### WYROK

#### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 31 maja 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie

w składzie następującym:

Przewodniczący  
Sędziowie

Sędzia NSA Jerzy Marcinowski  
Sędzia WSA Jerzy Drwal (sprawozdawca)  
Sędzia WSA Anna Strzelec

po rozpoznaniu w Wydziale III w dniu 31 maja 2022 r.

na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym

sprawy ze skargi Wojewody Lubelskiego

na uchwałę Rady Gminy Siennica Różana

z dnia 29 października 2003 r.

w przedmiocie przyjęcia Regulaminu przyznawania Statuetki „Zasłużony dla Gminy Siennica Różana”

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.

*Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.*

Sygn. akt: III SA/Lu 82/22

### Uzasadnienie

Pismem z 20 stycznia 2022 r. Wojewoda Lubelski (dalej jako „Wojewoda” lub „organ nadzoru”) wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie skargę na uchwałę Rady Gminy Siennica Różana w sprawie przyjęcia Regulaminu przyznawania Statuetki „Zasłużony dla Gminy Siennica Różana”. Regulamin został przyjęty jednogłośnie w głosowaniu jawnym na sesji Rady Gminy Siennica Różana w dniu 29 października 2003 r. w pkt 8 porządku obrad, utrwalonym w protokole Nr VIII/2003. Przedmiotowa uchwała została przekazana Wojewodzie wraz z pismem wyjaśniającym Wójta Gminy Siennica Różana z 18 listopada 2021 r., nr Or.1510.2.2021.

W skardze Wojewoda podniósł, że uchwała w tej sprawie nie przyjęła formy odrębnego dokumentu, natomiast została ujawniona w protokole Nr VIII/2003. Na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r., poz. 1372 ze zm., dalej jako „u.s.g.”) Wojewoda wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały podnosząc, że:

- protokół z posiedzenia obrad Rady Gminy Siennica Różana Nr VIII/2003 z dnia 29 października 2003 r. w części decydującej o przyjęciu Regulaminu stanowi de facto o przyjęciu uchwały, mimo, że uchwała nie przybrała formy odrębnego dokumentu, ani nie została ogłoszona w trybie przewidzianym w art. 42 u.s.g.,
- uchwała jednostki samorządu terytorialnego w sprawie nadawania honorowych tytułów, wyróżnień i odznaczeń stanowi akt prawa miejscowego,
- uchwała została podjęta bez podstawy prawnej, bowiem obowiązujący w dacie podjęcia uchwały przepis art. 4 ust. 3 ustawy z 21 grudnia 1978 r. o odznakach i mundurach (Dz. U. z 1978 r., Nr 31, poz. 130, dalej jako „u.o.i.m.”), nie zezwalał jednostkom samorządu gminnego na przyjęcie Regulaminu w takiej sprawie,
- zmiana stanu prawnego w tym względzie nastąpiła w związku z wejściem w życie art. 2 ustawy z 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań w administracji publicznej w województwie (Dz. U. z 2009 r., Nr 92, poz. 753) i nastąpiła od 1 sierpnia 2009 r. Mocą tej ustawy zmieniony został art. 4 ust. 3 u.s.g..

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Siennica Różana wniosła o jej odrzucenie ewentualnie oddalenie. Uzasadniając wniosek o odrzucenie podniosła, że organ nadzoru otrzymał Regulamin 20 listopada 2021 r., a skargę wniósł 1 lutego 2022 r., a więc z uchybieniem 30-dniowego terminu do jej wniesienia, w związku z czym skarga podlega odrzuceniu na podstawie art. 58 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 329, dalej jako „p.p.s.a.”). Natomiast uzasadniając wniosek o oddalenie skargi Rada Gminy wskazała, że Regulamin nie jest aktem prawa miejscowego. W ocenie Rady Regulamin jest aktem wewnętrznym, który nie kreuje praw, ani obowiązków, jak też nakazów czy zakazów, a ponadto ze względu na przedmiot nie mieści się w zakresie regulacji art. 40 ust. 2 u.s.g.. Odnośnie do podstawy prawnej przyjęcia Regulaminu Rada Gminy powołała się na art. 7 u.s.g., który stanowi, że do zadań gminy należy także wspieranie i upowszechnianie idei samorządowej i promocja gminy. Zdaniem Rady do „statuetki” nie mają zastosowania przepisy ustawy o odznakach i mundurach, gdyż statuetka jest rzeźbą, a nie odznaką noszoną przez osoby nią uhonorowane.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga podlega uwzględnieniu, gdyż zaskarżona uchwała została wydana z naruszeniem prawa skutkującym koniecznością stwierdzenia jej nieważności.

W pierwszej kolejności należało odnieść się do wniosku organu o odrzucenie skargi. Wniosek ten nie zasługiwał na uwzględnienie, ponieważ organ nadzoru (Wojewoda Lubelski) nie jest związany terminem zaskarżenia wskazanym w przepisach art. 53 § 1-3 p.p.s.a. Termin 30-dniowy, o którym mowa w art. 91 ust. 1 u.s.g. wiąże organ nadzoru tylko w zakresie dopuszczalności stwierdzenia nieważności aktu (uchwały lub zarządzenia) we własnym zakresie. Natomiast termin ten nie wiąże organu nadzoru co do dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Zgodnie z art. 93 ust. 1 u.s.g., po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1, organ nadzoru nie może tylko we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Z powyższych unormowań wynika wniosek, że uchwała organu gminy niezgodna z prawem może zostać zaskarżona do sądu administracyjnego w każdym czasie, gdyż przepis

art. 93 ust. 1 nie określa terminu, w jakim organ nadzoru powinien wnieść skargę do sądu administracyjnego. Wobec tego kompetencja organu nadzoru może być wykonywana bez względu na upływ czasu od daty podjęcia uchwały.

Z powyższych względów nie zachodzą podstawy do uwzględnienia wniosku o odrzucenie skargi.

Sąd zauważa, że forma uchwały jest wadliwa. Uchwała nie przybrała bowiem postaci odrębnego dokumentu, a jedynie formę zapisu w protokole Nr VIII/2003 na sesji Rady Gminy Siennica Różana w dniu 29 października 2003 r. w pkt 8 porządku obrad. W punkcie tym Rada Gminy jednomyślnie, w głosowaniu jawnym, przyjęła Regulamin przyznawania Statuetki „Zasłużony dla Gminy Siennica Różana”. Podnieść należy, że protokół jest jedynie dokumentem utrwalającym przebieg procedury głosowania nad uchwałami organu kolegialnego. Z tego względu zastosowana w tej sprawie przez Radę Gminy praktyka umieszczenia uchwały wyłącznie w protokole, a nie w postaci odrębnego dokumentu jest zdecydowanie wadliwa. Zwrócić należy również uwagę na to, że uchwała nie została ogłoszona w trybie przewidzianym w art. 42 u.s.g. Jednakże wadliwość formy nie wpływa na charakter i moc prawną podjętej uchwały i nie wyklucza możliwości poddania takiej uchwały weryfikacji pod kątem zgodności z prawem.

Sąd uznał, że zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego, na co wskazuje charakter norm prawnych w niej ujętych. Zauważyć należy, że zgodnie z art. 40 ust. 2 u.s.g., na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie:

- 1) wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych;
- 2) organizacji urzędów i instytucji gminnych;
- 3) zasad zarządu mieniem gminy;
- 4) zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Zatem uchwała dotycząca relacji pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego a jej członkami ma statutowy charakter. Tej „statutowej” materii dotyczy również kompetencja do wyróżniania zasłużonych dla gminy osób, nie tylko poprzez instytucję honorowego obywatelstwa, ale także poprzez nadawanie innych tytułów honorowych, odznak, statuetek, itd. (por. wyrok NSA z 27 czerwca 2017 r., II OSK 1862/16, LEX nr 2343292).

W przedmiotowej sprawie w ramach tej „statutowej” materii uchwała powołuje Kapitułę Statuetki, określa zasady jej powoływania i skład (§ 3 Regulaminu). Kapituła Statuetki jest więc de facto organem (jednostką/instytucją pomocniczą) funkcjonującym w ramach wewnętrznych struktur organizacyjnych Gminy Siennica Różana, mającym określone zadania (wybór osób zasłużonych dla gminy) i działającym według ustanowionych w Regulaminie zasad. Za stanowiskiem, że przedmiotowa uchwała ma charakter aktu prawa miejscowego przemawia również fakt zamieszczenia w niej postanowień o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Przy czym podkreślić należy, że generalny charakter uchwały wyraża się w tym, że jest adresowana do nieoznaczonej liczby adresatów, a jej charakter abstrakcyjny w tym, że normy w niej zawarte podlegają wielokrotnemu zastosowaniu. Taki charakter ma § 6 ust. 1 Regulaminu, który stanowi o prawie każdego mieszkańca gminy posiadającego czynne prawo wyborcze, jak również organizacji społecznych i stowarzyszeń działających na terenie gminy do zgłaszania kandydatów do przyznania statuetki, jak też § 2 Regulaminu stanowiący o kręgu osób, którym statuetka jest przyznawana, nieograniczonym ze względu na miejsce zamieszkania na terenie gminy. Możliwość wielokrotnego stosowania przepisów uchwały została natomiast uwidoczniła w treści § 6 ust. 1 in fine, gdzie mowa jest o terminie zgłaszania kandydatów do przyznania statuetki (koniec maja każdego roku) oraz w § 5 i § 6 ust. 2 stanowiącym o prawie przyznawania przez Kapitułę Statuetki takiego wyróżnienia raz w roku. Przedmiotowa uchwała nie ma więc jednokrotnego zastosowania, ani charakteru jedynie wewnętrznego, sprowadzającego się do relacji między organami gminy. Skoro uchwała przyznaje nieokreślonemu kręgowi podmiotów określone prawo podmiotowe, reguluje zasady i tryb jego uzyskania, a także reguluje status podmiotów zewnętrznych w stosunku do organów gminy, jest więc aktem prawa miejscowego. Jak się podkreśla w orzecznictwie, w przypadku uznania, że uchwała zawiera przynajmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, jest ona aktem prawa miejscowego (por. wyrok WSA w Poznaniu z 12 kwietnia 2018 r., IV SA/Po 1212/17, LEX nr 2482342, wyrok NSA z 18 lipca 2006 r., I OSK 669/06, LEX nr 275445).

Należy przyznać rację organowi nadzoru, że zaskarżona uchwała została podjęta bez podstawy prawnej. Podkreślić trzeba, że działanie Rady Gminy w Siennicy Różanej w zakresie zaskarżonej uchwały jest sprzeczne z zasadą legalizmu określoną art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którą organy władzy publicznej mogą działać

jedynie w granicach prawa i na jego podstawie. W odniesieniu do władzy publicznej zasada legalizmu nie oznacza, że dozwolone jest wszystko, co nie jest prawem zakazane, jak w przypadku podmiotów prywatnych. W demokratycznym państwie prawa wszystkie działania organów państwa muszą znajdować upoważnienie w przepisach prawa. Zgodnie z zasadą praworządności organy administracji publicznej mogą robić jedynie to, na co prawo wyraźnie im zezwala.

Podstawy prawnej zaskarżonej uchwały nie można wywieść z przepisów ustawy o odznakach i mundurach, ponieważ w dacie podjęcia uchwały przepisy ustawy nie dawały takich kompetencji radom gmin, a jedynie sejmikom województw (art. 4 ust. 3 ustawy). Zmiana stanu prawnego w tym względzie nastąpiła dopiero w związku z wejściem w życie art. 2 ustawy z 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań w administracji publicznej w województwie (Dz. U. z 2009 r., Nr 92, poz. 753) i nastąpiła od 1 sierpnia 2009 r.

Podstawy prawnej zaskarżonej uchwały nie można także wyprowadzić z przepisów ustawy o samorządzie gminnym. Nie pozwala na to art. 7 ust. 1 pkt 18 u.s.g. wskazujący na zadania własne gminy w zakresie promocji. Zauważyć należy, że zadania z zakresu promocji należą do kategorii zadań przydzielonych jednostkom samorządu terytorialnego na mocy ustrojowych ustaw samorządowych. Zadania własne obejmują różne dziedziny, ustawodawca w art. 7 ust. 1 pkt 18 u.s.g. wymienia m.in. promocję gminy (pkt 18). Ustawodawca, ani w tych ustawach, ani w ustawach odrębnych, nie określa jednak, na czym realizacja tego zadania ma polegać. W celu ustalenia, czy dane działanie mieści się w ramach zadań realizujących zadania własne z zakresu promocji gminy, należy więc odwołać się do początkowej treści przepisu art. 7 u.s.g., który w ust. 1 stanowi, że zaspokajanie potrzeb zbiorowych wspólnoty należy do zadań własnych gminy. Zatem dla określenia, czy dana działalność stanowi realizację zadania własnego gminy, należy każdorazowo określić, czy spełnia ona przesłankę zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty. Sąd podziela w tym względzie stanowisko wyrażone w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 grudnia 2000 r., I SA/Gd 2038/99 (publik. OSP 2001/11, poz. 158), zgodnie z którym w kwestii oceny, czy dane działanie związane z promocją realizuje warunek zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców danej wspólnoty, należy wziąć pod uwagę korzyści, jakie wspólnota odniesie, na skutek owego działania, np. wspólnota samorządowa osiągnie wymierne korzyści z napływu dodatkowej liczby turystów. W przedmiotowej sprawie przesłanka zaspokajania potrzeb zbiorowych wspólnoty gminnej jako zadania własnego gminy polegającego na promocji gminy, nie została spełniona. Przyznanie statuetki danej osobie fizycznej, czy też organizacji jest formą jej wyróżnienia, a więc korzyść osiąga dana jednostka. Tym samym nie można uznać, że takie działanie stanowi realizację zadania gminy z zakresu promocji, bowiem nie zaspokaja zbiorowych potrzeb wspólnoty. W ramach funkcji polegającej na promocji gminy, czyli na propagowaniu jej walorów (turystycznych, przyrodniczych, kulturalnych, itp.) nie mieści się nadawanie osobom (instytucjom) wyróżnienia w formie statuetki (por. wyrok NSA z 20 marca 2009 r., II OSK 1477/08, LEX nr 525883).

Zaskarżona uchwała nie ma również podstawy prawnej w art. 18 ust. 2 pkt 14 u.s.g., odnoszącym się do nadawania honorowego obywatelstwa gminy. Czym innym jest bowiem instytucja honorowego obywatelstwa nadawana osobom fizycznym, a czym innym wyróżnienie w formie statuetki przyznawane nie tylko osobom fizycznym, ale również instytucjom, organizacjom, stowarzyszeniom (statuetkę Gmina przyznała np. Zespołowi Pieśni i Tańca „Jawor” Akademii Rolniczej w Lublinie).

Nie ulega wątpliwości, że aby ustanowić i nadawać odznaczenie/wyróżnienie dla osoby zasłużonej dla gminy musi istnieć odpowiednie uregulowanie (podstawa prawna) i to o charakterze ustawowym, zaś w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały, takiej podstawy prawnej nie było.

Niezasadny jest argument Gminy Siennica Różana, że do zaskarżonej uchwały nie ma zastosowania ustawa o odznakach i mundurach, ze względu na to, że przyznawane w formie statuetki wyróżnienie jest rzeźbą, a nie odznaką. Jak bowiem wynika z ustawy z art. 2 ust. 2 tej ustawy, odznakami mogą być emblematy, godła, barwy, herby miast lub województw i inne przedmioty, jeżeli sposób ich sporządzenia i używania wskazuje na to, że pełnią funkcję wyróżnienia za zasługi w działalności państwowej lub społecznej. Niewątpliwie statuetka „Zasłużony dla Gminy Siennica Różana” jest w rozumieniu powołanego przepisu „innym przedmiotem”, który pełni funkcję wyróżnienia osób, organizacji, czy instytucji posiadających zasługi dla tej gminy.

Końcowo zauważyć należy, że przedmiotowa uchwała jako akt prawa miejscowego powinna być przedłożona organowi nadzoru w terminie określonym art. 90 ust. 1 u.s.g., jak również ogłoszona na zasadach określonych w art. 42 u.s.g., a więc zgodnie z ustawą z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w wersji obowiązującej w dacie jej podjęcia (Dz. U. z 2000 r., Nr 62, poz. 718 ze zm.). W stosunku do aktów prawa miejscowego przepis art. 13 pkt 2 tej ustawy przewidywał

obowiązek publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zaniechanie powyższych obowiązków prawnych, stanowi w ocenie Sądu istotne naruszenie prawa. Brak publikacji uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym spowodował, że nie wiąże ona adresatów zawartych w niej norm prawnych i nie wywołuje skutku prawnego.

Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a., Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt prawa miejscowego, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Takim przepisem szczególnym jest art. 94 ust. 1 u.s.g., który stanowi, że nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba, że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w art. 90 ust. 1, albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego. Zatem jeżeli uchwała rady gminy stanowi akt prawa miejscowego, albo nie została przedłożona wojewodzie w terminie określonym art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (7 dni od daty jej podjęcia), to w każdym czasie dopuszczalne jest stwierdzenie jej nieważności.

W przedmiotowej sprawie zaszyły obie, wymienione powyżej, przesłanki stwierdzenia nieważności. Zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego, jak to wyjaśniono już we wstępnej części rozważań Sądu. Ponadto przedłożenie uchwały organowi nadzoru nastąpiło po upływie kilkunastu lat od daty podjęcia uchwały (dopiero w odpowiedzi na pismo organu), w związku z czym uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały w terminie określonym w art. 90 ust. 1 u.s.g.

Mając powyższe na uwadze, Sąd był zobligowany, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 94 ust. 1 u.s.g., do zastosowania wobec uchwały sankcji nieważności.

*Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.*