



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 24 sierpnia 2017 r.

Poz. 3557

### WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 36/16 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 30 marca 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we  
Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Małgorzata Malinowska-Grakowicz (sprawozdawca)
Sędziowie	Sędzia WSA Magdalena Jankowska-Szostak Sędzia WSA Tomasz Świetlikowski
Protokolant	Katarzyna Kiermacka

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 17 marca 2016 r.  
sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Świdnicy  
na uchwałę Rady Miejskiej w Ząbkowicach Śląskich  
z dnia 28 grudnia 2004 r. nr XV/70/2004  
w przedmiocie ustanowienia honorowej odznaki „Zasłużony dla  
Gminy Ząbkowice Śląskie”, ustalenia jej wzoru, zasad i trybu nadawania  
stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości.

#### Uzasadnienie

Prokurator Okręgowy w Świdnicy na podstawie art. 50 § 1, art. 53 § 3 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj. Dz. U. 2012 nr 270 z późn. zmianami) oraz na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 roku o prokuraturze (Dz. U. z 2011 nr 270 poz. 1599 z późn. zmianami) wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na uchwałę Rady Miejskiej w Ząbkowicach Śląskich nr XV/70/2004 z dnia 28 grudnia 2004 roku w sprawie ustanowienia honorowej odznaki „Zasłużony dla Gminy Ząbkowice Śląskie”, ustalenia jej wzoru, zasad i trybu nadawania domagając się stwierdzenia jej nieważności.

Zaskarżonej w całości uchwale Prokurator Okręgowy zarzucił istotne naruszenie prawa, tj.:

- art. 3 ust. 1 i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 21 grudnia 1978 roku o odznakach i mundurach (Dz. U. nr 31 poz. 130 z późn. zm.),
- art. 13 pkt. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłoszeniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r. nr 197 poz. 1172 z późn. zm.),
- art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. 2013 poz. 594 z późn. zm.).

Ponadto Prokurator wniósł o:

1. zasądzenie od organu zwrotu kosztów postępowania według norm przypisanych;
2. nieobciążanie skarżącego kosztami procesu.

W uzasadnieniu skargi Prokurator wskazał, że na sesji w dniu 28 grudnia 2004 roku Rada Miejska w Ząbkowicach Śląskich podjęła uchwałę nr XV/70/2004 w sprawie ustanowienia honorowej odznaki „Zasłużony dla Gminy Ząbkowice Śląskie”. Ponadto Rada uchwaliła w formie załączników wzór wniosku o nadanie odznaki (załącznik nr 1), wzór odznaki (załącznik nr 2) i wzór dyplomu (załącznik nr 3).

W § 11 przedmiotowej uchwały Rada postanowiła, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Prokurator podniósł w skardze, że z zapisu § 11 ma wynikać, iż zaskarżona uchwała jest aktem wewnętrznym dlatego też, gdyby tak istotne było prokurator nie mógłby jej zaskarżyć z uwagi na upływ ustawowego terminu określonego w art. 53 §3 u.p.p.s.a. W ocenie skarżącego kwestionowana uchwała jest aktem prawa miejscowego, dlatego też termin 6 miesięcy od dnia wejścia w życie tej uchwały nie ma zastosowania.

Dalej Prokurator uzasadniał, że badając legalność zaskarżonego aktu, w związku ze zgłoszeniem jednego z mieszkańców, brał przede wszystkim pod uwagę fakt, czy został on wydany w granicach kompetencji przyznanych radzie gminy oraz jaki ma on charakter prawny albowiem od tego jest uzależniony tryb jego wejścia w życie. I tak skarżący przede wszystkim uznał, że Rada Miejska w Ząbkowicach Śląskich nie mogła ustanowić odznaki honorowej „Zasłużony dla Gminy Ząbkowice Śląskie”, gdyż jak wynika z przepisu art. 18 ust. 2 pkt. 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, instytucja honorowego obywatelstwa jest główną i jedyną formą wyróżniania osób fizycznych za ich zasługi dla gminy. W przepisie tym brak jest co prawda określenia formy nadania takiego wyróżnienia, ale nie przewiduje on ustanawiania odrębnej odznaki jak stało się to w przypadku kwestionowanej uchwały.

Sprawę odznak i uprawnień do ich nadawania regulują przepisy ustawy o odznakach i mundurach. W myśl jej art. 4 spośród jednostek samorządu terytorialnego, tylko województwa w drodze uchwały Sejmiku, mogą ustanawiać honorowe odznaczenia za zasługi w działalności państwowej lub społecznej na rzecz określonego województwa. Oznacza to że, ani rada miejska, ani rada powiatu nie może ustanowić odznak honorowych za zasługi dla gmin lub powiatów.

Dlatego też Rada Miejska w Ząbkowicach Śląskich nie miała podstaw do podjęcia zaskarżonej uchwały.

W ocenie skarżącego gdyby nawet dopuścić uprawnienie do ustanowienia takiej odznaki, to w podstawie prawnej uchwały należało wskazać art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, a nie jak to uczyniono art. 18 ust. 1 tej ustawy, który nie może stanowić samostojnej podstawy do podjęcia przedmiotowej uchwały, gdyż ma on charakter jedynie organizacyjny i nie zawiera delegacji do stanowienia jakiegokolwiek prawa. Jako podstawę prawną kwestionowanej uchwały Rada wskazała wyłącznie art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten stanowi jednak ogólną normę kompetencyjną dla organu uchwałodawczego gminy i uzupełnia jedynie upoważnienie, które musi wynikać z przepisu rangi ustawowej i powinno być wyraźne, a nie tylko wynikające pośrednio z ustawy. Ponadto musi wskazywać organ właściwy do wydania danego aktu normatywnego, gdyż istnienia upoważnienia ustawowego do stanowienia prawa miejscowego nie można domniemywać (wyrok WSA w Gdańsku z 7 listopada 2013 roku III SA GD 583/13). Prokurator podniósł, że treść zaskarżonej uchwały wskazuje, że Rada postanowiła o nadaniu jej charakteru wyłącznie aktu wewnętrznego, a nie prawa miejscowego.

Tymczasem uchwała ta zawiera w swej treści normy o charakterze generalnym oraz abstrakcyjnym. O generalności uchwały, jak wynika z ugruntowanego orzecznictwa sądów administracyjnych decyduje fakt,

że na brzmienie przepisów uchwały będzie mógł się powołać zarówno każdy podmiot uprawniony do zgłaszania kandydata, jak i osoba zgłoszona do takiego uhonorowania. Uchwała ta przynajmniej więc nieokreślonego kręgowi podmiotów określone prawo podmiotowe i reguluje zasady oraz tryb jego uzyskiwania. Z kolei abstrakcyjność przepisów tej uchwały wynika z możliwości wielokrotnego stosowania jej przepisów co powoduje, że nie konsumuje się ona po jednokrotnym zastosowaniu.

Natomiast art. 88 ust 1 Konstytucji RP określa, że warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Z kolei na co wskazuje art. 13 pkt 2 ustawy o ogłoszeniu aktów normatywnych w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego, co w przypadku zaskarżonej uchwały się nie stało gdyż w jej § 11 określono, że wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Dlatego też w ocenie Prokuratora zaskarżona uchwała w sposób istotny narusza przepis art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r. nr 147 poz. 1172 z późn. zm.).

Powyższe uzasadnia wnioskowanie o stwierdzenie jej nieważności w całości.

Ponadto skarżący wywodził w skardze, jeżeli przyjąć, że Rada Miejska mogła uchwalić ten akt prawny, to w podstawie prawnej należało dodatkowo przywołać art. 3 ust. 1 ustawy o odznakach i mundurach. Fakt niewskazania w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały właściwych regulacji prawnych o odznakach i mundurach oraz traktowanie ustanowionej odznaki „Zasłużony dla Gminy Ząbkowice Śl.” wyłącznie w celach promocyjnych nie oznacza, że ustawa o odznakach i mundurach nie znajdowała zastosowania przy podjęciu zaskarżonej uchwały. Wzór takiej odznaki musi być ustanowiony w zgodzie z zasadami heraldyki, weksykologii i z miejscową tradycją historyczną, o czym stanowi art. 3 ust 2 cyt. ustawy a ponadto jak wynika z art. 3 ust. 3 tej ustawy winna zostać zaopiniowana przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Natomiast jak ustalono organ o taką opinię nie występował.

Ponadto zdaniem prokuratora Rada Miejska wydając kwestionowaną uchwałę dopuściła się również innych istotnych naruszeń przepisów prawa.

I tak w § 5 pkt 3 określono, że wnioski o nadanie odznaki rozpatruje Kapituła odznaczenia w składzie: - Burmistrz Ząbkowice Śląskich (przewodniczący) -Przewodniczący stałych komisji Rady Miejskiej w Ząbkowicach Śląskich.

Tak więc skarżony organ ustanawiając Kapitułę zdecydował o wejściu w jej skład osób spoza Rady do czego nie był uprawniony, gdyż ust. 21 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym określa, że rada gminy może powołać ze swojego grona stałe i doraźne komisje do określonych zadań, ustalając przedmiot ich działania i skład osobowy.

Dlatego Rada Miejska w Ząbkowicach Śląskich powołując Kapitułę bezpodstawnie zdecydowała o udziale w niej osoby spoza rady.

W ocenie Prokuratora stwierdzić należy, że zaskarżona uchwała wydana została z szeregiem istotnych naruszeń prawa, które winny stanowić podstawę do unieważnienia kwestionowanej uchwały i wyeliminowania jej z obrotu prawnego.

W odpowiedzi na skargę Gmina wniosła o jej oddalenie oraz zasądzenie od skarżącego zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

Na wstępie odpowiedzi Gmina podniosła, iż podjęta w 2004 r. uchwała jest aktem wewnętrznym, a nie aktem prawa miejscowego i w związku z upływem określonego w art. 53 § 3 terminem skarga winna zostać oddalona. Skarżący nie wykazał dlaczego, przedmiotowa uchwała ma być traktowana jako akt prawa miejscowego.

W uzasadnieniu pisma Gmina wskazała, że podstawą prawną wydania zaskarżonej uchwały był przepis art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, a nie przepis art. 18 ust. 2 pkt 14 niniejszej ustawy, który stanowi, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy nadawanie honorowego obywatelstwa gminy.

Przedmiotowa uchwała nie może być traktowana jako uchwała w sprawie nadawania honorowego obywatelstwa gminy, gdyż taką uchwałę Rada Miejska podjęła w dniu 28 czerwca 2007 r. w sprawie ustanowienia tytułu „Honorowy Obywatel Ząbkowic Śląskich” oraz określania zasad i trybu nadawania tytułu.

Poza tym przepis art. 18 ust. 2 pkt 14 ustawy samorządzie gminnym wypowiada się o możliwości nadawania "honorowego obywatelstwa", bez bliższego określenia tego pojęcia, tym niemniej ze względu na pozytywne znaczenie pojęcia "honoru" należy niewątpliwie uznać, iż chodzi tu właśnie o możliwość wyróżnienia przez radę gminy. Owa możliwość wyróżniania tytułem "honorowego obywatela" nie może odnosić się do członków danej wspólnoty gminnej, gdyż z samego faktu przynależności do wspólnoty są oni nie tyle "obywatelami honorowymi" gminy, ile "obywatelami rzeczywistymi". Przyjęcie w tej sytuacji, iż rada gminy ma możliwość wyróżniania, ze względu na zasługi dla wspólnoty, ale tylko podmiotów spoza wspólnoty, prowadziłoby do wniosku, iż art. 18 ust. 2 pkt 14 u.s.g. pozostaje w sprzeczności z samą istotą gminy jako jednostki samorządu terytorialnego - podmiotu o korporacyjnym charakterze.

Tym samym w ocenie Gminy należy uznać, że przyznawanie honorowego obywatelstwa gminy na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 14 u.s.g. nie wyklucza przyznawania innych gminnych tytułów honorowych, przy czym podstawą ich ustanowienia jest art. 3 ust.1 w związku z art. 6 i art. 18 ust. 1 u.s.g.

Ponadto powszechnie w statutach gmin lub odrębnych uchwałach reguluje się możliwość przyznawania różnego rodzaju tytułów, odznaczeń i medali, które nie są określonym w ustawie o samorządzie gminnym "honorowym obywatelstwem gminy". Akty te wypełniają istniejącą lukę prawną w zakresie stanowienia i przyznawania odznaczeń i wyróżnień za zasługi gminy. Potwierdza to wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 marca 2009 r., sygn. akt II OSK 1527/08), z którego wynika, że Gmina jest wspólnotą, a więc podmiotem o korporacyjnym charakterze, dlatego też należy uznać, że relacja pomiędzy gminą, a jej członkiem (tj. członkiem wspólnoty) dotyczy wewnętrznego ustroju gminy, w zakresie tego typu relacji (wspólnota - członek wspólnoty) pozostaje ewentualna możliwość wyróżniania przez gminę członka wspólnoty gminnej za jego zasługi względem gminy tytułem "zasłużony dla gminy" oraz ustanowienie procedury przyznawania takiego tytułu.

Poza tym 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, rozstrzyganie w tych sprawach należy do gminy. Zdaniem strony, 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.

W związku z tym, w ocenie Gminy uhonorowanie określonych podmiotów 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 art. 6 tej ustawy, 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 wykonywaniu zadań gminy, określonych w art. 7 ust. 1 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 realizacji jest rada gminy, która uchwała stosowne przepisy.

W niniejszej sprawie Rada Miejska określiła w granicach dopuszczonych obowiązującym prawem w trybie zaskarżonej uchwały nowe zadanie gminy polegające na ustanowieniu honorowej odznaki "Zasłużony dla Gminy Ząbkowice Śląskie" oraz przyjęła zasady i tryb jej nadawania.

Takie przepisy organ gminy stosuje w trybie uznaniowym i nikt nie ma roszczenia o ich przyznanie, zaś Rada Miejska wprowadzając zaskarżoną uchwałą honorową odznakę "Zasłużony dla Gminy Ząbkowice Śląskie" działała w ramach swych kompetencji, określonych w ustawie o samorządzie gminnym i w żaden sposób nie wykroczyła też poza dopuszczalne granice tej regulacji, wyznaczone jej ustrojowym charakterem.

Mając na uwadze powyższe nie można podzielić stanowiska wnoszącego skargę, iż zaskarżona uchwała została wydana bez podstawy prawnej.

Odnosząc się do zarzutu skarżącego, że Rada Miejska nie mogła ustanowić odznaki honorowej „Zasłużony dla Gminy Ząbkowice Śląskie” gdyż jak wynika z art 4 ustawy o odznakach i mundurach tylko województwa w drodze uchwały sejmiku mogą ustanawiać honorowe odznaczenia, a więc gmina nie miała podstaw prawnych do podejmowania zaskarżonej uchwały, to mając na uwadze powyższy stan prawny taki zarzut, zdaniem strony, jest całkowicie nieuzasadniony. Podobnie jak nieuzasadniony jest zarzut naruszenia art. 3 ust. 1 oraz art. 6 ust. 1 ustawy o odznakach i mundurach.

Strona podniosła ponownie, że sprawa wyróżniania członków gminnej wspólnoty samorządowej ze względu na zasługi dla gminy należy do spraw wewnętrznego ustroju gminy, a więc ma charakter sprawy o znaczeniu lokalnym - gminnym. Powołana przez skarżącego ustawa o odznakach i mundurach w art. 2 ust. 1 pkt 1 wskazuje, że "odznaki honorowe" stanowią wyróżnienie za zasługi położone:

a) w działalności państwowej lub społecznej stanowiącej istotny wkład w rozwój całego kraju, w rozwój określonej dziedziny gospodarki lub administracji państwowej, w rozwój określonego województwa albo w rozwój określonej organizacji gospodarczej,

b) w działalności statutowej organizacji spółdzielczych lub organizacji społecznych.

Według strony z powyższego wynika, iż ustawa z dnia 21 grudnia 1978 r. nie obejmuje kwestii wyróżnienia ze względu na zasługi położone tylko i wyłącznie w działalności ograniczającej się do granic gminy. Ustawa ta przewiduje bowiem bądź honorowanie ze względu na zasługi bądź przekraczające ramy obszaru gminy (województwo, cały kraj), bądź tylko ze względu na określoną formę działalności (gospodarka lub administracja państwowa), bądź w ramach innego niż wspólnota gminna sposobu organizowania się obywateli (organizacje gospodarcze, spółdzielcze, społeczne). Zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy o odznakach i mundurach - odznaki powinny kształtem i wymiarami wyraźnie odróżniać się od orderów, odznaczeń i medali ustanawianych na podstawie odrębnych przepisów.

Odznaki zatem są nie tylko formą wyróżnienia za innego rodzaju działalność niż działalność w obrębie gminy, ale też są formą wyróżnienia, która wymaga szczególnego rodzaju przejawów zewnętrznych.

O ile zatem gmina nie przewiduje honorowania zasług ponadgminnych i nie zastrzega takich form uhonorowania zasług, które mogłyby być mylone z odznakami - nie można czynić jej zarzutu naruszenia przepisów ustawy o odznakach i mundurach. Zgodnie z opinią doktryny i orzecznictwa Gmina ma prawo ustanawiać medal czy odznakę (np. za zasługi dla gminy), mimo szczególnej regulacji w ustawie o odznakach i mundurach bez konieczności uzyskiwania opinii właściwego ministra do spraw administracji publicznej z uwagi na lokalny charakter odznaczenia.

Z zaskarżonej uchwały wynika, iż odznaczenie "Zasłużony dla Gminy Ząbkowice Śląskie" stanowi zaszczytne honorowe wyróżnienie za dokonane osiągnięcia, które w istotny sposób przyczyniły się do rozwoju Gminy Ząbkowice Śląskie, do integracji społeczności lokalnej, do rozwiązywania spraw ważnych dla społeczności lokalnej i mogą stanowić przykład dla nich.

Tymczasem ustawa z dnia 21 grudnia 1978 r. o odznakach i mundurach nie obejmuje kwestii wyróżnienia ze względu na zasługi położone tylko i wyłącznie w działalności ograniczającej się do granic gminy.

Skoro Rada nie przewidziała honorowania zasług ponadgminnych i nie zastrzega takich form uhonorowania zasług nie można czynić jej zarzutu naruszenia przepisów ustawy o odznakach i mundurach.

Odnosząc się do zarzutu Prokuratora, że uchwała zawiera w swojej treści normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, a więc warunkiem jej wejścia w życie jest jej ogłoszenie zgodnie z ustawą o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, strona zwróciła uwagę, że na podstawie art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym rada gminy jest legitymowana do wydawania aktów prawa miejscowego tylko wówczas i tylko w takim zakresie, który bezpośrednio wynika z woli ustawodawcy wyrażonej w upoważnieniu ustawowym.

Zaskarżona uchwała ma charakter wyłącznie aktu wewnętrznego, weszła w życie z dniem podjęcia i nie można jej czynić zarzutu naruszenia art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Dalej w odpowiedzi na skargę Gmina podniosła, że nie można również zgodzić się z zarzutem naruszenia art. 21 ustawy o samorządzie gminnym poprzez ustanowienie Kapituły, w skład której wchodziły osoby spoza Rady Miejskiej. Według strony błędne jest stanowisko skarżącego w kwestii zakwalifikowania Kapituły jako organu będącego składnikiem struktury organów samorządu gminnego. Nie należy jej bowiem sytuować w strukturze organizacyjnej gminy. Nie posiada ona, bowiem kompetencji rozstrzygających, jest jedynie pomocniczym ciałem kolegialnym o składzie ustalonym w § 3 uchwały. Zadania Kapituły nie wykluczają tego, aby Rada Gminy podejmowała określone działania w zakresie zadań powierzonych Kapitulie.

Kapituła nie posiada więc cech organu gminy, a jedynie jest organem doradczym nienaruszającym ustawowych kompetencji organów samorządu terytorialnego.

W ocenie Gminy zaskarżona uchwała nie narusza prawa, co winno skutkować oddaleniem skargi Prokuratora.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.**

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Na wstępie wskazać trzeba, że stosownie do treści art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi), zwanej dalej p.p.s.a., kontrola działalności administracji publicznej, wykonywana przez sądy administracyjne, obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty organów jednostek samorządu terytorialnego podejmowanych w sprawach z zakresu administracji publicznej. Kontrola ta, w myśl art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych, sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. tylko w przypadku naruszeń prawa, określonych w art. 145 § 1 tej samej ustawy, sąd może stwierdzić nieważność lub niezgodność z prawem zaskarżonego aktu w całości lub w części. Odnośnie aktów organów gmin, przepis ten pozostaje w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1591 ze zm.), stosownie do którego nieważna jest uchwała organu gminy sprzeczna z prawem. Na podstawie argumentacji a contrario do postanowień art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym stanowiącego, iż w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa, należy przyjąć, że każde "istotne naruszenie prawa" uchwałą organu gminy oznacza jej nieważność (por. T. Woś [w:] T. Woś., H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska: "Postępowanie sądownoadministracyjne", Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004, s. 310).

Pojęcie istotnego naruszenia prawa nie zostało zdefiniowane w żadnej z ustaw samorządowych, tak samo zresztą jak pojęcie sprzeczności z prawem. Ustalając znaczenie pojęcia "sprzeczność" można odwołać się do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 sierpnia 1990 r. (sygn. akt SA/Gd 796/90, opubl. ONSA 1990 nr 4, poz. 1), w którym wyrażono pogląd, że rozstrzygnięcie o stwierdzeniu nieważności uchwały organu gminy przez wojewodę może być wydane tylko wtedy, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym i wynika to wprost z treści tego przepisu. Oznacza to, że sprzeczność musi być oczywista i bezpośrednia, a nie ma jej, jeżeli określone rozstrzygnięcie podjęte przez organ gminy nie jest wyraźnie zakazane przez ustawodawcę i mieści się w granicach swobodnego uznania. Zatem dla stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia wystarczy istotne naruszenie prawa (oczywiste i bezpośrednie), nie jest zaś konieczne naruszenie rażące, stanowiące określoną w art. 156 § 1 pkt 2 in fine Kodeksu postępowania administracyjnego przesłankę stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnych, ale również nie wystarcza naruszenie nieistotne. Doprecyzowanie przesłanek określających kompetencję sądu administracyjnego do podjęcia jednego ze wskazanych rozstrzygnięć zostało dokonane m. in. w art. 5 ustawy z dnia 20.06.1995 r. o prokuraturze (t.j. Dz.U. 2011 r., nr 270, poz. 1599 ze zm.) stanowiącym, że jeżeli uchwała organu samorządu terytorialnego albo rozporządzenie wojewody są niezgodne z prawem, prokurator zwraca się do organu, który je wydał o ich zmianę lub uchylenie albo kieruje wnioskiem o ich uchylenie do właściwego organu nadzoru. W wypadku uchwały organu samorządu terytorialnego prokurator może także wystąpić o stwierdzenie jej nieważności do sądu administracyjnego.

Powołane wyżej przepisy wyróżniają zatem dwie kategorie wad uchwał lub zarządzeń organów gminy: istotne naruszenie prawa oraz nieistotne naruszenie prawa. To rozgraniczenie kategorii wad ma znaczenie prawne dla dopuszczalności stwierdzenia nieważności tych aktów. Do istotnych wad, prowadzących do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym, zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury

podejmowania uchwał [por. M. Stahl, Z. Kmiecik: "Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego (w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny)", Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, s. 101-102].

Sąd administracyjny kontrolując działalność administracji publicznej pozostaje zgodnie z art. 134 § 1 ppsa związany granicami sprawy, a nie granicami skargi. Nie będąc związany granicami skargi, sąd jest zobowiązany do wzięcia pod uwagę z urzędu wszelkich naruszeń prawa i wszystkich przepisów, które winny znaleźć zastosowanie w sprawie, niezależnie od żądań i zarzutów podniesionych w skardze.

Z uwagi na zakres regulacji zawartej w zaskarżonej uchwale należy przyjąć, że akt ten należy zakwalifikować jako akt z zakresu administracji publicznej, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a.

Wniesienie skargi przez Prokuratora trzeba uznać zatem za dopuszczalne pod względem formalnoprawnym. Kwestionowana uchwała jest aktem prawa miejscowego, dlatego też termin 6 miesięcy od dnia wejścia w życie tej uchwały określony w art. 53 §3 p.p.s.a nie ma zastosowania.

W ocenie Sądu, na akceptację zasługuje stanowisko zaprezentowane przez Prokuratora Okręgowego, że zaskarżona uchwała narusza treść wskazanych przez skarżącego przepisów, przy czym naruszenie to ocenić trzeba jako istotne.

W dniu 28 grudnia 2004 roku Rada Miejska w Ząbkowicach Śląskich na podstawie art. 18 ust.1 ustawy z dnia 08 marca 1990r o samorządzie gminnym podjęła uchwałę nr XV/70/2004 w sprawie ustanowienia honorowej odznaki „Zasłużony dla Gminy Ząbkowice Śląskie”, ustalenia jej wzoru, zasad i trybu nadawania.

W § 2 Rada postanowiła, że odznaka jest zaszczytnym honorowym wyróżnieniem i może być nadawana organizacjom pozarządowym, zorganizowanym grupom społecznym a także poszczególnym osobom za dokonane osiągnięcia, które w istotny sposób przyczyniły się do rozwoju gminy Ząbkowice Śląskie, do integracji społeczności lokalnej, do rozwiązania spraw ważnych dla społeczności lokalnej i mogą stanowić przykład dla innych. Odznaka może być nadana tylko raz. W § 3 - odznakę nadaje Rada Miejska w formie uchwały. W § 5 Rada ustaliła tryb dokonania wyboru, m.in. w pkt 3 postanowiła, że wnioski o nadanie odznaki rozpatruje Kapituła odznaczenia w składzie: - Burmistrz (przewodniczący) - Przewodniczący stałych komisji Rady Miejskiej. Ponadto Rada uchwaliła w formie załączników wzór wniosku o nadanie odznaki (załącznik nr 1- § 4), wzór odznaki (załącznik nr 2- § 6) i wzór dyplomu (załącznik nr 3- § 8). W § 11 przedmiotowej uchwały Rada postanowiła, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Badając legalność zaskarżonego aktu o przytoczonej treści należało przede wszystkim rozważyć, czy został wydany w granicach przyznanych radzie ustawowych kompetencji oraz jaki ma charakter prawny albowiem od tego uzależniony jest tryb jego wejścia w życie.

Zauważyć wypada, 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), co oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność oraz w interesie ich mieszkańców ( art. 3 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego). Społeczności lokalne mają więc – w zakresie określonym prawem - pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy (art. 163 Konstytucji RP w związku z art. 4 ust.2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego). Z konstytucyjnej zasady praworządności, zapisanej w art. 7 Konstytucji RP wynika wymóg by w akcie rangi ustawowej zawarte było upoważnienie dla lokalnego prawodawstwa, czyli tzw. delegacja. Upoważnienie to musi być przy tym wyraźne, a nie tylko pośrednio wynikające z przepisów ustawowych, nie jest bowiem dopuszczalne domniemywanie kompetencji prawodawczych i wskazywać winno organ administracji publicznej właściwy do wydania danego aktu normatywnego. W wykonywaniu zadań publicznych, które są określane ustawowo, gmina ma samodzielność (art. 2 u.s.g.). Ustawa o samorządzie gminnym jednoznacznie przy tym określa katalog aktów prawa miejscowego, stanowiąc, że rada może wydawać akty prawa miejscowego w sprawach: wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych, wymagających uregulowania w statucie, zasad zarządu mieniem, zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, porządkowych (art. 40 ust 1,2 ,3). Akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały (art. 41). Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. (art.42 u.s.g.).

Odnośnie nadania honorowych tytułów, generalnie można uznać istnienie kompetencji rady do stanowienia, o ile przesłanki do przyznania nagrody czy tytułu honorowego mieszczą się w zakresie zadań własnych gminy. W orzecznictwie podkreślono, które to poglądy Sąd w składzie orzekającym podziela, że uchwała o przyznawaniu nagród i honorowych tytułów, odznak, medali powinna być zaklasyfikowana do kategorii aktów ustrojowych o charakterze statutowym i powinna być ogłoszona jako akt należący do kategorii prawa miejscowego w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zaskarżona w niniejszej sprawie uchwała, regulująca szczegółowo tryb przyznawania honorowego wyróżnienia - odznaki w formie medalu honorowego, dyplomu, jak słusznie zarzucił Prokurator zawiera w swej treści normy, którym niewątpliwie należy przypisać charakter ustrojowy oraz także generalny i abstrakcyjny, poprzez ustanowienie szczegółowych regulacji co do obowiązującej w tej mierze procedury (ocena formalna wniosków, uzupełnianie ich braków formalnych, opiniowanie, powiadamianie o decyzjach, przyjęty sposób wręczenia). W tej sytuacji trzeba przyjąć, że powinna wejść w życie w trybie przewidzianym dla aktów prawa miejscowego i podlegać publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych). Niespełnienie wymagań formalnych co do aktu prawa miejscowego w zakresie należytej publikacji jest istotnym naruszeniem prawa, powodującym konieczność stwierdzenia jego nieważności w całości. Akt normatywny, który nie został opublikowany (ogłoszony) zgodnie z obowiązującą procedurą i we właściwym trybie nie może wiązać adresatów utworzonych w nim norm prawnych i nie odnosi skutku prawnego, nie ma mocy obowiązującej. Dotyczy to całego zakresu normatywnego tego aktu, czyli wszystkich norm prawnych w nim zamieszczonych, a zatem należało stwierdzić nieważność przedmiotowej uchwały w całości. Zasadnie w powyższym świetle Prokurator zarzucił istotne naruszenie art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów (tekst jednolity: Dz. U. 2010 r. nr 17 poz. 95) w związku z art. 88 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zaskarżona uchwała w §11 stanowi, że wchodzi w życie z dniem jej podjęcia. 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. Rada, podejmując zaskarżoną uchwałę w sprawie ustanowienia honorowej odznaki „Zasłużony dla Gminy Ząbkowice Śląskie” wskazała jako podstawę swego działania przepis art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Jednak w treści tejże uchwały zawarte zostały również unormowania dotyczące ustalenia jej wzoru, zasad i trybu nadawania. W związku z tym zaakcentowania wymaga, że upoważnienia ustawowego dla inicjatywy uchwałodawczej w tym zakresie należy upatrywać w przepisie art. 18 ust. 2 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądownoadministracyjnym, wynikające z tego unormowania uprawnienie rady do nadawania honorowego obywatelstwa gminy oraz uchwalenia regulaminu w tym zakresie nie budzi wątpliwości, gdyż uchwała taka mająca statutowy charakter i podstawę zawartą w przepisach ustrojowych, ma charakter prawa miejscowego (art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym). Natomiast pojęcie honorowego obywatelstwa nie może być interpretowane przy zastosowaniu wykładni zawężającej, wobec czego, pozostając w sferze struktury wewnętrznej gminy, kształtowanej statutem i uchwałami "statutowymi", rada gminy może nadawać obok honorowego obywatelstwa także tytuł honorowy zasłużonego dla gminy (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 marca 2009 r., sygn. akt II OSK 1527/08 oraz II OSK 1477/08).

Ponadto należy podzielić stanowisko strony skarżącej, że zapisy § 5 pkt 3 uchwały dotyczące składu Kapituły zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 21 ustawy o samorządzie gminnym, jak również stanowisko, że Rada ustanawiając odznakę honorową „Zasłużony dla Gminy Ząbkowice Śląskie” w formie medalu, zobowiązana była do uwzględnienia regulacji ustawowych określonych w tym zakresie w art. 1, art. 3 ust.1, art.4 ust. 3, art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 21 grudnia 1978 r. o odznakach i mundurach (Dz. U. Nr 31, poz. 130 ze zm.).

Z powyższych względów, Sąd na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały i orzekł jak w sentencji wyroku.

W ocenie Sądu w niniejszej sprawie stronie skarżącej nie przysługuje żądany zwrot kosztów postępowania sądowego. Składając skargę na uchwałę Rady, Prokurator działał „pro publico bono”.