



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 4 sierpnia 2017 r.

LEX-I.4131. 210 .2017.MS

*Rada Gminy Stare Babice
ul. Rynek 32
05-082 Stare Babice*

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 2016 r. poz. 446, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXIII/332/17 Rady Gminy Stare Babice z dnia 29 czerwca 2017 r. w sprawie *wyróżnienia osób szczególnie zasłużonych dla wspólnoty samorządowej Gminy Stare Babice.*

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 czerwca 2017 r. Rada Gminy Stare Babice podjęła uchwałę w przedmiocie *wyróżnienia osób szczególnie zasłużonych dla wspólnoty samorządowej Gminy Stare Babice.* Za podstawę prawną wskazano art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Przepis ten wskazuje na podstawowy charakter rady w systemie organów gminy. Nie stwarza on natomiast możliwości wydania aktu normatywnego o powszechnie obowiązującym charakterze. Gmina może wydawać przepisy jedynie z upoważnienia ustawodawcy w ramach decentralizacji władzy publicznej. Nie ma mowy o żadnej samoistnej działalności prawotwórczej gminy. Zgodnie z sentencją wyroku WSA z dnia 6 października 2008 r. sygn. akt IV SA/GL 487/08, art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym zasadniczo nie stanowi samodzielnej podstawy do wydania aktów ogólnie obowiązujących o charakterze normatywnym (władczym), te bowiem muszą znaleźć umocowanie w przepisach materialnego prawa administracyjnego. Natomiast przepis ten upoważnia radę gminy do podejmowania działań niewładczych (np. o charakterze, programowym, intencyjnym), ale pozostających w granicach zadań gminy przewidzianych w przepisach prawa.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała posiada cechy aktu normatywnego, skierowanego do szerszego grona adresatów, czyli wszystkich wyróżnionych osób szczególnie zasłużonych dla wspólnoty samorządowej Gminy Stare Babice. Nie posiada zaś cech aktu zindywidualizowanego o jednorazowym charakterze.

Aby można było uznać dany akt za normatywny, musi on spełniać dwie zasadnicze cechy: musi być generalny i abstrakcyjny. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie przyjęto, iż te dwie cechy stanowią podstawę konstytutywności aktów prawnych. Charakter generalny oznacza, iż akt normatywny kierowany jest do grupy adresatów określanych przez ich cechy (czyli adresaci nie są określani indywidualnie, imiennie). Adresatami mogą być wszystkie osoby podlegające jurysdykcji

państwa, a więc obywatele, jak i cudzoziemcy, grupa osób określona cechami (tak jak mamy do czynienia w przedmiotowej sprawie). Natomiast charakter abstrakcyjny aktu normatywnego oznacza, iż zawiera on ogólne sposoby postępowania, a konkretniej reguły wielokrotnego (powtarzalnego) zachowania.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała nie odnosi się do konkretnie zindywidualizowanej osoby, a do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów, oraz zawiera zasady i tryb wyróżniania tych podmiotów, co niewątpliwie przemawia za uznaniem jej za akt o charakterze normatywnym, który winien podlegać publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego.

W powyższej kwestii należałoby również podzielić stanowisko NSA w wyroku z dnia 18 czerwca 2008 r. sygn. akt II OSK 389/08, zgodnie z którym uchwała dotycząca regulaminów nadawania wyróżnień dla osób szczególnie zasłużonych (czy, jak ma to miejsce w przedmiotowej sprawie, regulująca zasady i tryb wyróżniania takich osób), z uwagi na swój statutowy charakter i podstawę zawartą w przepisach ustrojowych (m. in. art. 18 ust. 2 pkt 14 w związku z art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym), ma charakter aktu prawa miejscowego. Nie może mieć ona charakteru wewnętrznego w wąskim rozumieniu sprowadzającym się do relacji pomiędzy organami gminy, bo jej postanowienia regulują także status podmiotów zewnętrznych w stosunku do organu wykonawczego gminy, przyznając mieszkańcom, stowarzyszeniom i fundacjom działającym na terenie gminy prawo zgłaszania kandydatów osób zasłużonych. A zatem nie można zasadnie twierdzić, że zakwestionowana przez organ nadzoru uchwała nie rozstrzyga bezpośrednio o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, rozstrzyga o tych prawach i ma w tym zakresie charakter generalny i abstrakcyjny.

W § 3 pkt 3 uchwały Rada Gminy Stare Babice postanowiła, iż wyróżnienie przyznawane będzie przez Kapitułę. Należy podkreślić, iż jedynym organem władnym w zakresie nadawania wyróżnień za szczególne zasługi jest rada gminy (art. 18 ust. 2 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym). Upoważnienie ustawowe oznacza, iż organ ten nie może scedować tego uprawnienia na żaden inny podmiot. Ponadto postanowiono, iż procedura wyróżnienia będzie odbywała się w głosowaniu tajnym. W ocenie organu nadzoru możliwość przeprowadzenia głosowania tajnego winno wynikać wprost z delegacji ustawowej. Rada, ustalając taką regulację przekroczyła tym samym swoje uprawnienia, gdyż ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw. Stanowi to wprost naruszenie art. 11b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym działalność organów gminy jest jawna, a ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw.

W § 3 pkt 4 uchwały postanowiono, iż w skład Kapituły wchodzi: Wójt Gminy, Przewodniczący Rady Gminy, trzech radnych wybranych w drodze losowania oraz trzech sołtysów wybranych w drodze losowania. Powołanie kapituły oraz zakres jej działania, jak wskazuje orzecznictwo sądów administracyjnych (wyrok NSA z dnia 20 marca 2009 r. sygn. akt II OSK 1527/08) są to regulacje, które gmina może podejmować w formie uchwały statutowej, jako zadanie własne. Kapituła nie posiada cech organu gminy, a jedynie jest organem doradczym nienaruszającym ustawowych kompetencji organów samorządu terytorialnego. Należy podkreślić, iż wyboru członków Kapituły może dokonać wyłącznie organ stanowiący gminy, w głosowaniu, nie zaś w losowaniu, jak postanowiła w tym przedmiocie Rada Gminy Stare Babice. Na mocy art. 14 ustawy o samorządzie gminnym rada może procedować wyłącznie w formie uchwał, w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej.

Gmina jako jednostka samorządu terytorialnego uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej (art. 16 ust. 2 Konstytucji RP), ma swobodę działania, jeżeli nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy (art. 163 Konstytucji RP), a także została obdarzona przez prawodawcę możliwością samodzielnego określenia swojego ustroju wewnętrznego (art. 169 ust. 4 Konstytucji RP). Mając na względzie, iż gmina jest wspólnotą, a więc podmiotem o korporacyjnym charakterze, 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 dla wspólnoty samorządowej oraz ustanowienia procedury przyznawania takiego wyróżnienia w formie regulaminu, a także stworzenie „pomocniczej struktury”, jaką w tym wypadku jest Kapituła, uczestniczącej w tej procedurze.

Konkludując powyższe, w ocenie organu nadzoru, wskazane w niniejszym rozstrzygnięciu postanowienia uchwały Nr XXXIII/332/17 Rady Gminy Stare Babice z dnia 29 czerwca 2017 r. w przedmiocie *wyróżnienia osób szczególnie zasłużonych dla wspólnoty samorządowej Gminy Stare Babice* w sposób istotny naruszają prawo, dlatego przedmiotowy akt winien zostać wyeliminowany z obrotu prawnego.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipiera

