

**II OSK 269/11 - Wyrok**

<b>Data orzeczenia</b>	2011-04-28
<b>Data wpływu</b>	2011-02-02
<b>Sąd</b>	Naczelny Sąd Administracyjny
<b>Sędziowie</b>	Arkadiusz Despot - Młodanowicz Elżbieta Makowska Małgorzata Jaśkowska /przewodniczący sprawozdawca/
<b>Symbol z opisem</b>	6269 Inne o symbolu podstawowym 626 6401 Skargi organów nadzorczych na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym)
<b>Hasła tematyczne</b>	Samorząd terytorialny
<b>Sygn. powiązane</b>	III SA/Wr 565/10
<b>Skarżony organ</b>	Rada Miasta
<b>Treść wyniku</b>	Uchyłono zaskarżony wyrok i oddalono skargę
<b>Powołane przepisy</b>	Dz.U. 2001 nr 142 poz 1591; art. 7 pkt 9 i 17; Ustawa z dnia 8 marca 1990 o samorządzie gminnym - tekst jednolity

**Sentencja**

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący: Sędzia NSA Małgorzata Jaśkowska /spr./ Sędziowie: Sędzia NSA Arkadiusz Despot-Młodanowicz Sędzia NSA del. Elżbieta Makowska Protokolant: Agnieszka Majewska po rozpoznaniu w dniu 28 kwietnia 2011 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej sprawy ze skargi kasacyjnej Rady Miasta O. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 4 listopada 2010 r. sygn. akt III SA/Wr 565/10 w sprawie ze skargi Wojewody Dolnośląskiego na uchwałę Rady Miasta O. z dnia [...] kwietnia 2010 r. nr [...] w przedmiocie ustanowienia specjalnej nagrody Miasta O. z okazji jubileuszu XX - lecia Samorządu Terytorialnego w Polsce 1. uchyła zaskarżony wyrok i oddała skargę, 2. zasądza na rzecz Miasta O. od Wojewody Dolnośląskiego kwotę 270 (dwieście siedemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

**Uzasadnienie**

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wyrokiem z dnia 4 listopada 2010 r. sygn. akt III SA/Wr 565/10 stwierdził nieważność uchwały Rady Miasta O. z dnia [...] kwietnia 2010 r. nr [...] w sprawie ustanowienia Specjalnej Nagrody Miasta O. z okazji jubileuszu XX-lecia Samorządu Terytorialnego w Polsce.

Sąd pierwszej instancji orzekał w następującym stanie sprawy.

Uchwałą z dnia [...] kwietnia 2010 r. Rada Miasta O. ustanowiła nagrodę z okazji jubileuszu XX-lecia Samorządu Terytorialnego w Polsce. W § 2 uchwały określono, że nagrodę jubileuszową otrzymują samorządowcy wybrani przynajmniej cztery razy do pełnienia funkcji w organach samorządu Miasta O. w latach 1990-2010. Zgodnie z §3 laureaci nagrody otrzymują okolicznościową rzeźbę z dyplomem. Koszty i wydatki związane z jej przyznaniem pokrywane są z budżetu Miasta (§ 5 uchwały). Jako podstawę prawną uchwały powołano art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym - Dz. U. Nr 142, poz. 1591 ze zm (dalej: u.s.g).

Działając na podstawie art. 93 ust. 1 u.s.g. Wojewoda Dolnośląski wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z żądaniem stwierdzenia nieważności powyższej uchwały z powodu istotnego naruszenia art. 18 ust. 1 u.s.g. i art. 44 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 254 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2007 r., Nr 157, poz. 1240 ze zm.).

Motywuując swoje wystąpienie organ nadzoru wskazał, że art. 18 ust. 1 u.s.g. rozstrzyga jedynie o kompetencji organów gminy. Zawiera on domniemanie kompetencji rady gminy w przypadku gdy przepisy ustaw nie przyznają ich innym organom gminy i nie może funkcjonować samodzielnie. Zdaniem Wojewody, ogólna norma kompetencyjna zawarta we wskazanym przepisie nie może stanowić umocowania do podjęcia jakiejkolwiek uchwały, jeżeli uprawnienie to nie wynika z przepisu szczególnego. W badanej sprawie - w ocenie organu - żaden przepis szczególny nie upoważniał Rady do ustanawiania nagród Miasta O. z okazji jubileuszu XX-lecia Samorządu Terytorialnego w Polsce.

Na poparcie żądania skargi powołane zostało stanowisko zaprezentowane w wyroku z dnia 18 marca 2003 r. sygn. akt II SA/Wr 2928/02 zgodnie z którym, organy samorządu terytorialnego związane są wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP zasadą praworządności, a zatem rada gminy jest władna podjąć uchwałę tylko na podstawie i w granicach prawa. Natomiast art. 18 ust. 1 u.s.g. nie stanowi samoistnej podstawy prawnej do podejmowania uchwał. W wyroku tym, w odniesieniu do treści art. 6 ust. 1 u.s.g. i art. 7 ust. 1 u.s.g., Sąd wywiódł, iż realizacja zadań gminy następuje, gdy przepisy prawa przyznają organom gminy kompetencje. Tylko zatem jeżeli przepis prawa przyznaje kompetencję organom gminy, mogą one władczo określać prawa lub obowiązki jednostek.

Organ nadzoru zarzucił również, iż Rada nie miała uprawnienia do pokrycia kosztów związanych z ustanowieniem nagród z budżetu Miasta.

Rada Miasta wniosła o oddalenie skargi w całości wskazując, że art. 18 ust. 1 u.s.g., formułuje zasadę domniemania właściwości rady gminy, przypisując jej wszystkie sprawy należące do działania gminy, chyba że ustawy stanowią inaczej. Zawiera on zatem generalną klauzulę kompetencyjną, która nadaje z punktu widzenia ustrojowego szczególną pozycję radzie gminy. Zgodnie zaś z poglądem wyrażonym w doktrynie i orzecznictwie, domniemanie właściwości rady "we wszystkich sprawach pozostających w zakresie działania gminy" należy rozumieć w ten sposób, iż rada gminy jako organ o charakterze kolegialnym i wieloosobowym może podejmować działania związane ze stanowieniem lub kontrolą, z wykluczeniem kompetencji do regulowania materii unormowanych ustawą.

W odpowiedzi na skargę zaznaczono ponadto, że w innych miastach w Polsce ustanowione zostały nagrody ze wskazaniem art. 18 ust. 1 u.s.g. jako samoistnej podstawy prawnej. Przytoczono również orzecznictwo sądów administracyjnych, zgodnie z którym praktyka wydawania uchwał na tej tylko podstawie uznawana jest za prawidłową (wyrok z dnia 4 września 2008 r. sygn. akt II OSK 888/08).

Zarzuty dotyczące naruszenia art. 44 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 254 pkt 3 ustawy o finansach publicznych (Dz. U. z 2007 r., Nr 157, poz. 1240 ze zm.), Rada Miasta przyjęła jako niezasadne zaznaczając, że na projekcie uchwały oraz na umowie o dzieło na wykonanie 21 statuetek znajduje się kontrasygnata Skarbnika Miasta O., co oznacza, iż w budżecie były zarezerwowane środki na ten cel.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu mając na względzie kryterium kontroli wynikające z art. 1§2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) uznał, że wniesiona skarga jest zasadna.

Sąd pierwszej instancji przyznał, że samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, wykonując przypisaną mu ustawowo 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). Zaznaczono przy tym, że zgodnie z art. 7 Konstytucji RP upoważnienie dla lokalnego prawodawstwa powinno być zawarte w akcie rangi ustawowej. Musi to być upoważnienie wyraźne, a nie tylko pośrednio wynikające z przepisów ustawowych, gdyż nie jest dopuszczalne domniemywanie kompetencji prawodawczych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zwrócił ponadto uwagę, że gmina samodzielnie prowadzi gospodarkę finansową dotyczącą wykonywanych zadań własnych na podstawie budżetu (art. 51 ust.1 u.s.g.). Zgodnie z art. 216 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego są przeznaczone na realizację zadań określonych w przepisach, w szczególności na zadania własne jednostek samorządu terytorialnego.

Z powyższych względów, jako kwestię zasadniczą dla rozstrzygnięcia sprawy Sąd pierwszej instancji przyjął odpowiedź na pytania: czy zaskarżona uchwała została wydana w granicach przyznanych radzie gminy ustawowych kompetencji, w szczególności, czy jej podstawą mógł stanowić art. 18 ust.1 u.s.g.

W tym zakresie WSA stwierdził, że w judykaturze i doktrynie podkreśla się, że przepis art. 18 ust. 1 u.s.g. zasadniczo nie stanowi samodzielnej podstawy do wydawania aktów o charakterze normatywnym, te bowiem muszą znaleźć umocowanie w przepisach materialnego prawa administracyjnego. Ponadto - jak kontynuował Sąd - przepis ten, wskazując na właściwość rady gminy jednoznacznie odwołuje się do spraw, które pozostają w zakresie działania gminy.

Uznając, że art. 18 ust. 1 u.s.g. nie może stanowić wystarczającej normy kompetencyjnej, Sąd rozważył, czy istotnie przesłanki do przyznania nagrody, tak jak przyjęto w zaskarżonej uchwale - mieszczą się w zakresie zadań własnych gminy, określonych w art. 7 pkt 9 i pkt 17 u.s.g.

W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, fakt kilkukrotnego wyboru do pełnienia funkcji w organach samorządu jest wyrazem społecznej aktywności godnym uznania, jednak nie może być rozumiany jako przejaw spraw kultury lub wspierania bądź upowszechniania idei samorządowej w rozumieniu art. 7 ust.1 pkt 9 i 17 u.s.a. Sąd ten podkreślił, że zadania własne gminy, o których mowa, realizowane są na rzecz wspólnoty samorządowej (mieszkańców - art. 1 u.s.g.) i - jak wprost stanowi przepis art. 7 ust. 1 u.s.g. - służyć mają zaspakajaniu zbiorowych potrzeb tej wspólnoty, a nie partykularnym interesom osób sprawujących funkcje w organach samorządowych. Ponadto, odwołując się do wykładni językowej WSA zaznaczył, że pojęcie "kultura" nie obejmuje sprawowania funkcji w organach stanowiących i wykonawczych samorządu, nawet jeśli dotyczyłyby one pełnienia mecenatu nad działalnością kulturalną polegającego na wspieraniu i promocji twórczości, edukacji i oświaty kulturalnej, działań i inicjatyw kulturalnych oraz opieki nad zabytkami według art. 1 ust. 4 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (j.t. Dz.U. z 2001 r. Nr 13, poz. 123 ze zm.).

Odnosząc się do argumentacji przedstawionej w odpowiedzi na skargę, WSA zaznaczył, że miarą oceny legalności zakwestionowanej uchwały nie mogą być przykłady podobnych uchwał podejmowanych przez rady innych gmin. Ponadto powołane uchwały i wyroki nie znajdują odniesienia do rozpatrywanego przypadku, gdyż zapadły w innym stanie faktycznym, gdzie

przyznane nagrody odpowiadały zadaniom własnym gminy, mieszcząc się w katalogu spraw wyznaczonych normą art. 7 ust.1 u.s.g.

Reasumując Sąd pierwszej instancji stwierdził, że skoro powołane regulacje prawne, ani żaden powszechnie obowiązujący inny akt rangi ustawowej nie dotyczą kwestii przyznawania nagród na rzecz samorządowców z okazji jubileuszu XX-lecia Samorządu Terytorialnego i nie określają kompetencji rady gminy w tej materii, uznać należało, że brak jest upoważnienia w zakresie ustanowienia takiej nagrody.

W skardze kasacyjnej Rada Miasta O. reprezentowana przez pełnomocnika - radcę prawnego wniosła o uchylenie powyższego wyroku w całości i przekazanie sprawy Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu we Wrocławiu do ponownego rozpoznania, a także o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa prawnego według norm prawem przepisanych.

Zaskarżonemu wyrokowi na podstawie art. 174 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm. (powoływana jako: p.p.s.a.) zarzucono naruszenie prawa materialnego tj.: art. 18 ust 1 ustawy o samorządzie gminnym poprzez błędną wykładnię i art. 7 w zw. z art. 171 ust.1 i art. 164 ust. 3 Konstytucji RP polegającą na przyjęciu, że przepis ten nie daje kompetencji Radzie Miasta O. do ustanowienia specjalnej nagrody Miasta O. z okazji jubileuszu XX - lecia Samorządu Terytorialnego w Polsce. Podniesiono ponadto, że uzasadnienie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego zawiera poglądy "wewnętrznie niespójne i nie sposób się z nimi zgodzić".

Strona wnosząca skargę kasacyjną podkreśliła, że Wojewódzki Sąd Administracyjny powołał się na art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.) z którego wynika, że kontrola aktów organów samorządu terytorialnego w sprawach z zakresu administracji publicznej wykonywana jest według kryterium legalności i umożliwia sądowi administracyjnemu wyeliminowanie z obrotu prawnego uchwał poprzez stwierdzenie ich nieważności w przypadku istotnego naruszenia prawa. Oceniając z tej perspektywy zakwestionowaną uchwałę Sąd pierwszej instancji argumentował, iż w judykaturze i doktrynie przyjmuje się, że art. 18 ust 1 u.s.g. zasadniczo nie może stanowić samodzielnej podstawy do wydawania aktów o charakterze normatywnym, muszą one bowiem znaleźć umocowanie w przepisach prawa materialnego. Jednocześnie - jak zaznaczyła wnosząca skargę kasacyjną - odnosząc się do uchwał innych miast, w których omawiany przepis wskazano jako samoistną podstawę prawną WSA stwierdził, że zapadły one w innym stanie faktycznym, tzn. mieszczą się w katalogu spraw wyznaczonych normą art.7 ust. 1 u.s.g.

Stanowiska tego autor skargi kasacyjnej nie podzielił. Wskazał, iż w wyroku z dnia 4 września 2008 r. sygn. akt II OSK 888/08 stwierdza się, że uchwała została prawidłowo wydana na podstawie art. 18 ust. 1 u.s.g., przepis ten zawiera bowiem domniemanie kompetencji rady gminy w publicznych sprawach lokalnych. Warunkiem przyjęcia domniemania jest, aby dana sprawa pozostawała w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Jeżeli więc dla rozstrzygnięcia danej sprawy stanowiącej zadanie gminy nie został wskazany inny organ gminy, to należy odwołać się do przepisów prawa materialnego, a w razie ich braku, oprzeć się na kategorii domniemania kompetencji rady gminy, gdyż może ona rozstrzygać we wszystkich sprawach należących do zakresu jej działania, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Wnosząca skargę kasacyjną argumentowała, że w rozpatrywanej sprawie niezasadne było przyjęcie przez WSA, jakoby podlegająca kontroli uchwała nie znajdowała oparcia w art.7 ust. 1 u.s.g. Strona nie zgodziła się ze stanowiskiem, że uchwała służyła partykularnym interesom osób sprawujących funkcję w organach samorządowych i nie odnosiła się do społeczności lokalnej. W przekonaniu wnoszącej skargę kasacyjną, przedmiotowa uchwała w sprawie

ustanowienia Specjalnej Nagrody Miasta O. z okazji jubileuszu XX-lecia Samorządu Terytorialnego w Polsce, którą otrzymywać mają samorządowcy wybrani przynajmniej cztery razy do pełnienia funkcji w organach samorządu Miasta O. w latach 1990 - 2010, w postaci okolicznościowej rzeźby z dyplomem "Zasłużony dla samorządu o. 1990 - 2010" dotyczy zadań własnych gminy określonych w art.7 ust. 1 pkt 9 i 17 u.s.g. tj. zadań obejmujących sprawy kultury oraz wspieranie i upowszechnianie idei samorządowej. Laureaci nagrody będący przedstawicielami wspólnoty samorządowej od początku istnienia samorządu terytorialnego w gminie - Miasto O., pracowali bowiem upowszechniając idee samorządowe, tworząc tym samym dziedzictwo kulturowe Miasta O.

W skardze kasacyjnej powołano się również na treść art. 6 u.s.g. wskazując, że uhonorowanie samorządowców należy do spraw publicznych o znaczeniu lokalnym, które zgodnie ze wspomnianym przepisem objęte są zakresem działania gminy.

Według wnoszącej skargę kasacyjną omówione względy powodują że organ stanowiący gminy, jakim jest Rada Miasta O. podjął kwestionowaną uchwałę w granicach i na podstawie prawa, a zaskarżony wyrok stwierdzający jej nieważność wydany został z naruszeniem art. 7 w zw. z art.171 ust. 1 Konstytucji RP. Orzeczenie to - zdaniem strony - godzi w sferę konstytucyjnie chronionej samodzielności gminy. Poczyniona ingerencja jest nadmierna i nie znajduje żadnego uzasadnienia w konstytucyjnie określonych celach i konstytucyjnie chronionych wartościach. Podniesiono ponadto, że wyrok Sądu pierwszej instancji stanowi również o naruszeniu art. 164 ust.3 Konstytucji RP, który kształtuje rolę ustrojową gminy wprowadzając zasadę domniemania jej właściwości i stwarzając szerokie możliwości działania.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Wojewoda Dolnośląski podtrzymał dotychczasowe stanowisko i wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Stosownie do art.183 §1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - Dz. U. Nr 154, poz. 1270 ze zm. (powoływana jako: p.p.s.a.) w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym prowadzonym na skutek wniesienia skargi kasacyjnej obowiązuje generalna zasada ograniczonej kognicji tego Sądu. NSA jako Sąd drugiej instancji rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej wyznaczonych przez przyjęte w niej podstawy, określające zarówno rodzaj zarzucanego zaskarżonemu orzeczeniu naruszenia prawa, jak i jego zakres. Z urzędu bierze pod uwagę wyłącznie nieważność postępowania. W związku z tym, że w rozpatrywanej sprawie nie zachodzi żadna z enumeratywnie wymienionych w § 2 art. 183 p.p.s.a. przesłanek skutkujących nieważnością postępowania, sprawa została rozpoznana w granicach zakreślonych zarzutami skargi kasacyjnej. Zarzuty te - w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego - okazały się trafne.

W pierwszej kolejności zauważyć należy, że art. 18 ust. 1 u.s.g., którego błędna wykładnia była przedmiotem zarzutu, ustala zakres i przedmiot stanowiących kompetencji rady gminy. Formułuje on zasadę domniemania właściwości rady przekazując do jej rozstrzygnięcia wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Jak słusznie podkreśla się w uzasadnieniu wyroku Sadu pierwszej instancji, norma kompetencyjna zawarta w omawianym przepisie określa jedynie ogólną właściwość przedmiotową rady gminy we wszystkich sprawach pozostających w zakresie jej działania, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Art 18 ust 1 u.s.d. zasadniczo nie stanowi więc samodzielnej podstawy do wydawania aktów ogólnie obowiązujących o charakterze normatywnym, te bowiem muszą znaleźć umocowanie w przepisach materialnego prawa administracyjnego. Wynika z tego, że art. 18 ust. 1 u.s.g. daje podstawę do podjęcia uchwały przez radę gminy tylko wówczas, gdy istnieje konkretny przepis prawa materialnego

zobowiązujący do wydania takiej uchwały lub sprawa dotyczy materii niemającej charakteru normatywnego. Przepis ten - zdaniem Sądu w obecnym składzie - upoważnia radę gminy do podejmowania działań niewładczych np. o charakterze programowym, intencyjnym, pozostających w granicach zadań gminy przewidzianych w przepisach prawa.

Z art. 6 ust. 1 u.s.g. wynika, że do zakresu działania gminy należą sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym nie zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Przepis ten pozostaje w ścisłym związku z determinującym jego treść art. 164 Konstytucji RP, który w ust. 3 formułuje generalną zasadę, iż gmina - będąc podstawową jednostką samorządu terytorialnego - wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego. Wynika z tego, że zakres działania i kompetencja gminy rozciąga się na wszystkie sprawy (zadania) publiczne o zasięgu lokalnym, gdyż dopiero odrębny przepis ustawy może upoważnić inne organy, zarówno samorządowe, jak i rządowe, a także inne organy państwa do działania w zakresie tych zadań (zob.: P. Dobosz w: Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym pod red. K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, P. Dobosz, W. Kisiel, P. Kryczko, M. Mączyński, S. Płażek, Warszawa 2007, s. 102). Ustawodawca nie precyzuje wprawdzie co należy rozumieć przez publiczny charakter sprawy. Można jednak uznać, że taką sprawą jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, których podstawowe rodzaje wymieniono w art. 7 ust. 1 tej ustawy. Wśród nich znalazły się sprawy z zakresu kultury (pkt 9) oraz wspierania i upowszechniania idei samorządowej (pkt 17).

Z omówionych względów, biorąc pod uwagę, iż w podstawie prawnej zakwestionowanej uchwały powołany został wyłącznie art. 18 ust. 1 u.s.g. przystępując do kontroli legalności tego aktu w pierwszej kolejności dokonać należało oceny jego charakteru prawnego. W rozpatrywanej sprawie, poddana sądowej kontroli uchwała Rady Miasta O. o ustanowieniu nagrody specjalnej z okazji jubileuszu XX-lecia Samorządu Terytorialnego w Polsce nie jest aktem o charakterze normatywnym i nie może być traktowana jako akt prawa miejscowego. Za przyjęciem takiej kwalifikacji prawnej przemawia treść uchwały, z której bezpośrednio wynika, że nie jest to akt o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, gdyż na jej mocy przyznano jednorazowo nagrodę dla określonych, choć nie wymienionych z imienia i nazwiska osób, które przynajmniej czterokrotnie wybrane zostały do pełnienia funkcji w organach samorządu Miasta O. w latach 1990 - 2010. Badana uchwała nie zawiera norm generalnych, nie ustanawia nakazów czy zakazów. Jej unormowania nie mają zastosowania do podmiotów pozostających poza strukturami gminy. Jest aktem władztwa wewnętrznego i ma jedynie charakter incydentalny. Błędnie zatem przyjął Sąd pierwszej instancji, że ocena jej legalności powinna być dokonywana w oparciu o te same zasady, które dotyczą aktów prawa miejscowego.

Wbrew twierdzeniom zawartym w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, analiza treści zaskarżonej uchwały prowadzi ponadto do wniosku, że ustanowienie powyższej nagrody stanowi realizację zadań w zakresie wspierania i upowszechniania idei samorządowej. Polega bowiem na promowaniu życia publicznego w ramach społeczności lokalnej i budowaniu świadomości - poprzez nagrodzenie zasług wskazuje się tu postawy społeczne godne naśladowania. Zauważyć również należy, że nagroda, o której mowa w zakwestionowanej uchwale nie ma wymiaru finansowego, a jedynie symboliczny polegający na wyróżnieniu samorządowców, którzy w okresie transformacji ustrojowej, bezpośrednio po reaktywacji samorządu terytorialnego w Polsce, na przestrzeni czterech kadencji - jako reprezentanci społeczności lokalnej - pełnili powierzone im obowiązki wdrażając tym samym idee samorządności. W tym wymiarze - jak zasadnie przyjęła strona wnosząca skargę kasacyjną - ustanowienie nagrody może być również rozumiane jako wykonywanie zadań własnych gminy w zakresie kultury rozumianej jako "całokształt duchowego i materialnego dorobku ludzkości, wytworzonego w ogólnym rozwoju historycznym lub w jego określonej epoce; także: poziom rozwoju społeczeństw, grup, jednostek w danej

epoce historycznej" - Uniwersalny słownik języka polskiego (pod. red. prof. S. Dubisza), Warszawa 2008, t. K-Ó s.357. Zarówno działalność poszczególnych jednostek, jak i upamiętnienie ich zasług tworzy ten dorobek. Z woli ustawodawcy zadaniem własnym gminy, a nawet jej obowiązkiem jest dbanie m.in. o to, aby nie popadł on w zapomnienie.

Reasumując, w rozpatrywanej sprawie akt poddany kontroli sądowej pozostaje w zakresie działania gminy, określonym w art. 7 pkt 9 i 17 u.t.d., nie jest jednak aktem o charakterze normatywnym. Stosownie do art. 18 ust. 1 u.s.g., tego rodzaju działalność może być prowadzona przez radę miasta, jako realizacja przypisanych gminie zadań własnych w zakresie nienormowanym szczegółowo innymi przepisami.

Z uwzględnieniem powyższego, podzielić należy pogląd wnoszącej skargę kasacyjną, iż ocena legalności uchwały Rady Miasta O. z dnia [...] kwietnia 2010 r. nr [...] w trybie nadzoru stosownie do art.7 i 171 ust. 1 Konstytucji RP, a także w trybie kontroli sądowej na podstawie art. 1 §2 ustawy - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.) prowadzić powinna do stwierdzenia zgodności z prawem. Zaskarżony wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu stwierdzający nieważność uchwały podlegał zatem uchyleniu. Ponieważ w rozpatrywanej sprawie nie zaistniały naruszenia procesowe, które mogłyby mieć istotny wpływ na wynik sprawy - na zasadzie art. 188 p.p.s.a. orzeczono, jak w sentencji.

O kosztach postępowania kasacyjnego Naczelny Sąd Administracyjny rozstrzygnął na podstawie art. 203 pkt 2 p.p.s.a. w związku z §14 ust 2 pkt 2 lit. b) rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz. U. Nr 163, poz. 1349 ze zm.).