



Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

§ 3 uchwały nr XXXIII/304/2009 Rady Miejskiej w Głogowie z dnia 30 czerwca 2009 r. w sprawie ustanowienia tytułów „Honorowy Obywatel Miasta Głogowa” i „Zasłużony dla Miasta Głogowa” oraz określenia zasad ich nadawania, z powodu istotnego naruszenia prawa, tj. art. 18 ust. 2 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym, art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.) i § 142 ust. 2 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r., Nr 100, poz. 908).

Uzasadnienie

Organami nadzoru nad gminą są Prezes Rady Ministrów i wojewoda, a w zakresie spraw finansowych – regionalna izba obrachunkowa (art. 86 ustawy o samorządzie gminnym). Organy nadzoru sprawują nadzór nad działalnością gminną (art. 85). „Działalnością gminną” jest wszelka działalność gmin oraz wymienionych w ustawie jednostek (uchwała TK z 27.09.1994 r., W. 10/93, OTK ZU 1994, nr 2, poz. 46). Organy nadzoru mogą wkraczać w działalność gminną tylko w przypadkach określonych ustawami (art. 87). Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne, a o nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia terminowego doręczenia uchwały lub zarządzenia (art. 91 ust. 1).

Na sesji w dniu 30 czerwca 2009 r. Rada Miejska w Głogowie podjęła uchwałę nr XXXIII/304/2009 w sprawie ustanowienia tytułów „Honorowy Obywatel Miasta Głogowa” i „Zasłużony dla Miasta Głogowa” oraz określenia zasad ich nadawania.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 8 lipca 2009 r., przesłana pismem o sygn. BR 0717-1/27/2009 z dnia 3 lipca 2009 r.

Rada Miejska podjęła przedmiotową uchwałę na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy nadawanie honorowego obywatelstwa gminy. Jednakże w uchwale znalazły się także zapisy, które wykraczają poza przyznaną radzie kompetencję. W § 3 uchwały Rada wprowadziła następujące regulacje: „1. Osoby, którym przyznano tytuł „Honorowy Obywatel Miasta Głogowa”, i osoby, instytucje, stowarzyszenia, którym przyznano tytuł „Zasłużony dla Miasta Głogowa”, otrzymują nagrodę pieniężną w tej samej wysokości. 2. Wysokość nagrody ustala Prezydent Miasta Głogowa w porozumieniu z Komisją Społeczno-Samorządową, Polityki Społecznej i Rodziny”.

Zdaniem organu nadzoru zapisy § 3 uchwały dotyczące nagrody pieniężnej istotnie naruszają art. 18 ust. 2 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 ustawy zasadniczej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej i § 142 ust. 2 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

Przepis § 142 ust. 2 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” stanowi, że: „Akty prawa miejscowego są stanowione przez sejmik województwa, radę lub zarząd powiatu oraz radę lub zarząd gminy na podstawie przepisów upoważniających zamieszczonych w ustawach dotyczących odpowiednich samorządów terytorialnych albo w innych ustawach”. Działania zatem jednostek samorządu terytorialnego muszą być oparte na podstawie prawnej, przy czym zakres tych działań i kompetencji organów jednostek samorządowych wyznaczają ustawy. Kompetencja jednostki samorządu terytorialnego do podjęcia uchwały w zakresie danej regulacji winna wyraźnie wynikać z przepisu rangi ustawowej, nie może być domniemywana ani wywodzona z norm o ogólnym charakterze nieprzewidujących wprost upoważnienia do działania. Brak jest tymczasem przepisu ustawy upoważniającego radę gminy do przyznawania nagród pieniężnych, odznak, innych niż określone w ustawie o samorządzie gminnym, czy też w ustawie o odznakach i mundurach. Skutkiem tego jest brak podstaw prawnych dla Rady Miejskiej w Głogowie do wprowadzenia regulacji § 3 uchwały dotyczących nagrody pieniężnej.

Odnosnie swobody wydatkowania środków finansowych na realizację zadań gminy, w tym także nagrody pieniężnej, należy zaznaczyć, iż obowiązuje tu generalna reguła, przyjęta jednolicie w orzecnic-

twie i w doktrynie, iż w ramach gospodarki finansowej organom jednostek samorządu terytorialnego wolno tylko to, na co zezwalają ustawy (por. wyrok NSA z 24 maja 1993 r., sygn. akt III SA 2017/93, publ. ONSA 1993, nr 4, poz. 13; wyrok NSA z 17 marca 2000 r., sygn. akt SA/Lu 31/00, publ. OwSS 2001/1/0). Jak wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny – Ośrodek Zamiejscowy w Katowicach w wyroku z dnia 23 marca 2000 r. (sygn. akt II SA/Ka 2407/99, publ. OwSS 2000/4/113) zasada ta znalazła swój wyraz w normie art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 o finansach publicznych (obecnie art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych), w myśl której jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków, a wobec tego podstawa dokonania wydatków, jak i sposób ich finansowania muszą wynikać wyraźnie z przepisów ustaw, które przewidują m.in. rodzaj świadczeń i wskazują podmiot uprawniony do ich udzielania.

W świetle art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego jest art. 7 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W świetle art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego podejmowane są w oparciu o wyraźne upoważnienie ustawowe.

Podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „*Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)*”.

Jak orzekł Naczelny Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 14 kwietnia 2000 r.: „Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważności uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.” (I SA/Wr 1798/99, Lex nr 49428).

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

RAFAŁ JURKOWLANIEC