



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 24 września 2009 r.

NK.II.0911-3/452/09

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, ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 2 ust. 1 we fragmencie: „podejmowanej na wniosek Kapituły podpisany przez Przewodniczącego Kapituły.”, ust. 2, ust. 3 i ust. 4, § 3 ust. 1, ust. 2, ust. 3 i ust. 4 załącznika do uchwały Rady Miejskiej Strzelina nr XXXIII/298/09 z dnia 8 września 2009 r. w sprawie ustalenia Regulaminu nadawania tytułu „Honorowy Obywatel Miasta Strzelina” oraz tytułu „Zasłużony dla Gminy Strzelin”, z powodu istotnego naruszenia art. 11a ust. 1 i art. 21 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Uzasadnienie

Rada Miejska Strzelina na sesji w dniu 8 września 2009 r. podjęła uchwałę nr XXXIII/298/09 w sprawie ustalenia Regulaminu nadawania tytułu „Honorowy Obywatel Miasta Strzelina” oraz tytułu „Zasłużony dla Gminy Strzelin”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 14 września 2009 r. przekazana przez Skarbnika Gminy pismem nr WO.0717/8/09 z dnia 10 września 2009 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 2 ust. 1 we fragmencie: „podejmowanej na wniosek Kapituły podpisany przez Przewodniczącego Kapituły.”, ust. 2, ust. 3 i ust. 4 oraz § 3 ust. 1, ust. 2, ust. 3 i ust. 4 załącznika do tej uchwały z istotnym naruszeniem art. art. 11a ust. 1 i art. 21 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Mocą § 2 przedmiotowej uchwały Rada Miejska Strzelina postanowiła: „1. Tytuł „Honorowy Obywatel Miasta Strzelina” oraz tytuł „Zasłużony dla Gminy Strzelin” nadaje Rada Miejska Strzelina w drodze uchwały *podejmowanej na wniosek Kapituły podpisany przez Przewodniczącego Kapituły. 2. Kapitułę w danej kadencji Rady Miejskiej Strzelina tworzą: 1) Przewodniczący Rady Miejskiej Strzelina, 2) Wiceprzewodniczący Rady Miejskiej Strzelina, 3) Burmistrz Miasta i Gminy Strzelin, 4) Przewodniczący Stałych Komisji Rady Miejskiej Strzelina, 5) Przewodniczący Klubów Radnych Rady Miejskiej Strzelina. 3. Funkcję Przewodniczącego Kapituły sprawuje Przewodniczący Rady Miejskiej Strzelina danej kadencji. 4. Kapituła pracuje z wyłączeniem jawności.”*

Mocą § 3 ust. 1 – ust. 4 Rada Miejska Strzelina postanowiła: „1. Pracami Kapituły kieruje jej Przewodniczący. 2. Kapituła realizuje zadania związane z opiniowaniem wniosków w sprawie nadania i pozbawiania tytułów, a w szczególności: 1) sprawdzania czy wniosek odpowiada wymogom formalnym; 2) rozpatryuje wnioski o nadanie tytułów; 3) występuje z inicjatywą pozbawienia tytułów osób, które dopuściły się czynu powodującego, iż stały się niegodne tytułu, a w szczególności wobec osób skazanych prawomocnym wyrokiem sądu orzeczonym za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe. 3. Wnioski o nadanie lub pozbawienie tytułów Kapituła przyjmuje w głosowaniu jawnym bezwzględną większością głosów wszystkich członków kapituły, 4. Obsługę kancelaryjno-techniczną Kapituły zapewnia Biuro Rady Miejskiej.”

Rada Miejska Strzelina, mocą powyższych zapisów uchwały, powołała nowy, nieznanym ustawie podmiot – Kapitułę oraz ustaliła jej skład osobowy, kompetencje i tryb pracy. W ocenie organu nadzoru, powołanie takiego podmiotu musi mieć uzasadnienie w przepisie prawa przyznającym radzie gminy taką kompetencję. W tym konkretnym przypadku, brak takiego upoważnienia.

Kwestionowana uchwała jest aktem prawa miejscowego, zatem musi istnieć wyraźne upoważnienie do uregulowania kwestii związanej z możliwością powołania, określeniem organizacji i trybu działania, w tym prowadzenia obrad z wyłączeniem jawności ciała opiniodawczego nazwanego „Kapitułą”.

Należy bowiem mieć na względzie, że każde zadanie gminy musi być realizowane z uwzględnieniem zasad wynikających z Konstytucji oraz ustaw ustrojowych. W Konstytucji stwierdza się wprost, że jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych (art. 169 ust. 1), a ustroj wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące (art. 169 ust. 4). I chociaż sama ustawa o samorządzie gminnym nie zawiera żadnych regulacji odnośnie realizacji zadania nadawania tytułów, to nie sposób

dokonywać interpretacji tego przepisu w oderwaniu od innych przepisów ustawy ustrojowej, decydującej o sposobie realizacji zadań przez daną jednostkę samorządu terytorialnego.

W ustawie o samorządzie gminnym istnieje szereg przepisów, które w sposób niebudzący żadnych wątpliwości regulują kwestię wykonywania zadań samorządu gminnego. Przede wszystkim w art. 11a ust. 1 ustawy stwierdza się wprost, że organami gminy są rada gminy oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta). Dalsze przepisy ustawy o samorządzie gminnym wskazują, że wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy (art. 33 ust. 1), a rada gminy ze swojego grona może powoływać stałe i doraźne komisje do określonych zadań, ustalając przedmiot działania oraz skład osobowy (art. 21 ust. 1).

W tym miejscu należy zauważyć, iż w skład „Kapituły”, którą powołała Rada Miejska Strzelina wchodzi radni i burmistrz. Skoro zadania jednostki samorządu terytorialnego są realizowane w wyrażnie określony przez ustawodawcę sposób, tj. rada gminy działa przez swoje komisje stałe i doraźne, składające się wyłącznie z radnych, a o sposobie wykonania uchwał decyduje burmistrz, to znaczy, że kwestie dotyczące funkcjonowania organów gminy są wyłączone spod regulacji tych organów.

Powyższe stanowisko wydaje się potwierdzać również wykładnia historyczna art. 21 ustawy o samorządzie gminnym, która wskazuje, że do dnia 29 maja 2001 r. istniała możliwość powoływania w skład komisji osób spoza rady gminy w liczbie nieprzekraczającej połowy składu komisji. Przepis art. 1 pkt 19 lit. b) ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U.01.45.497), która weszła w życie z dniem 30 maja 2001 r., uchylił ust. 2 art. 21 ustawy o samorządzie gminnym.

W ocenie organu nadzoru, istnieją dwie możliwości rozwiązania kwestii kolegialnego podmiotu opiniodawczego, mającego jedynie obsługiwać procedurę nadawania tytułów. Po pierwsze Rada Miejska Strzelina może powołać komisję, której przedmiotem działania byłby udział w realizacji nadawania tytułu „Honorowy Obywatel Gminy” oraz „Zasłużony dla Gminy Strzelin”. Po wtóre, skoro intencją Rady było stworzenie kolegialnego ciała dla wykonania ściśle określonych zadań związanych z realizacją podjętej uchwały, to może to uczynić Burmistrz Miasta i Gminy Strzelin w zakresie kompetencji wykonawczych.

Natomiast nie istnieje żaden przepis, który stanowiłby podstawę dla rady gminy do tworzenia dodatkowych ciał, uczestniczących w realizacji zadań samorządu gminnego, choćby wyposażonych tylko w kompetencje doradcze czy opiniujące. Nie ma też żadnego znaczenia, w jakiego rodzaju kompetencje zostaje wyposażone takie ciało, skoro w ogóle nie ma żadnych podstaw do jego powołania.

W tym miejscu organ nadzoru, jedynie sygnalizacyjnie, wskazuje że ilekroć ustawodawca stwierdzi konieczność utworzenia jakiegokolwiek innego podmiotu, czy też ciała doradczego, uczestniczącego w realizacji zadań jednostki samorządu terytorialnego, wskazuje to wprost w przepisach, i tak np. w art. 48 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jednolity Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.), w art. 44b ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (tekst jednolity Dz. U. z 2007 r. Nr 14, poz. 89), art. 4¹ ust. 2 zd. 3, ust. 3 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jednolity Dz. U. z 2007 r. Nr 70, poz. 473). Udział czynnika społecznego w realizacji zadań jednostki samorządu terytorialnego przewidują także ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jednolity Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266, ze zm.) w art. 21 ust. 3 pkt 5 oraz ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz. U. z 2003 r. Nr 96, poz. 873, ze zm.) w art. 5 ust. 1 pkt 5.

Na koniec należy również jeszcze wskazać orzeczenia, w których Naczelny Sąd Administracyjny podkreślał, że podstawowe kwestie ustrojowe samorządu w sposób bezwzględnie wiążący regulują przepisy odpowiedniej ustawy poświęcone władzom jednostki samorządu terytorialnego, w których określono ich strukturę organizacyjną i kompetencyjną oraz tryb obsadzania stanowisk (funkcji) w poszczególnych organach i tylko na mocy wyraźnych upoważnień można wprowadzać rozwiązania uzupełniające lub modyfikujące (*wyrok NSA z dnia 14 czerwca 1995 r., II SA 972/95, Wokanda 1996/1/34; wyrok NSA z dnia 19 stycznia 1995 r., II SA 1682/94, OSNA 1995/4/186*). Ponadto także Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w sprawie, która dotyczyła powołania komisji doradczej w oparciu o przepis kompetencyjny uprawniający do określenia trybu przyznawania nagród nauczycielom, stwierdził, że ustawowe upoważnienie organu prowadzącego szkołę do ustalania kryteriów i trybu przyznawania nagród dla nauczycieli nie obejmuje kompetencji do powoływania komisji uczestniczącej w sformalizowany sposób w procedurze przyznawania świadczeń. W ocenie Sądu *powoływanie komisji rady poza ramami wykraczającymi poza strukturę ustrojową i proceduralną przewidzianą w ustawie o samorządzie gminnym może zachodzić wyłącznie na podstawie i w ramach wyraźnego upoważnienia normatywnego, określającego ich zadania, kompetencje, skład, a w miarę potrzeby także tryb działania. (...) W zakresie pojęciowym "kryteriów i trybu" nie mieści się natomiast kompetencja organu do powoływania komisji uczestniczącej w sformalizowany sposób w procedurze przyznawania świadczeń. Zabieg taki, polegający na utworzeniu dodatkowego ciała (zespołu), któremu bez upoważnienia ustawowego gwarantuje się formalny udział w procesie decyzyjnym, prowadziłby do konieczności rozszerzenia oceny prawidłowości procesu stosowania prawa o składniki nieobjęte delegacją ustawową* (wyrok Naczelnego Sądu Admini-

stracyjnego Oddział Zamiejscowy we Wrocławiu z dnia 4 kwietnia 2003 roku – sygn. akt II SA/Wr 1948/02., publik. OwSS 2005/3/69).

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