



NK.II.0911-19/531/09

Rozstrzygnięcie nadzorcze

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

stwierdzam nieważność

– § 1 ust. 1 we fragmencie: „Naukowe”, § 1 ust. 2 we fragmencie: „życia społecznego, ochrony zdrowia, przedsiębiorczości (...), rozwoju nauki”,

– § 3 ust. 1, ust. 3 i ust. 4

uchwały Rady Miasta Bolesławiec nr XLIV/363/09 z dnia 28 października 2009 r. w sprawie ustanowionych nagród kulturalnych, naukowych, sportowych i honorowych Prezydenta Miasta Bolesławiec oraz zasad i trybu ich przyznawania

– oraz § 1 ust. 1 pkt 2, ust. 2 we fragmencie „życia społecznego, ochrony zdrowia, przedsiębiorczości (...), rozwoju nauki”,

– § 2 ust. 1 we fragmencie; „naukowcom i badaczom, organizatorom działalności naukowej, popularyzatorom dorobku naukowego, pedagogom kształcącym kadry naukowe, ust. 2 we fragmencie: „zespołom i grupom pracowników naukowych (...) firmom, przedsiębiorcom i przedsiębiorstwom”,

– § 5 ust. 3 pkt 2 we fragmencie: „naukowych (...), nauki (...), sfery społecznej i przedsiębiorczości”

– § 7

załącznika do uchwały nr XLIV/363/09

z powodu istotnego naruszenia art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.), art. 7b ust. 3 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 13, poz. 123, z późn. zm.), art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej (Dz. U. z 2007 r. Nr 226, poz. 1675, z późn. zm.) oraz art. 33 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.)

Uzasadnienie

Rada Miasta Bolesławiec podjęła na sesji w dniu 28 października 2009 r. uchwałę nr XLIV/363/09 w sprawie ustanowionych nagród kulturalnych, naukowych, sportowych i honorowych Prezydenta Miasta Bolesławiec oraz zasad i trybu ich przyznawania.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 listopada 2009 r.

W toku badania legalności uchwały nr XLIV/363/09 organ nadzoru stwierdził, iż:

– § 1 ust. 1 we fragmencie: „Naukowe”, § 1 ust. 2 we fragmencie: „życia społecznego, ochrony zdrowia, przedsiębiorczości (...), rozwoju nauki”,

– § 3 ust. 1, ust. 3 i ust. 4 uchwały

oraz

§ 1 ust. 1 pkt 2, ust. 2 we fragmencie „życia społecznego, ochrony zdrowia, przedsiębiorczości (...), rozwoju nauki”,

– § 2 ust. 1 we fragmencie; „naukowcom i badaczom, organizatorom działalności naukowej, popularyzatorom dorobku naukowego, pedagogom kształcącym kadry naukowe, ust. 2 we fragmencie: „zespołom i grupom pracowników naukowych (...) firmom, przedsiębiorcom i przedsiębiorstwom”,

– § 5 ust. 3 pkt 2 we fragmencie: „naukowych (...), nauki (...), sfery społecznej i przedsiębiorczości”

– § 7 załącznika do uchwały

zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.), art. 7b ust. 3 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 13, poz. 123, z późn. zm. – dalej: ustawa), art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej (Dz. U. z 2007 r. Nr 226, poz. 1675, z późn. zm.) oraz art. 33 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.).

Mocą uchwały nr XLIV/363/09 Rada Miasta Bolesławiec ustanowiła nagrody kulturalne, naukowe, sportowe i honorowe Prezydenta Miasta Bolesławiec oraz zasady i tryb ich przyznawania. Uchwała została podjęta na podstawie m. in. na podstawie art. 7a ust. 1 i ust. 3 ustawy, stanowiącym że jednostki samorządu terytorialnego mogą przyznawać nagrody osobom zajmującym się twórczością artystyczną, upowszechnianiem kultury oraz opieką nad zabytkami, a także na podstawie art. 28 ust. 2 ustawy o kulturze fizycznej. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu organ jednostki samorządu terytorialnego, w drodze uchwały, określa rodzaje wyróżnień i wysokości nagród oraz szczegółowe zasady i tryb ich przyznawania, uwzględniając osiągnięcia sportowe, za które zawodnicy otrzymują wyróżnienia i nagrody.

Rada Miasta Bolesławiec oprócz nagród za osiągnięcia kulturalne i sportowe ustanowiła nagrody za osiągnięcia naukowe (§ 1 ust. 1 uchwały), a także w dziedzinie życia społecznego, ochrony zdrowia, przedsiębiorczości, rozwoju nauki (§ 1 ust. 2 uchwały). Żaden z przepisów prawa przywołanych w podstawie prawnej uchwały nie upoważnia do przyznawania nagród w tych dziedzinach. Przepis art. 7a ust. 1 i ust. 2 ustawy upoważnia wyłącznie do ustanawiania nagród za osiągnięcia w dziedzinie twórczości artystycznej, upowszechniania i ochrony kultury. Z kolei art. 28 ust. 2 ustawy o kulturze fizycznej upoważnia wyłącznie do przyznawania wyróżnień i nagród za osiągnięcia sportowe. Brak jest zatem delegacji ustawowej dla rady gminy do stanowienia o nagrodach w dziedzinach określonych w zakwestionowanych fragmentach § 1 ust. 1 i ust. 2 uchwały. Pozostałe zapisy § 1 ust. 1 pkt 2, ust. 2 we fragmencie „życia społecznego, ochrony zdrowia, przedsiębiorczości (...), rozwoju nauki”, § 2 ust. 1 we fragmencie; „naukowcom i badaczom, organizatorom działalności naukowej, popularyzatorom dorobku naukowego, pedagogom kształcącym kadry naukowe, ust. 2 we fragmencie: „zespołom i grupom pracowników naukowych (...) firmom, przedsiębiorcom i przedsiębiorstwom”, § 5 ust. 3 pkt 2 we fragmencie: „naukowych (...), nauki (...), sfery społecznej i przedsiębiorczości” załącznika do uchwały stanowią wraz z § 1 ust. 1 i ust. 2 nierozwiązalną regulację uchwały i również należało stwierdzić ich nieważność.

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.

Podjmując 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 jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)*”.

Gmina jako podmiot posiadający osobowość prawną (art. 165 Konstytucji RP, art. 2 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym) ma pełną zdolność prawną oraz możliwość podejmowania prawnie skutecznych działań mających na celu powstanie określonych skutków prawnych. Jako osoba prawna działa ona przez swoje organy, którymi, zgodnie z art. 11a ustawy o samorządzie gminnym, są rada gminy oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta). Na mocy upoważnień ustawowych z art. 7a ust. 1 i ust. 3 ustawy, art. 28 ust. 2 ustawy o kulturze fizycznej organ stanowiący, w drodze uchwały, ustanowił nagrody Prezydenta Miasta Bolesławiec oraz zasady i tryb ich przyznawania. Jednakże mocą § 3 ust. 1, ust. 3, ust. 4 uchwały i § 7 załącznika do uchwały Rada Miasta Bolesławiec postanowiła, że nominatów do nagród będą rekomendowały dwie – corocznie powoływane przez Prezydenta Miasta Bolesławiec – komisje: Komisja do Spraw Rekomendacji Nagród Kulturalnych i Naukowych i Komisja do Spraw Rekomendacji Nagród Sportowych, a także wskazała częściowy ich skład i przyznała im prawo rekomendowania wniosków o przyznanie nagród. Materia zakwestionowanych postanowień uchwały i jej załącznika wykracza poza delegację art. 7a ust. 1 i ust. 3 ustawy, art. 28 ust. 2 ustawy o kulturze fizycznej i stanowi naruszenie art. 7 i art. 94 Konstytucji RP wobec przekroczenia delegacji ustawowych, o czym wskazano wyżej. Zarówno art. 7a ust. 1 i ust. 3 ustawy, jak i art. 28 ust. 2 ustawy o kulturze fizycznej nie przyznały organowi stanowiącemu gminy uprawnienia do powoływania odrębnych podmiotów – komisji uczestniczących w trybie przyznawania nagród, ani do wskazywania kto członkiem komisji może być, a kto nie powinien. Przepisy te nie zawierają w swej treści upoważnienia do powołania dodatkowego organu w celu realizacji zadań samorządu. Ponadto powołanie takiej komisji nie znajduje także uzasadnienia w żadnym innym przepisie ustawy. Ustawa o samorządzie gminnym uprawnia radę gminy do powoływania komisji rady jedynie ze swego grona na podstawie art. 21 ust. 1. Powoływanie komisji rady poza

ramami ustawy o samorządzie gminnym musi mieć uzasadnienie w innym przepisie prawa przydającym radzie gminy taką kompetencję. Żaden natomiast przepis prawa nie zezwala wyraźnie na powołanie takiej komisji w drodze uchwały rady gminy. Stanowisko takie potwierdza również wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lutego 1994 r., I SA 2480/93, OSS nr 4–5 z 1994 r. oraz z dnia 4 kwietnia 2003 r., II SA/Wr 1948/02.

Nadto organem gminy uprawnionym do powołania takiej komisji może być wyłącznie Prezydent i to tylko o tyle, o ile członkami komisji będą pracownicy Urzędu Miasta. Sama Rada Miasta w § 3 ust. 3 uchwały wskazuje, że to Prezydent powoła komisje w składzie 7 osób.

Zgodnie z art. 33 ust. 1 i 3 ustawy o samorządzie gminnym wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy i jest jego kierownikiem. Z kolei zgodnie z ust. 5 tego artykułu wykonuje on uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Również z art. 7 pkt 1 i pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (tekst jedn. Dz. U. z 2008 r. Nr 223, poz. 1458) wynika, że wójt wykonuje czynności w sprawach z zakresu prawa pracy wobec swojego zastępcy, sekretarza, skarbnika i pozostałych pracowników urzędu.

Tak więc wójt i tylko wójt (tu: Prezydent Miasta Bolesławiec) może powołać komisje do spraw przyznawania nagród kulturalnych i sportowych oraz zdecydować z ilu osób ma się ona składać. Jest to wyłączna kompetencja wójta i uchwała rady gminy zezwalająca na utworzenie komisji i określająca ilość jej członków jest nie tylko niepotrzebna, ale przede wszystkim niedopuszczalna. Zapis taki w uchwale rady gminy jest bowiem wkroczeniem w kompetencje organu wykonawczego.

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 lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
Rafał Jurkowlaniec