



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

§ 2 ust. 1 w zakresie zapisu „na wniosek przedstawiony przez Kapitułę.”, ust. 2, ust. 3, ust. 4, ust. 5, ust. 6, ust. 7, ust. 8 załącznika Regulamin nadawania tytułu „Zasłużony dla Gminy Jerzmanowa” do uchwały Nr XII/81/2011 Rady Gminy Jerzmanowa z dnia 26 października 2011 r. w sprawie określenia trybu i sposobu nadawania tytułu „Zasłużony dla Gminy Jerzmanowa”.

Uzasadnienie

Rada Gminy Jerzmanowa podjęła na sesji w dniu 26 października 2011 r. uchwałę Nr XII/81/2011 w sprawie określenia trybu i sposobu nadawania tytułu „Zasłużony dla Gminy Jerzmanowa”.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 31 października 2011 r., przesłana pismem o nr OR-I.0001.60.2011 z dnia 28 października 2011 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 2 ust. 1 w zakresie zapisu „na wniosek przedstawiony przez Kapitułę.”, ust. 2, ust. 3, ust. 4, ust. 5, ust. 6, ust. 7, ust. 8 załącznika Regulamin nadawania tytułu „Zasłużony dla Gminy Jerzmanowa” do uchwały Nr XII/81/2011 z istotnym naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 14 w zw. z art. 21 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. – zwana dalej także ustawą) oraz art. 7, art. 94 i art. 169 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Mocą uchwały Nr XII/81/2011 Rada Gminy Jerzmanowa, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 14 ustawy określiła, w załączniku do uchwały zatytułowanym Regulamin nadawania tytułu „Zasłużony dla Gminy Jerzmanowa”, tryb i sposób nadawania tytułu „Zasłużony dla Gminy Jerzmanowa”.

Zgodnie z przepisem kompetencyjnym art. 18 ust. 2 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym: „Do wyłącznej właściwości rady gminy należy nadawanie honorowego obywatelstwa gminy”.

W § 2 załącznika do przedmiotowej uchwały czytamy: „1. Tytuł nadaje Rada Gminy Jerzmanowa na wniosek przedstawiony przez Kapitułę. 2. Kapituła składa się z 5 członków. 3. W skład Kapituły wchodzi 4 radnych wybranych przez Gminę Jerzmanowa oraz Wójt Gminy Jerzmanowa. 4. Kapitułę przewodniczy Wójt Gminy Jerzmanowa. 5. Kapituła działa przez okres kadencji Rady Gminy. 6. Kapituła opiniuje i rekomenduje kandydatury do nadania Tytułu i przedstawia je niezwłocznie Radzie Gminy Jerzmanowa w terminie do dnia 10 września każdego roku, z zastrzeżeniem ust. 7. 7. W roku podjęcia uchwały za ostateczny termin przedłożenia kandydatury Radzie Gminy Jerzmanowa uznaje się dzień 30 listopada 2011 r. 8. Obsługę administracyjną Kapituły zapewnia Wójt Gminy Jerzmanowa.”.

Uprawnienie do określenia przez Radę Gminy trybu i sposób nadawania tytułu „Zasłużony dla Gminy Jerzmanowa” wynika z przytoczonego powyżej art. 18 ust. 2 pkt 14 ustawy. Treść tego przepisu wyznacza zakres przedmiotowy badanej uchwały i jakkolwiek przyznaje on Radzie Gminy kompetencje do ustalenia zasad i trybu przyznawania tytułu, to jednak nie oznacza to pełnej dowolności w ustalaniu tej procedury.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, mając na uwadze zasadę demokratycznego państwa prawnego, że organy samorządu terytorialnego podejmują działania w oparciu o normy wyznaczające kompetencje lub zadania. W prawie administracyjnym, odmiennie aniżeli w prawie prywatnym, organy administrujące w sferze prawa publicznego kierują się zasadą, że dozwolone jest

to, na co pozwalają przepisy prawa. Zgodnie z art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Podobnie stwierdza ustawodawca w art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy.

Powołanie jakiegokolwiek zespołu, komisji czy innego podmiotu oraz wyznaczenie mu określonych zadań musi mieć zatem wyraźne umocowanie w ustawie. Nie ma przy tym żadnego znaczenia czy powołany organ wyposażony został w kompetencje władcze, czy też tylko opiniodawcze. Innymi słowy każdy powołany organ, bez względu na przyznane kompetencje, musi mieć podstawy w obowiązującym prawie.

Artykuł 169 ust. 1 Konstytucji stanowi: ustroj wewnątrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące. Ustrój samorządu gminnego oraz zakres funkcjonowania jego organów normuje rozdział trzeci ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z art. 11 a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym organami gminy są rada gminy i wójt (burmistrz, prezydent miasta). W art. 26 ust. 1 ustawodawca stwierdza, że to wójt jest organem wykonawczym gminy. W art. 30 ust. 1 przewidziano, że wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Do zadań wójta należy w szczególności określanie sposobu wykonywania uchwał (art. 30 ust. 2 pkt 2). W art. 33 ust. 1 ustawy stwierdza się wprost, że wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy.

W orzecznictwie NSA utrwalił się pogląd, 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).

Powołanie Kapituły i wyznaczenie jej zadań przez Radę Gminy Jerzmanowa w kształcie, w jakim uczyniono to w badanej uchwale, należy traktować jako powierzenie realizacji zadania samorządu organom innym, niż te przewidziane w ustawie. W obowiązującym prawodawstwie brak jakichkolwiek podstaw do przyjęcia stanowiska, zgodnie z którym w realizacji zadania samorządu gminy, polegającego na przyznawaniu tytułu honorowego obywatela gminy, miałyby uczestniczyć taka Kapituła. Ustawa o samorządzie gminnym wskazuje wyraźnie, jakie są organy gminy i kto jest odpowiedzialny za realizację jej zadań. Przewidziano także utworzenie urzędu gminy, którego funkcja polega na udzielaniu pomocy w realizacji zadań samorządu przez wójta. Gmina może także w tym celu utworzyć jednostkę organizacyjną lub osobę prawną. Prawodawca wprowadził zatem takie rozwiązania, które pozwalają organom skutecznie realizować zadania samorządu gminnego.

W związku z powyższym trudno także uznać za uzasadnione powierzenie wykonywania zadań nowoutworzonemu podmiotowi, nie mającemu żadnego umocowania w świetle obowiązujących przepisów.

Dodatkowe podmioty, także te o charakterze doradczym czy opiniodawczym, mogą zostać powołane tylko w oparciu o wyraźne upoważnienie ustawowe, określające ich zadania, kompetencje, skład czy tryb działania. W obowiązującym prawie nie istnieje norma, która stanowiłby podstawę do powołania Kapituły, oceniającej zgłoszone kandydatury, a więc w sposób sformalizowany uczestniczącej w tej procedurze.

Nie ulega wątpliwości, że to Wójt Gminy Jerzmanowa jest organem, który będzie odpowiedzialny za wykonanie przedmiotowej uchwały i jak to już wykazano wyżej, wykonuje on swoje zadania przy pomocy Urzędu Gminy. Rada nie ma natomiast podstaw do wskazywania innych podmiotów, które byłyby odpowiedzialne za realizację zadań Gminy, nie może także decydować o tym, w jaki sposób Wójt wykona daną uchwałę. Rada może oczywiście, na podstawie art. 21 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, powołać komisję do wykonania zadania, jakim jest przyznawanie tytułu honorowego obywatela Gminy, jednak członkowie takiej komisji musieliby być powołani wyłącznie z grona radnych Rady Gminy. W § 2 ust. 3 badanej załącznika do uchwały wymieniono jednak kto wchodzi w skład komisji i nie są to osoby będące wyłącznie radnymi Rady Gminy.

W oparciu o przytoczony wyżej art. 94 Konstytucji należy stwierdzić, że treść aktów prawa miejscowego powinna być dostosowana ściśle do zakresu przyznanego upoważnienia i kompetencji przysługujących organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, wynikających z powierzonych jej zadań. W razie wątpliwości co do zakresu tego upoważnienia należy zastosować wykładnię zawężającą (patrz wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 maja 1992 r., SA/Wr 310/02; A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki: Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2000, str. 522). Przepisy badanej uchwały, przewidujące powołanie Kapituły zajmującej się opiniowaniem wniosków o przyznanie tytułu honorowego obywatela Gminy, wykraczają poza zakres kompetencji przyznanych Radzie Gminy w ustawie o samorządzie gminnym i jako takie nie mogą znaleźć się w przedmiotowej uchwale, stanowiącej akt prawa miejscowego. Stąd należało stwierdzić ich nieważność.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od jego doręczenia.

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

Aleksander Marek Skorupa