



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI  
NR NK.II.AM5.0911-50/10

Urząd Miejski w Szczawnie-Zdroju  
SEKRETARIAT  
Przyjęto 2010 -10- 21  
Liczba egzemplarzy ..... liczba załączników .....  
L. dz. 6098 podpis .....

Wrocław, dnia 18 października 2010 r.

BZ BS

## 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 ze zm.)

### stwierdzam nieważność

§ 3 ust. 1 we fragmencie: „podejmowanych na wniosek Kapituły”, § 4, § 5, § 6 oraz § 9 uchwały Rady Miejskiej w Szczawnie - Zdroju z dnia 27 września 2010 r. Nr LII/33/10 w sprawie ustanowienia regulaminu nadawania i pozbawiania tytułów: „Honorowy Obywatel Szczawnia – Zdroju” i „Zasłużony dla Szczawnia – Zdroju”.

### UZASADNIENIE

W dniu 27 września 2010 r. Rada Miejska w Szczawnie-Zdroju podjęła między innymi uchwałę Nr LII/33/10 w sprawie ustanowienia regulaminu nadawania i pozbawiania tytułów: „Honorowy Obywatel Szczawnia – Zdroju” i „Zasłużony dla Szczawnia – Zdroju”.

Uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 4 października 2010 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 3 ust. 1 we fragmencie: „podejmowanych na wniosek Kapituły”, § 4, § 5 oraz § 6 ust. 1 oraz ust. 2 uchwały z istotnym naruszeniem art. 11a ust. 1, art. 18 ust. 2 pkt 14, art. 21 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, a także art. 7 i art. 169 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 roku Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.),

- § 4 pkt 3 oraz § 6 ust. 3 uchwały z istotnym naruszeniem art. 33 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym,

- § 5 oraz § 9 uchwały z istotnym naruszeniem art. 11b ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 61 Konstytucji RP.

I

Rada Miejska w Szczawnie - Zdroju w § 3 ust. 1 uchwały ustaliła, że:

„Tytuły „Honorowy Obywatel Szczawnia-Zdroju” i „Zasłużony dla Szczawnia-Zdroju” nadaje rada miejska w drodze uchwał podejmowanych na wniosek Kapituły.”.

Ponadto w § 4 - § 6 uchwały Rada Miejska ustaliła następująco:

„§ 4. Kapitułę tworzą:

- 1) Przewodniczący Rady Miejskiej – jako przewodniczący Kapituły,
- 2) Burmistrz Miasta – jako zastępca przewodniczącego Kapituły,
- 3) Sekretarz Miasta,
- 4) Przewodniczący Komisji Spraw Obywatelskich,
- 5) Przewodniczący Komisji Budżetowej i Gospodarki Mieniem.

§ 5. Kapituła pracuje z wyłączeniem jawności obrad.

§ 6. 1. Pracami Kapituły kieruje jej przewodniczący lub zastępca.

2. Do zadań Kapituły należy opiniowanie wniosków w sprawie nadawania tytułów, a w szczególności:

- 1) bada, czy zgłoszone wnioski odpowiadają wymogom formalnym;
- 2) analizuje uzasadnienie wnioskodawców i potwierdza osiągnięcia lub zasługi w rozwój i promocję miasta;

3) pozytywnie zaopiniowany wniosek Kapituła przekazuje przewodniczącemu rady, który umieszcza go w porządku obrad najbliższej sesji rady miejskiej.

4) występuje z inicjatywą pozbawienia tytułów osób, które dopuściły się czynu powodującego, iż stały się niegodne tytułu, w szczególności wobec osób skazanych prawomocnym wyrokiem sądu orzeczonym za przestępstwo popełnione z winy umyślnej,

3. Obsługę kancelaryjno – techniczną Kapituły, ewidencję osób wyróżnionych tytułami oraz Księgę „Honorowy Obywatel Szczawna-Zdroju i „Zasłużony dla Szczawna-Zdroju” prowadzi pracownik ds. obsługi Rady Miejskiej.”.

Rada Miejska w Szczawnie - Zdroju mocą przywołanych zapisów uchwały, powołała nowy, nieznany ustawie podmiot – Kapitułę, ustaliła jej skład osobowy, kompetencje oraz wprowadziła wymóg opiniowania wniosków o nadanie tytułu „Honorowego Obywatela Szczawna - Zdroju” oraz tytułu „Zasłużony dla Szczawna - Zdroju” przez tę Kapitułę. W ocenie organu nadzoru, powołanie takiego podmiotu nie ma uzasadnienia w przepisie prawa przyznającym radzie gminy kompetencję do nadawania honorowego obywatelstwa gminy wynikającą z art. 18 ust. 2 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym.

Należy mieć na względzie, iż kwestionowana uchwała jest aktem prawa miejscowego, zatem musi istnieć wyraźne upoważnienie do uregulowania kwestii związanej z możliwością powołania, określeniem trybu działania jak również i prowadzeniem obrad z wyłączeniem jawności przez podmiot nazwany „Kapitułą”. Każde zadanie gminy musi być realizowane z uwzględnieniem zasad wynikających z Konstytucji oraz ustaw ustrojowych. W Konstytucji wprost stwierdza się, że jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych (art. 169 ust. 1), a ustrój 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 myśl przepisu art. 21 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, rada gminy może bowiem ze swojego grona powoływać stałe i doraźne komisje do określonych zadań, ustalając przedmiot działania oraz skład osobowy. Rada posiada zatem legitymację do powołania komisji (stałej, doraźnej), jednak może się ona składać się jedynie z radnych rady gminy, a nie jak to postanowiono w § 4 przedmiotowej uchwał również z Burmistrza Miasta – jako zastępcy przewodniczącego Kapituły oraz z Sekretarza Miasta.

Spośród wielu przepisów, które regulują kwestię wykonywania zadań samorządu gminnego należy również wskazać na art. 11a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w którym ustawodawca stanowi wprost, iż organami gminy są rada gminy oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta). Z kolei zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym: „Organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy określa statut gminy”. Jak wynika zatem z § 51 ust. 1 uchwały Rady Miejskiej w Szczawnie - Zdroju z dnia 24 listopad 2008 r. w sprawie Statutu Uzdrowskiej Gminy Miejskiej Szczawna - Zdroju (Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego z 2009 r., Nr 6, poz. 112): „Rada ze swego grona powołuje stałe i doraźne komisje.”. Wskazane przepisy oznaczają zatem, że Rada Miejska w Szczawnie - Zdroju może do określonych zadań powołać w drodze uchwały jedynie komisje stałe i komisje doraźne, w których skład mogą wchodzić wyłącznie radni Rady Miejskiej. 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.

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

Organ nadzoru jedynie sygnalizuje, iż 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 przykładowo:

- 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.) ustawodawca upoważnia organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego do powołania rad oświatowych działających przy tych organach,

- art. 44b ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (tekst jednolity: Dz. U. z 2007 r. Nr 14, poz. 89) stanowi z kolei, iż przy publicznym zakładzie opieki zdrowotnej działa rada społeczna, która jest organem inicjującym i opiniodawczym podmiotu, który utworzył zakład, oraz organem doradczym kierownika publicznego zakładu opieki zdrowotnej.

Naczelny Sąd Administracyjny Oddział Zamiejskowy we Wrocławiu słusznie stwierdził w swoim wyroku w sprawie, która dotyczyła powołania komisji doradczej w oparciu o przepis kompetencyjny uprawniający do określenia trybu przyznawania nagród nauczycielom, 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 (wyrok z dnia 4 kwietnia 2003 r., sygn. akt II SA/Wr 1948/02., publik. OwSS 2005/3/69).

Poruszane zagadnienie potwierdza również między innymi wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 kwietnia 2003 r., sygn. akt II SA/Wr 1948/02 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 24 lutego 2010 r. sygn. akt IV SA/Wr 593/09.

Należy ponadto zauważyć, iż zgodnie z art. 33 ust. 1 i 3 ustawy o samorządzie gminnym wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy i jest jego kierownikiem. Ponadto w świetle ust. 5 tegoż artykułu wójt wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Wedle art. 7 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2008 r. Nr 223, poz. 1458) wójt wykonuje czynności w sprawach z zakresu prawa pracy wobec swojego zastępcy, sekretarza, skarbnika i pozostałych pracowników urzędu. Zatem jedynie Burmistrz Szczawna - Zdroju jest uprawniony do wyznaczania zadań Sekretarzowi Miasta, wymienionemu przez Radę Miejską w § 4 pkt 3 uchwały. Również do kompetencji Burmistrza będzie należało wyznaczenie pracownikowi ds. obsługi Rady Miejskiej zadań wymienionych w § 6 pkt 3 przedmiotowej uchwały.

## II

W § 5 uchwały Rada Miejska postanowiła, iż: „*Kapituła pracuje z wyłączeniem jawności obrad.*”.

Z kolei w § 9 uchwały zapisano: „*Uchwała w sprawie nadania tytułu „Honorowego Obywatela Szczawna - Zdroju” lub „Zasłużonego dla Szczawna - Zdroju” nie podlega publicznej dyskusji na sesji Rady.*”.

Jak stanowi natomiast art. 11b ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym: „*Działalność organów gminy jest jawna. Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw (ust. 1). Jawność działania organów gminy obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy i komisji rady gminy (ust. 2).*”.

Zgodnie z kolei z art. 61 Konstytucji RP: „*1. Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.*

*2. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu.*

*3. Ograniczenie prawa, o którym mowa w ust. 1 i 2, może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa.*

*4. Tryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy.*”.

Ograniczenie jawności może zatem nastąpić wyłącznie na mocy ustawy i to tylko ze względu na wymienione w art. 61 ust. 3 Konstytucji RP przesłanki. Zasadę jawności działania organów gminy statuuje cytowany art. 11b ust. 1 ustawy. Z kolei art. 11b ust. 2 ustawy jest powtórzeniem konstytucyjnej zasady, że ograniczenia jawności wynikać mogą wyłącznie z ustaw. Tym samym nieuprawnionym jest stanowienie o wyłączeniu publicznej dyskusji nad projektem jakiegokolwiek uchwały, o ile nie wynika to z wyraźnego przepisu ustawy. Rada Miejska w Szczawnie – Zdroju wyłączając publiczną dyskusję nad projektem uchwały ograniczyła tym samym możliwość uczestniczenia obywateli w podejmowaniu decyzji w sprawach publicznych i sprawowaniu kontroli nad tym procesem.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

Realizując kompetencję organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczy, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenia 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 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 (...)”

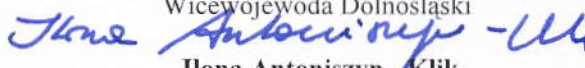
Jeżeli organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, co musi skutkować zastosowaniem środków nadzorczych, bowiem Rada unormowała stany, których normować nie może. W tym przypadku Rada przekroczyła ustawową kompetencję.

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 dnia 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.

Na podstawie art. 98 ust. 3a ustawy o samorządzie gminnym, do złożenia skargi na rozstrzygnięcie organu nadzorczego, dotyczące uchwały rady gminy, doręczone po upływie kadencji rady, uprawniona jest rada gminy następnej kadencji w terminie 30 dni od dnia wyboru przewodniczącego rady.

Wicewojewoda Dolnośląski  
  
Ilona Antoniszyn - Klik