



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 15 listopada 2016 r.

Poz. 3505

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.234.2016 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 14 listopada 2016 r.

Działając na podstawie art. 18 ust. 1 w zw. z art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr XXI/206/2016 Rady Gminy w Czarnej z dnia 18 października 2016r. w sprawie warunków i trybu przyznawania nagród Wójta Gminy Czarna za osiągnięcia w dziedzinie społeczno-gospodarczej, sportowej, turystycznej, rekreacyjnej i działań na rzecz ekologii i ochrony środowiska naturalnego.

Uzasadnienie

W dniu 18 października 2016r. Rada Gminy w Czarnej podjęła uchwałę w sprawie warunków i trybu przyznawania nagród Wójta Gminy Czarna za osiągnięcia w dziedzinie społeczno-gospodarczej, sportowej, turystycznej, rekreacyjnej i działań na rzecz ekologii i ochrony środowiska naturalnego. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 24 października 2016r.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała w sposób rażąco narusza prawo. Jako podstawę prawną przedmiotowej uchwały Rada Gminy Czarna przyjęła art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.). W § 2 tej uchwały postanowiono, że nagrody finansowane są ze środków budżetowych Gminy Czarna. Ponadto Rada uznając przedmiotową uchwałę za akt prawa miejscowego zapisała w § 8, iż wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego.

W ocenie organu nadzoru przywołany przepis art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie może stanowić samoistnej podstawy prawnej do ustanawiania nagród za osiągnięcia w dziedzinie społeczno-gospodarczej, sportowej, turystycznej, rekreacyjnej i działań na rzecz ekologii i ochrony środowiska naturalnego, a także ustanawiania wydatków na te nagrody. Zgodnie z tym przepisem „do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej”. Wskazuje on zatem na podstawowy charakter rady w systemie organów gminy oraz ustanawia domniemanie jej właściwości we wszystkich sprawach pozostających w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Natomiast, zgodnie z utrwalonymi poglądami orzecznictwa oraz doktryny przepis art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie stwarza możliwości wydania aktu normatywnego o powszechnie obowiązującym charakterze. Potwierdził to m. in. NSA w W-wie w wyroku z 16 maja 2001r. sygn. akt III SA 2622/00 (ONSA 2002/3/114), stwierdzając, że możliwość wydania aktu normatywnego o powszechnie obowiązującym charakterze na podstawie ogólnego przepisu kompetencyjnego, jakim jest art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wyklucza przepis art. 94 Konstytucji, zgodnie z którym 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. Z kolei, zgodnie z sentencją wyroku WSA w Gliwicach z dnia 6 października 2008 r., IV SA/GI 487/08 (LEX nr 464003), art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zasadniczo nie stanowi samodzielnej podstawy do wydawania aktów ogólnie obowiązujących o charakterze normatywnym (władczym), te bowiem muszą znaleźć umocowanie w przepisach materialnego prawa administracyjnego.

Natomiast przepis ten upoważnia radę gminy do podejmowania działań niewładczych (np. o charakterze programowym, intencyjnym), ale pozostających w granicach zadań gminy przewidzianych w przepisach prawa. Jak podkreślono w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 12 lutego 2008 r., IV SA/Wr 656/07, (LEX nr 483227), przepis art. 18 ust. 1, który stanowi, że do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej, nie może być podstawą kreowania aktu normatywnego o powszechnie obowiązującym charakterze, z treści tego przepisu nie wynika bowiem prawo gminy do wydawania aktów prawa miejscowego. Przepis art. 18 ust. 1 nie zawiera bowiem szczególnej normy kompetencyjnej. W konsekwencji domniemanie właściwości rady we wszystkich sprawach pozostających w zakresie działania gminy należy rozumieć w ten sposób, że rada gminy jako organ o charakterze kolegialnym i wieloosobowym może podejmować działania związane ze stanowieniem (art. 15 ust. 1) lub kontrolą (art. 18a ust. 1).

Z powyższego wynika, że przepis art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym określa jedynie ogólną właściwość przedmiotową rady we wszystkich sprawach pozostających w zakresie jej działania, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej i nie może stanowić podstawy do działań niesformułowanych w nim w sposób bezpośredni.

W obowiązującym stanie prawnym brak jest również wyraźnego przepisu upoważniającego jednostki samorządu terytorialnego do podejmowania uchwał w powyższym brzmieniu. Wprawdzie jednostki samorządu terytorialnego mają szeroki zakres samodzielności, to jednak w dziedzinie wykonywania zadań własnych mogą działać wyłącznie i ściśle w granicach określonych konkretnymi przepisami, a nie na zasadzie domniemania takich uprawnień. Ten pogląd został już utrwalony w doktrynie i orzecznictwie.

Zgodnie z określoną w art. 7 Konstytucji RP zasadą legalizmu organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Zasada ta niewątpliwie dotyczy również działalności organów jednostek samorządu terytorialnego. Należy w tym miejscu zastrzec, że również konstytucyjnie gwarantowana samodzielność gminy, powiatu czy samorządu województwa nie uzasadnia odstępstw od opisanej zasady legalizmu. Zastrzeżenie to należy odnieść przede wszystkim do sfery imperium funkcjonowania organów tych jednostek, w tym, przyznanych im kompetencji prawotwórczych. W myśl postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 18 stycznia 2005r., sygn. akt WK 22/04 (publ. OSNKW 2005/3/29): "Art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. stanowiący, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji takiego organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej." 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. (K 25/99, 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 (...)”.

Przestrzeganie prawa jest obowiązkiem organów administracji publicznej, zaś rady gmin podejmując stosowne uchwały winny treść swoich regulacji dostosowywać ściśle do zakresu przyznanego im upoważnienia i przysługujących im kompetencji, wynikających z ich zadań, a w razie wątpliwości co do zakresu tego upoważnienia wyjaśnić te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej (zob. wyrok NSA z dnia 26 maja 1992 r., SA/Wr 310/92, „Wspólnota” 1993, nr 2, s. 21).

Na marginesie zasygnalizować należy, że jednostki samorządu terytorialnego mogą w określonych obszarach przyznawać nagrody, o ile wyraźnie prawo to przewiduje. Za przykład wskazać tutaj można normę art. 7a ust. 3 ustawy z 25.10.1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2012r. poz. 406 z późn. zm.) przyznającą organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego kompetencję do określenia szczegółowych warunków i trybu przyznawania dorocznych nagród za osiągnięcia w dziedzinie twórczości artystycznej, upowszechniania i ochrony kultury, jak również przepisy art. 31 ust. 3 i art. 34 ust. 6 ustawy z dnia 25.06.2010r. o sporcie (Dz. U. z 2016r. poz. 176 z późn. zm.)

stanowiące postawę dla określenia zasad przyznawania stypendiów, nagród i wyróżnień dla zawodników oraz ich trenerów za osiągnięte wyniki sportowe oraz wyróżnień i nagród pieniężnych dla trenerów oraz innych osób wyróżniających się osiągnięciami w działalności sportowej.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, organ stanowiący w gminie nie może, dowolnie, wyłącznie w oparciu o przepisy ustrojowe, kształtować zasad przyznawania konkretnych nagród, jeżeli nie wynikają one z przepisów szczególnych, ponieważ przekracza to jego kompetencje.

Biorąc powyższe pod uwagę należało stwierdzić nieważność uchwały Rady Gminy w Czarnej Nr XXI/206/2016 z dnia 18 października 2016r. w sprawie warunków i trybu przyznawania nagród Wójta Gminy Czarna za osiągnięcia w dziedzinie społeczno-gospodarczej, sportowej, turystycznej, rekreacyjnej i działań na rzecz ekologii i ochrony środowiska naturalnego.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4 A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dnia od daty jego otrzymania

**z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO
DYREKTOR GENERALNY URZĘDU**

Marcin Zaborniak