



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK.II.0911-8/24/08

RM, RP
16.07.08
Dnia 2008-07-18
L.dz. zat. Wrocław, dnia 16 lipca 2008 roku
podpis Oke

Rozstrzygnięcie Nadzorcze

URZĄD MIEJSKI
Wrocław, dnia 16 lipca 2008 roku
wpt. 2008-07-15
L.dz. 3650
podpis

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) **stwierdzam nieważność** rozdziału I § 7 ust. 1 we fragmencie: „lub „Przyjaciela Miasta Szklarska Poręba” oraz może przyznać Medal „Zasłużony dla Miasta Szklarska Poręba”, ust. 2 we fragmencie: „oraz przyznawania Medalu”; rozdziału V § 25 ust. 2; rozdziału VIII § 105 i § 106 ust. 2; rozdziału IX § 108, § 109 i § 110 oraz załącznika nr 5 do uchwały następującym zakresie: tytułu we fragmencie: „okolicznościowego tytułu „Przyjaciel Miasta Szklarska Poręba” oraz medalu „Zasłużony dla Miasta Szklarska Poręba”, § 4, § 8, § 9, § 10, § 11, § 12, § 13, § 14, § 15, § 16 we fragmencie: „i medalem”, § 17 we fragmencie: „Przyjaciel Miasta Szklarska Poręba” lub medalem „Zasłużony dla Miasta Szklarska Poręba” uchwały Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie Nr XXIII/240/08 z dnia 27 maja 2008 r. w sprawie statutu miasta Szklarska Poręba.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Szklarskiej Porębie podjęła na sesji w dniu 27 maja 2008 r. m. in. uchwałę Nr XXIII/240/08 w sprawie statutu miasta Szklarska Poręba, zwaną dalej uchwałą.

Niniejsza uchwała przekazana została pismem Burmistrza Szklarskiej Poręby z dnia 30 maja 2008 r. nr RM-67/2008 i wpłynęła do organu nadzoru w dniu 11 czerwca 2008 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż:

- rozdział I § 7 ust. 1 we fragmencie: „lub „Przyjaciela Miasta Szklarska Poręba” oraz może przyznać Medal „zasłużony dla Miasta Szklarska Poręba”, ust. 2 we fragmencie: „oraz przyznawania Medalu” uchwały; załącznik nr 5 do uchwały w zakresie tytułu we fragmencie: „okolicznościowego tytułu „Przyjaciel Miasta Szklarska Poręba” oraz medalu „Zasłużony dla Miasta Szklarska Poręba” oraz § 4; § 8; § 9; § 10; § 11; § 12; § 13; § 14; § 15; § 16 we fragmencie: „i medalem”; § 17 we fragmencie: „Przyjaciel Miasta Szklarska Poręba” lub medalem „Zasłużony dla Miasta Szklarska Poręba” załącznika nr 5 do uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 3 ustawy z dnia 21 grudnia 1978 r. o odznakach i mundurach. (Dz. U. Nr 31, poz. 130 ze zm.);

- rozdział V § 25 ust. 2 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 33 ust. 3 i ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym;

- rozdział VIII § 105 i § 106 ust. 2 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.) w zw. z art. 11b ust. 2 i 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 1 ust. 1, art. 10 i art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198 ze zm.);

- rozdział XI § 108 - § 110 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 30 ust. 1 i art. 33 ustawy o samorządzie gminnym.

Rada Miejska w Szklarskiej Porębie mocą niniejszej uchwały uchwalila Statut Miasta Szklarska Poręba. Upoważnienie do wydania tego aktu przez Radę Miejską wynika z przepisu art. 18 ust. 2 pkt 1 oraz art. 22 ustawy o samorządzie gminnym.

W oparciu o wskazane przepisy ustawy ustrojowej, do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie statutu gminy, który określa organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy i podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

W rozdziale I § 7 uchwały, Rada postanowiła, iż: *1. Osobom szczególnie zasłużonym dla miasta Rada może nadać tytuł „Honorowego Obywatela Miasta Szklarska Poręba” lub „Przyjaciela Miasta Szklarska Poręba” oraz może przyznać Medal „Zasłużony dla Miasta Szklarska Poręba”. 2. Zasady nadawania tytułów oraz przyznawania Medalu określa Regulamin stanowiący załącznik Nr 5 do Statutu.*

Regulamin będący załącznikiem nr 5 do uchwały określa zasady i tryb przyznawania przez Radę Miejską w Szklarskiej Porębie tytułu „Honorowy Obywatel Miasta Szklarska Poręba”, okolicznościowego tytułu „Przyjaciel Miasta Szklarska Poręba” oraz medalu „Zasłużony dla Miasta Szklarska Poręba”.

Organ nadzoru zakwestionował te zapisy uchwały, które regulują zasady i tryb przyznawania tytułu „Przyjaciel Miasta Szklarska Poręba” oraz medalu „Zasłużony dla Miasta Szklarska Poręba”, a więc tytuł załącznika nr 5 w fragmencie: „okolicznościowego tytułu „Przyjaciel Miasta Szklarska Poręba” oraz medalu „Zasłużony dla Miasta Szklarska Poręba” oraz § 4; § 8; § 9; § 10; § 11; § 12; § 13; § 14; § 15; § 16 w fragmencie: „i medalem”; § 17 w fragmencie: „Przyjaciel Miasta Szklarska Poręba” lub medalem „Zasłużony dla Miasta Szklarska Poręba” tegoż załącznika.

Analizując kompetencje do ustanowienia przez jednostkę samorządu terytorialnego medalu przyznawanego osobom zasłużonym, mając na uwadze fakt, że ma on znaczenie honorowe i symboliczne, należało wziąć pod uwagę upoważnienie dla rady do przyznawania honorowego obywatelstwa, zawarte w art. 18 ust. 2 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym oraz regulacje ustawy o odznakach i mundurach.

W ocenie organu nadzoru norma art. 18 ust. 2 pkt 14 ww. ustawy nie zezwala jednakże radzie gminy na przyznawanie dodatkowych, innych niż honorowe obywatelstwo, form wyróżnienia honorowego. Ani ustawa o samorządzie gminnym ani też inne ustawy szczegółowe nie zawierają normy kompetencyjnej dającej gminnym organom stanowiącym podstawę do ustanowienia medalu. Wprawdzie zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o odznakach i mundurach ustawodawca przyznał jednostkom samorządu terytorialnego kompetencję do ustanawiania, w drodze uchwały organu stanowiącego danej jednostki, symboli innych niż własne herby, flagi, emblematy oraz insygnia, jednakże organ nadzoru stoi na stanowisku, że także ta norma kompetencyjna nie obejmuje upoważnienia do stanowienia medali.

Ustanowienie odznaki honorowej przez organy samorządu terytorialnego ustawodawca dopuścił w jednym przypadku, mianowicie, kompetencję tą posiada sejmik województwa i odznaki honorowe może on ustanowić za zasługi w działalności państwowej lub społecznej na rzecz rozwoju określonego województwa. Upoważnieniem tym nie zostały jednakże objęte gminy.

Ponadto, Wojewoda Dolnośląski w podobnej sprawie wystąpił pismem Nr NK.II.0917-14/244/07 do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o przedstawienie stanowiska Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji odnośnie kompetencji organów jednostek samorządu terytorialnego do ustanawiania odznaczeń i medali wyróżniających zasłużone dla danej jednostki samorządu terytorialnego osoby fizyczne, przedsiębiorstwa i stowarzyszenia oraz z prośbą o zajęcie stanowiska odnośnie konieczności opiniowania projektów takich odznaczeń i medali przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Odpowiadając na to pismo, Pan Jarosław Zieliński, Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował Wojewodę Dolnośląskiego, że „jedynym rodzajem odznak honorowych, nadawanym przez terenowe organy administracji publicznej jest odznaka honorowa stanowiąca wyróżnienie za zasługi położone w rozwój danego województwa, która ustanawiana jest przez sejmik województwa.

(...) Przedmiotowa ustawa [ustawa z dnia 21 grudnia 1978 r. o odznakach i mundurach (Dz. U. Nr 31, poz. 130 ze zm.)] daje wprawdzie jednostkom samorządu terytorialnego prawo do stanowienia własnych herbów, flag, emblematów oraz insygniów i innych symboli. Jednakże chociaż ustawodawca nie definiuje pojęcia symbol, to stosowanie w tym przypadku wykładni rozszerzającej (tj. wywodzenie prawa jednostki samorządu terytorialnego do ustanawiania własnych odznak honorowych) jest niewłaściwe."

Odnosnie natomiast kwestii tytułu „Przyjaciel Miasta Szklarska Poręba”, należy zauważyć, że unormowanie to wprowadzone przez Radę jest sprzeczne z obowiązującym porządkiem prawnym, w szczególności z art. 18 ust. 2 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym, mocą którego do wyłącznej właściwości rady gminy jest nadawanie honorowego obywatelstwa gminy. Przepis ten nie przyznaje radzie gminy uprawnienia do stanowienia o innych formach honorowania osób i podmiotów za zasługi dla gminy. Skoro zatem Rada Miejska w Szklarskiej Porębie uregulowała w przedmiotowym statucie zasady przyznawania tytułu „Honorowy Obywatel Miasta Szklarska Poręba”, brak jest podstaw do wprowadzania innej formy tytułu honorowego obywatela.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Zatem 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 (art. 2 Konstytucji RP), działania w oparciu o wyraźne upoważnienie ustawowe (art. 94 Konstytucji RP) oraz z uwzględnieniem innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

Rada Miejska w rozdziale V § 25 ust. 2 przyjęła, że: *Do udziału w sesjach Rady mogą zostać zobowiązani kierownicy komórek organizacyjnych Urzędu oraz kierownicy miejskich jednostek organizacyjnych.*

Zobowiązanie osób podległych służbowo Burmistrzowi do udziału w sesjach Rady Miejskiej stanowi naruszenie kompetencji Burmistrza. Treść powyższego paragrafu sprzeczna jest bowiem z art. 33 ust. 3 i ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, który przewiduje, że to wójt jest kierownikiem urzędu i wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.

Przepis ustawy określa, że kierownikiem urzędu jest wójt, a zatem tylko w jego dyspozycji - jako pracodawcy - pozostaje powierzanie jakichkolwiek zadań swoim pracownikom. Rada nie ma więc żadnego upoważnienia do nakładania obowiązków na jakiegokolwiek pracownika gminy ani do wydawania poleceń osobom, dla których pracodawcą jest Burmistrz Szklarskiej Poręby. Nie jest uprawniona również do zobowiązania Burmistrza do wydawania poleceń określonej treści swoim pracownikom, co jednak rada czyni, wprowadzając taką regulację statutową.

W rozdziale VIII § 105 i § 106 uchwały stwierdza się:

1. Uprawnionymi do otrzymania informacji są wszystkie osoby zainteresowane uzyskaniem informacji związanych z działaniem organów miasta i komisji.

2. Informacji udziela się na wniosek złożony do Burmistrza ustnie lub pisemnie.

3. Udzielenie informacji na wniosek następuje w miarę możliwości niezwłocznie, lecz nie później niż w terminie 14 dni od daty otrzymania wniosku.

4. Udostępnienie informacji może nastąpić w formie ustnej, pisemnej lub udostępnienia do wglądu dokumentów urzędowych (§ 105).

1. Udostępnianiu podlegają dokumenty wynikające z wykonywania zadań publicznych przez organy miasta i komisji, a w szczególności:

- 1) protokoły z sesji,
- 2) protokoły z posiedzeń komisji Rady,
- 3) rejestr uchwał Rady,

- 4) rejestr wniosków i opinii komisji Rady,
- 5) rejestr interpelacji i wniosków radnych.

2. Dokumenty, o których mowa w ust. 1, podlegają udostępnieniu po ich formalnym przyjęciu – zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa (§ 106).

Prawo do dostępu do informacji publicznej wynika wprost z art. 61 Konstytucji RP, który stanowi: „1. Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. (...)

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”.

W myśl art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie. Dalej w art. 10 przywołanej ustawy stwierdza się, że informacja publiczna, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej, jest udostępniana na wniosek. Informacja publiczna, która może być niezwłocznie udostępniona, jest udostępniana w formie ustnej lub pisemnej bez pisemnego wniosku.

Zgodnie z art. 11b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich określa statut gminy. Jednak, jak słusznie podniósł Trybunał Konstytucyjny w swoim wyroku z dnia 16 września 2002 r., gdzie stwierdził, iż przepis art. 11b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym odnosi się wyłącznie do „aspektów organizacyjno – technicznych o charakterze lokalnym, właściwym dla danej jednostki samorządu terytorialnego, a związanych z dostępem do dokumentów i korzystaniem z nich” (K 38/01, OTK-A 2002/5/59). Trybunał uznał, że tylko dyrektywy o charakterze organizacyjno – technicznym – czyli określające na przykład czas urzędowania, w którym dany dokument będzie udostępniany, wskazujące jednostki organizacyjne odpowiedzialne za udostępnianie określonych dokumentów, precyzujące zasady, w oparciu o które odbywać się będzie ich kopiowanie, itp. - mieszczą się w zakresie zasad dostępu do dokumentów i korzystania z nich, o których mowa w art. 11b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

W ocenie organu nadzoru postanowienia § 105 ustawy nie stanowią przepisów o charakterze organizacyjno – technicznym, wynikają wprost z ustawy o dostępie do informacji publicznej, dlatego też uznać należy, że naruszają w sposób istotny obowiązujący porządek prawny.

W przypadku natomiast postanowienia wynikającego z § 106 ust. 2 uchwały Rady Miejskiej, organ nadzoru nie znalazł podstaw do wprowadzenia przywołanego powyżej zapisu, bowiem przepis art. 11b ustawy o samorządzie gminnym nie narzuca żadnych ograniczeń przedmiotowych w prawie do uzyskiwania informacji i dostępie do dokumentów poza tym, iż mają one wynikać z wykonywania zadań publicznych. Ograniczeń takich w zakresie udostępniania protokołów z posiedzeń rady, jej komisji, rejestrów uchwał czy rejestrów wniosków i opinii komisji rady nie nakłada również ustawa o dostępie do informacji publicznej.

Podstawowy zasób informacji powinien być udostępniony w sposób maksymalnie uproszczony. Ustalanie zasad dostępu nie oznacza prawa rady gminy do modyfikowania zakresu przedmiotowego udostępnionych informacji i dokumentów. Wynika on bowiem wyłącznie z przepisów ustaw. W związku z powyższym należy uznać, iż przepis

przedmiotowej uchwały uzależniająco dostęp do protokołów z posiedzeń Rady, Komisji Rady, rejestrów uchwał od ich formalnego przyjęcia, istotnie narusza prawo.

W rozdziale XI uchwały, Rada wprowadziła uregulowania dotyczące pracowników samorządowych i w § 108 - § 110 postanowiła:

§ 108. 1. Burmistrz wykonuje swoje zadania wynikające z ustawy o samorządzie gminnym, innych ustaw oraz uchwał Rady.

2. Szczegółowe kompetencje i zadania Burmistrza określa regulamin organizacyjny Urzędu.

§ 109. Organizację pracy Urzędu, związane z tym prawa i obowiązki pracodawcy i pracowników określa regulamin pracy Urzędu.

§ 110. Zastępca Burmistrza i Sekretarz Miasta, prowadzą sprawy miasta w zakresie ustalonym przez Burmistrza w regulaminie organizacyjnym Urzędu.

Organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy określa statut gminy (art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Organami gminy, zgodnie z tą ustawą są rada gminy i wójt (burmistrz, prezydent miasta).

Rada powyższym uregulowaniem dopuściła się modyfikacji z powtórzeniem przepisów ustawy o samorządzie gminnym. Stosownie do treści art. 30 ust. 1 wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta w drodze zarządzenia, który jest kierownikiem urzędu i wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.

Mając na względzie powyższe, organ nadzoru stoi na stanowisku, iż zapisy § 108 - § 110 badanej uchwały zostały podjęte z przekroczeniem upoważnienia zawartego w art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz za sprzeczne z prawem jest dokonywanie zmian w zapisach ustawowych i regulowanie niektórych kwestii w sposób odmienny niż w ustawie.

Podnieść należy, iż Rada nie ma upoważnienia, aby powielać i modyfikować uregulowania ustawy kompetencyjnej i przepisów innych aktów normatywnych. W ocenie organu nadzoru Rada przekroczyła zakres kompetencji i mając na uwadze powyższe należało stwierdzić nieważność tych fragmenty uchwały.

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 Jurkowski
Rafał Jurkowski