

*Nakle 7 maja 2014 r.
Urząd Miejski - Nakle
9.05.14*



WOJEWODA KUJAWSKO-POMORSKI

WNK.IV.4131.39.2014

Bydgoszcz, 7 maja 2014 r.

SEKRETARIAT
Urząd Miasta i Gminy w Nakle n. Not.

wpl. 2014 -05- 0 9

L.dz.
ilość załączników
podpis

Pan

Andrzej Jedynak

Przewodniczący Rady Miejskiej

w Nakle nad Notecią

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR 30/2014

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r., poz. 594 z późn.zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XLII/864/2014 Rady Miejskiej w Nakle nad Notecią z dnia 27 lutego 2014 r. w sprawie ustanowienia Nagród Burmistrza Miasta i Gminy Nakle nad Notecią za szczególne osiągnięcia w dziedzinie kultury, sportu i działalności społecznej honorowane statuetkami „Laur Św. Wawrzyńca”, które przyczyniają się do wzrostu promocji Miasta i Gminy Nakle nad Notecią.

Uzasadnienie

Uchwałą nr XLII/864/2014 Rada Miejska w Nakle nad Notecią ustanowiła nagrody Burmistrza Miasta i Gminy Nakle nad Notecią za szczególne osiągnięcia w dziedzinie kultury, sportu i działalności społecznej honorowane statuetkami „Laur Św. Wawrzyńca”, które przyczyniają się do wzrostu promocji Miasta i Gminy Nakle nad Notecią.

Zgodnie z § 4 uchwały, uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko – Pomorskiego i wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia.

Zgodnie z przywołanym w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały art. 7 ust. 1 pkt 18 ustawy o samorządzie gminnym zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do

zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy promocji gminy. Natomiast zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Z kolei w świetle art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy.

Ani art. 7, ani art. 18 ustawy o samorządzie gminnym wskazane w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały nie dają podstawy do przyjęcia, że jednostka ta może wydawać akty prawa miejscowego w tym zakresie. Prawo to może być realizowane przy spełnieniu się przesłanek z art. 40 ustawy.

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 23 stycznia 2012 r. (sygn. akt II SA/Kr 1688/11) czytamy. Zgodnie z art. 94 Konstytucji podstawą prawną stanowienia aktów prawa miejscowego jest upoważnienie zawarte w ustawie. Każdorazowo w akcie rangi ustawowej, zawarte być musi upoważnienie dla organu gminy do stanowienia aktu prawa miejscowego. Zasada ta znajduje potwierdzenie w art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że na podstawie upoważnień ustawowych, gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Z istoty tego upoważnienia wynika, że musi być ono wyraźne, a nie tylko pośrednio wynikające z przepisów ustawowych i wskazywać winno organ administracji publicznej właściwy do wydania danego aktu normatywnego. Upoważnienie ustawowe określa materię, która ma być przedmiotem regulacji w drodze aktu prawa miejscowego i organy kompetentne do jego wydania. Niekiedy, także inne sprawy związane z wydawaniem i wejściem w życie przepisów prawa.

W konsekwencji należy stwierdzić, że przedmiotowa uchwała wykracza poza prawotwórcze kompetencje organów gminy, ustalone przepisami art. 40 ustawy o samorządzie gminnym. Nie ma także wyraźnego upoważnienia ustawowego (art. 40 ust. 1).

Zawiadomieniem z dnia 17 kwietnia 2014 r. znak: WNK.IV.4130.3.105.2014.JB organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały.

Odpowiedzi udzielił Przewodniczący Rady Miejskiej w Nakle nad Notecią w piśmie znak: SEK.0004.6.2014 z dnia 24 kwietnia 2014 r., informując, że Rada Miejska w Nakle nad

Notecią wniesie zmianę do powyższej uchwały na najbliższej sesji wskazując wprost przepisy ustawy, z których wynika kompetencja Rady Miejskiej na podstawie, której została wydana przedmiotowa uchwała. Przewodniczący Rady Miejskiej w Nakle nad Notecią w załączeniu przedłożył projekt powyższej uchwały, z którego wynika, że zmianie ma ulec podstawa prawna polegająca na dodaniu art. 31 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz.U. z 2010 r. Nr 127, poz. 857 z późn. zm.) oraz art. 7a ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2012 r., poz. 406 z późn. zm.).

I tak zgodnie z art. 31 ust. 1 ustawy o sporcie jednostki samorządu terytorialnego mogą ustanawiać i finansować okresowe stypendia sportowe oraz nagrody i wyróżnienia dla osób fizycznych za osiągnięte wyniki sportowe. Ustęp 2 stanowi, że stypendia lub nagrody dla trenerów prowadzących szkolenie zawodników osiągających wysokie wyniki sportowe w międzynarodowym współzawodnictwie sportowym lub w krajowym współzawodnictwie sportowym mogą być przyznawane przez jednostki samorządu terytorialnego i finansowane z budżetu tych jednostek. Natomiast zgodnie z ustępem 3 organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa, w drodze uchwały, szczegółowe zasady, tryb przyznawania i pozbawiania oraz rodzaje i wysokość stypendiów sportowych, nagród i wyróżnień, o których mowa w ust. 1 i 2, biorąc pod uwagę znaczenie danego sportu dla tej jednostki samorządu terytorialnego oraz osiągnięty wynik sportowy.

Organ nadzoru wskazuje, że art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie wprowadza obowiązek określenia w drodze uchwały szczegółowych zasad, trybu przyznawania i pozbawiania oraz rodzajów i wysokości stypendiów sportowych, nagród i wyróżnień. W uchwale nr XLII/864/2014 Rady Miejskiej w Nakle nad Notecią z dnia 27 lutego 2014 r. brak jest obligatoryjnych elementów wynikających z ww. przepisu.

Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, a także art. 40 ust. 1 i ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że prawo do stanowienia aktów prawa miejscowego musi wynikać z upoważnień ustawowych oraz z ust. 2 tego art. Tak więc podstawą do wydania przez organ gminy aktu prawa miejscowego musi być wyraźne upoważnienie ustawowe zawarte w ustawie szczególnej albo też art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Podstawą wydania przez organ gminy aktu prawa miejscowego musi być wyraźne upoważnienie ustawowe zawarte

w ustawie szczególnej albo też art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Dla wydania uchwały przez radę gminy w przedmiocie stypendiów sportowych i nagród dla sportowców ze środków jednostki samorządu terytorialnego upoważnieniem ustawowym są przepisy art. 33 ust. 2 ustawy o sporcie. Należy wskazać również, że z zapisów art. 7 ust. 1 oraz ust. 1 pkt 10 wynika, że sprawy kultury fizycznej należą do zadań własnych gminy, których realizacja ma służyć zaspakajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty, którą zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy, stanowią mieszkańcy gminy.

Zatem zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, podstawą do wydania aktu prawa miejscowego był art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie, z którego wynika, że:

- 1) jednostka samorządu terytorialnego ma prawo podjąć uchwałę w sprawie stypendiów sportowych określonych w ustawie o sporcie,
- 2) organem uprawnionym do podjęcia uchwały jest organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego,
- 3) stypendia przyznawane mogą być tylko zawodnikom i trenerom osiągnięciem wysokie wyniki sportowe w międzynarodowym współzawodnictwie sportowym lub w krajowym współzawodnictwie sportowym,
- 4) organ jednostki samorządu terytorialnego może w uchwale określić jedynie zasady, tryb przyznawania i pozbawiania stypendiów sportowych, rodzaje i wysokość stypendiów, nagród i wyróżnień.

To oznacza, że wydany na podstawie tego upoważnienia akt prawa miejscowego nie może dotyczyć ogólnie rozumianej promocji gminy i dbałości o kulturę fizyczną, a wąskiego przedmiotu jakim jest przyznawanie stypendiów i nagród sportowcom i trenerom, a zatem świadczeń przyznawanych indywidualnie podmiotom, z uwzględnieniem znaczenia danego sportu dla gminy (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 16 września 2011 r. sygn. akt III SA/GL 1345/11)

Kolejnym przepisem prawnym - wskazanym w projekcie uchwały załączonej do odpowiedzi Przewodniczącego - dodanym do podstawy prawnej jest art. 7a ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

I tak, zgodnie z art. 7a ust. 1 ustawy minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego oraz inni ministrowie, w odniesieniu do podległych im ośrodków i instytucji kultury, w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, a także jednostki samorządu terytorialnego mogą ustanawiać i przyznawać doroczne nagrody za osiągnięcia w dziedzinie twórczości artystycznej,

upowszechniania i ochrony kultury. Ustęp 2 stanowi, że nagrody mogą być przyznawane osobom fizycznym lub prawnym, a także innym podmiotom na podstawie oceny całokształtu działalności lub osiągnięć o istotnym znaczeniu. Natomiast w świetle ustępu 3 minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, w drodze rozporządzenia, a organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, w drodze uchwały, określają szczegółowe warunki i tryb przyznawania nagród, o których mowa w ust. 1 i 2, biorąc pod uwagę charakter działalności osoby fizycznej lub prawnej lub rangę osiągnięcia w zakresie twórczości artystycznej oraz upowszechniania lub ochrony kultury.

Organ nadzoru wskazuje, że w uchwale nr XLII/864/2014 Rady Miejskiej w Nakle nad Notecią z dnia 27 lutego 2014 r. brak jest obligatoryjnych elementów wynikających z przepisu art. 7a ust. 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

Ponadto w załączniku nr 1 do uchwały nr XLII/864/2014 Rady Miejskiej w Nakle nad Notecią stanowiącym regulamin przyznawania nagród „Laur św. Wawrzyńca” w pkt. 1. ppkt 3) postanowiła, że „Laur św. Wawrzyńca” jest nagrodą Burmistrza Miasta i Gminy Nakło nad Notecią, ma charakter honorowy i przyznawany jest raz w roku w trzech dziedzinach – działalności społecznej.

Organ nadzoru wskazuje, że żaden z przepisów prawa przywołanych w podstawie prawnej uchwały nie upoważnia do przyznawania nagród w dziedzinie działalności społecznej. Przepis art. 7a ust. 1 i ust. 2 ustawy upoważnia wyłącznie do ustanawiania nagród za osiągnięcia w dziedzinie twórczości artystycznej, upowszechniania i ochrony kultury. Brak jest zatem delegacji ustawowej dla rady gminy do stanowienia o nagrodach w dziedzinie działalności społecznej.

Ponadto należy wziąć pod uwagę fakt, że zgodnie z art. 8 ust. 2 Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską (Dz.U. z 1998 r. Nr 51, poz. 318), organizowanie kultu publicznego należy do władz kościelnych. Ustanowienie nagród Burmistrza Miasta i Gminy Nakło nad Notecią za szczególne osiągnięcia w dziedzinie kultury, sportu i działalności społecznej honorowane statuetkami „Laur Św. Wawrzyńca” związane jest z kwestiami religijnymi, a nie prawnymi. Kompetencje w tym zakresie należą do Kongregacji Kultu Bożego i Dyscypliny Sakramentów przy Stolicy Apostolskiej.

Reasumując organ nadzoru wskazuje, że uchwała nr XLII/864/2014 Rady Miejskiej w Nakle nad Notecią w sprawie ustanowienia nagród Burmistrza Miasta i Gminy Nakło nad Notecią za szczególne osiągnięcia w dziedzinie kultury, sportu i działalności społecznej honorowane statuetkami „Laur Św. Wawrzyńca”, które przyczyniają się do wzrostu promocji Miasta i Gminy Nakło jako akt prawa miejscowego, została podjęta bez podstawy prawnej. Natomiast zmieniając podstawę prawną zgodnie z odpowiedzią Przewodniczącego Rady Miejskiej w Nakle nad Notecią informujące o zamiarze wniesienia zmiany do przedmiotowej uchwały poprzez zmianę podstawy prawnej polegającej na przywołaniu art. 31 ustawy o sporcie oraz art. 7a o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej uchwała nr XLII/864/2014 Rady Miejskiej w Nakle nad Notecią nie zawiera w swej treści obligatoryjnych elementów wynikających ze wskazanych przepisów. Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że akt prawa miejscowego nie może dotyczyć ogólnie rozumianej promocji gminy.

W świetle art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej 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.

Zgodnie z przepisem art. 85 ustawy o samorządzie gminnym, nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest na podstawie zgodności z prawem. Organ nadzoru bada zgodność uchwał rad gmin i zarządzeń organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego w świetle obowiązujących przepisów prawnych.

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec jak na wstępie.

Na powyższe rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi za pośrednictwem Wojewody do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, ul. Jana Kazimierza 5, 85-035 Bydgoszcz, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.