

UCHWAŁA NR XXII/109/08
RADY MIEJSKIEJ W KOWARACH
z dnia 28 stycznia 2008 r.

**w sprawie ustanowienia Tytułu „Honorowego Obywatela Miasta Kowary”
oraz ustalenia zasad jego przyznawania**

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), Rada Miejska w Kowarach uchwala, co następuje:

§ 1

Ustanawia się tytuł honorowy pn. „Honorowy Obywatel Miasta Kowary”.

§ 2

Tytuł „Honorowy Obywatel Miasta Kowary” ma na celu uhonorowanie osób, które swym postępowaniem przyczyniły się do rozślawienia Miasta Kowary oraz swym życiem dały wyraz postawy zasługującej na szczególne wyróżnienie.

§ 3

1. Nominację do tytułu mogą zgłaszać następujące podmioty:

- 1) Burmistrz Miasta Kowary,
- 2) Radni Miejscy w liczbie $\frac{1}{4}$ ustawowego składu Rady Miejskiej,
- 3) Organizacje pozarządowe oraz kościoły i związki wyznaniowe, których działalność obejmuje obszar działania Miasta Kowary.
- 4) Mieszkańcy Miasta Kowary w liczbie co najmniej 100.

2. Każdy podmiot może wskazać więcej niż jednego kandydata (składając oddzielny wniosek nominacyjny).

§ 4

1. Wnioski o nominację muszą zawierać:

- a) życiorys kandydata,
- b) uzasadnienie wniosku, ze szczególnym wskazaniem na okoliczności, o których mowa w § 2 uchwały,
- c) podpisy wszystkich osób uprawnionych do złożenia wniosku z podaniem danych umożliwiających identyfikację wnioskodawców.

2. Wnioski o przyznanie tytułu należy kierować do Rady Miejskiej w Kowarach.

§ 5

1. Tytuł Honorowego Obywatela przyznaje Rada Miejska w Kowarach w drodze odrębnej uchwały.
2. Przed podjęciem uchwały Rada Miejska w Kowarach powołuje spośród radnych Zespół, który zajmie się szczegółowym rozpoznaniem wniosku.
3. Zespół liczy od 5 do 9 radnych, w tym Przewodniczącego Zespołu.
4. W pracach Zespołu mogą uczestniczyć przedstawiciele wnioskodawcy oraz osoby zaproszone przez Przewodniczącego Zespołu, które mogą udzielić szczególnych informacji o okolicznościach uzasadniających podjęcie uchwały o nadaniu tytułu.
5. Po zakończeniu prac Zespół przekazuje swoją opinię Radzie Miejskiej w Kowarach. Przyjęcie treści opinii następuje w drodze głosowania członków Zespołu. Do przyjęcia treści opinii konieczna jest większość bezwzględna członków Zespołu.
6. Opinię, o której mowa powyżej należy przedłożyć w terminie 3 miesięcy, od przekazania Zespołowi wniosku.

§ 6

1. Wzór Dyplomu potwierdzającego nadanie Tytułu „Honorowego Obywatela Miasta Kowary” stanowi załącznik nr 1 do uchwały.
2. Zespół opiniujący kandydatury występuje do Burmistrza z wnioskiem o przyznanie nagrody rzeczowej.

§ 7

1. Nadanie Tytułu „Honorowego Obywatela Miasta Kowary” następuje uroczystie podczas sesji Rady Miejskiej w Kowarach.
2. Wręczenia Dyplomu, o którym mowa w § 6 uchwały, dokonuje Przewodniczący Rady Miejskiej w Kowarach, Burmistrz Miasta Kowary oraz przedstawiciel wnioskodawcy.
3. Wręczenie Dyplomu dokonuje się na ręce osoby otrzymującej Tytuł lub osób, bądź podmiotów, uprawnionych do reprezentacji osoby otrzymującej Tytuł „Honorowego Obywatela Miasta Kowary”.

§ 8

Honorowy Obywatel Miasta Kowary otrzyma nagrodę rzeczową w formie dzieła sztuki wykonanego przez miejscowego artystę.

§ 9

Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Miasta Kowary.

§ 10

Tracą moc:

- 1) uchwała nr VIII/33/07 Rady Miejskiej w Kowarach z dnia 16 kwietnia 2007 roku w sprawie ustanowienia Tytułu „Honorowego Obywatela Miasta Kowary oraz ustalenia zasad jego przyznawania,
- 2) uchwała nr XX/93/07 Rady Miejskiej w Kowarach z dnia 13 grudnia 2007 r. w sprawie zmiany uchwały nr VIII/33/07 Rady Miejskiej w Kowarach z dnia 16 kwietnia 2007 roku w sprawie ustanowienia Tytułu „Honorowego Obywatela Miasta Kowary oraz ustalenia zasad jego przyznawania.

§ 11

Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

UZASADNIENIE

Niniejszy projekt uchwały uwzględnia sugestię Wydziału Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego dotyczącą konieczności opublikowania uchwały w sprawie ustanowienia Tytułu „Honorowego Obywatela Miasta Kowary” oraz ustalenia zasad jego przyznawania w Dzienniku Urzędowym.



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK.II.0911-13/PA/08

B.P.M. 26.02.2008 r.

Opinia P. Mecenos.

P. Burmistrza

Prez. Kom. Re wizyjnej
Pan Skarbnik.

Wrocław, dnia 19 lutego 2008 r.

RADA MIASTA
Kowary

otrzymano dnia 15.02.2008 r.

Rozstrzygnięcie Nadzorcze nr. 739/08/DG podpis.....

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) stwierdzam nieważność § 6 ust. 2 i § 8 uchwały Nr XXII/109/08 Rady Miejskiej w Kowarach z dnia 28 stycznia 2008r. w sprawie ustanowienia Tytułu „Honorowego Obywatela Miasta Kowary” oraz ustalenia zasad jego przyznawania, z powodu istotnego naruszenia prawa.

Uzasadnienie

Organami nadzoru nad gminą są Prezes Rady Ministrów i wojewoda, a w zakresie spraw finansowych – regionalna izba obrachunkowa (art. 86 ustawy o samorządzie gminnym). Organy nadzoru sprawują nadzór nad działalnością gminną (art. 85). „Działalnością gminną” jest wszelka działalność gmin oraz wymienionych w ustawie jednostek (uchwała TK z 27.09.1994 r., W. 10/93, OTK ZU 1994, nr 2, poz. 46). Organy nadzoru mogą wkraczać w działalność gminną tylko w przypadkach określonych ustawami (art. 87). Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne, a o nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia terminowego doręczenia uchwały lub zarządzenia (art. 91 ust. 1).

Na sesji w dniu 28 stycznia 2008 r. Rada Miejska w Kowarach podjęła uchwałę Nr XXII/109/08 w sprawie ustanowienia Tytułu „Honorowego Obywatela Miasta Kowary” oraz ustalenia zasad jego przyznawania.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 6 lutego 2008 r., przesłana pismem o sygn. BRM-0150/2/08 z dnia 4 lutego 2008 r.

Rada Miejska podjęła przedmiotową uchwałę na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy nadawanie honorowego obywatelstwa gminy. Jednakże w uchwale znalazły się także zapisy, które wykraczają poza przyznaną radzie kompetencję. W § 6 ust. 2 i § 8 uchwały Rada wprowadziła następujące regulacje: „§ 6. (...) 2. Zespół opiniujący kandydatury występuje do Burmistrza z wnioskiem o przyznanie nagrody rzeczowej.”; „§ 8. Honorowy Obywatel Miasta Kowary otrzyma nagrodę rzeczową w formie dzieła sztuki wykonanego przez miejscowego artystę”.

Zdaniem organu nadzoru zapisy § 6 ust. 2 i § 8 uchwały dotyczące nagrody rzeczowej istotnie naruszają art. 18 ust. 2 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 Ustawy Zasadniczej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.) i § 142 ust. 2 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r., Nr 100, poz. 908).

Przepis § 142 ust. 2 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” stanowi, że: „Akty prawa miejscowego są stanowione przez sejmik województwa, radę lub zarząd powiatu oraz radę lub zarząd gminy na podstawie

przepisów upoważniających zamieszczonych w ustawach dotyczących odpowiednich samorządów terytorialnych albo w innych ustawach.”. Działania zatem jednostek samorządu terytorialnego muszą być oparte na podstawie prawnej, przy czym zakres tych działań i kompetencji organów jednostek samorządowych wyznaczają ustawy. Kompetencja jednostki samorządu terytorialnego do podjęcia uchwały w zakresie danej regulacji winna wyraźnie wynikać z przepisu rangi ustawowej, nie może być domniemywana ani wywodzona z norm o ogólnym charakterze nie przewidujących wprost upoważnienia do działania. Brak jest tymczasem przepisu ustawy upoważniającego radę gminy do przyznawania nagród pieniężnych czy też tytułów, odznak, innych niż określone w ustawie o samorządzie gminnym, czy też w ustawie o odznakach i mundurach. Skutkiem tego brak podstaw prawnych dla Rady Miejskiej w Kowarach do wprowadzenia regulacji § 6 ust. 2 i § 8 uchwały dotyczących nagrody rzeczowej.

Odnosnie swobody wydatkowania środków finansowych na realizację zadań gminy, w tym także nagrody pieniężnej, należy zaznaczyć, iż obowiązuje tu generalna reguła, przyjęta jednolicie w orzecznictwie i w doktrynie, iż w ramach gospodarki finansowej organom jednostek samorządu terytorialnego wolno tylko to, na co zezwalają ustawy (por. wyrok NSA z 24 maja 1993 r., sygn. akt III SA 2017/93, publ. ONSA 1993, nr 4, poz. 13; wyrok NSA z 17 marca 2000 r., sygn. akt SA/Lu 31/00, publ. OwSS 2001/1/0). Jak wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny – Ośrodek Zamiejskowy w Katowicach w wyroku z dnia 23 marca 2000 r. (sygn. akt II SA/Ka 2407/99, publ. OwSS 2000/4/113) zasada ta znalazła swój wyraz w normie art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 o finansach publicznych (obecnie art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych), w myśl której jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków, a wobec tego podstawa dokonania wydatków, jak i sposób ich finansowania muszą wynikać wyraźnie z przepisów ustaw, które przewidują m. in. rodzaj świadczeń i wskazują podmiot uprawniony do ich udzielania.

W świetle art. 2 Konstytucji RP 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.

Podjmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględnić wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie 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 dnia 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 jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)*”.

Jak orzekł Naczelny Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 14 kwietnia 2000 r.: „Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważności uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.” (I SA/Wr 1798/99, Lex nr 49428).

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Rafał Jurkowlaniec

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.