



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 25 marca 2019 r.

Poz. 1869

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.98.2019 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 21 marca 2019 r.

Działając na podstawie art.22, art.85, art.86 i art.91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018r. poz.994 z późn. zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr V/40/2019 Rady Gminy Wiśniowa z dnia 25 lutego 2019r. w sprawie przyjęcia Statutu Gminy Wiśniowa.

Uzasadnienie

Uchwała Nr V/40/2019 Rady Gminy Wiśniowa w sprawie przyjęcia Statutu Gminy Wiśniowa została doręczona Wojewodzie Podkarpackiemu 28 lutego 2019r.

Materialnoprawną podstawę podjęcia ww. uchwały stanowi art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie statutu gminy. Nie budzi zatem wątpliwości uprawnienie rady gminy do podjęcia uchwały w tym przedmiocie. W myśl przepisów ustawy statut gminy stanowi m.in. o jej ustroju (art.3 ust.1), zasadach tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej (art.5 ust.3), określa organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy (art. 22 ust. 1), zasady działania klubów radnych (art. 23 ust. 4), zasady i tryb działania komisji rewizyjnej oraz komisji skarg, wniosków i petycji (art.18a ust. 5, art. 18b ust. 3), a także zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich (art. 11b ust.3). Udzielona radzie gminy kompetencja ma szeroki zakres, co jednak nie oznacza dowolności w zakresie ustalania treści statutu gminy. Statut jest aktem prawa miejscowego. Zgodnie zaś z treścią art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego, obowiązujące na obszarze działania tych organów, jedynie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. 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, a działania muszą mieścić się w granicach i na podstawie prawa (art.7 Konstytucji RP).

Analiza treści przytoczonych przepisów ustawy ustrojowej prowadzi do wniosku, że zawierają one szczegółowe upoważnienie ustawowe, określające materię, jaką pozostawiono uregulowaniu w drodze aktu prawa miejscowego. W szczególności przepis art. 11b ust. 3 ustawy stanowi dla rady gminy delegację ustawową do określenia w statucie zasad dostępu do dokumentów i korzystania z nich. W § 152 uchwały Rada Gminy określiła, że dokumenty z zakresu działania Rady, komisji Rady Gminy oraz Wójta Gminy udostępniane są zgodnie z ustawą o dostępie do informacji publicznej. W ocenie organu nadzoru taki zapis uchwały nie wypełnia delegacji ustawowej. Jak wskazano w licznych orzeczeniach sądów administracyjnych pominięcie przez radę gminy obligatoryjnego elementu uchwały należy uznać za równoznaczne z brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego, co ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania przez gminę skutkuje ułomnością uchwały, którą należy ocenić jako istotne naruszenie prawa, a to z uwagi na brak delegacji ustawowej upoważniającej radę gminy do określenia w odrębnej uchwale pominiętych elementów statutu gminy. Należy mieć też na względzie, że zgodnie

z zasadą wynikającą z § 119 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016r. poz.283), na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jeden akt, który wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. Na mocy § 143 omawianego rozporządzenia wskazana zasada znajduje zastosowanie również przy stanowieniu aktów prawa miejscowego, do jakich należy zaskarżona uchwała.

Wskazane wyżej naruszenie prawa prowadzi do nieważności całego aktu prawnego.

Niezależnie od powyższego naruszenia prawa, organ nadzoru zauważa, że część pozostałych postanowień Statutu wprowadzonych uchwałą Rady Gminy Wiśniowa narusza przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018r. poz. 994 z późn. zm.) zwanej dalej „ustawą”.

W § 30 ust.2 i 3 Statutu Rada określiła, że w sesjach rady uczestniczą – z głosem doradczym – Wójt, Z-ca Wójta oraz Sekretarz i Skarbnik Gminy. Do udziału w sesjach mogą być zobowiązani kierownicy lub inni pracownicy gminnych jednostek organizacyjnych podlegających kontroli Rady. W ocenie organu nadzoru taki zapis zawarty we wspomnianej uchwale narusza art. 30 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do zadań wójta w szczególności należą: przygotowanie projektów uchwał rady gminy i określanie sposobu ich wykonywania. Ponadto wójt jest obowiązany do wykonywania budżetu, zatrudniania i zwalniania kierowników gminnych jednostek organizacyjnych oraz gospodarowania mieniem komunalnym. W tym kręgu nie ma wskazania dotyczącego konieczności uczestniczenia przez wójta w sesjach rady gminy. Należy wskazać, że uczestniczenie w sesjach rady gminy jest jedynie uprawnieniem wójta jako organu przygotowującego projekty uchwał rady gminy a nie jest jego obowiązkiem (wyrok WSA we Wrocławiu z 7 października 2009 r., sygn. akt III SA/Wr 369/09). Z przepisu art.22 ust.1 ustawy wynika, że statut gminy reguluje organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy. W statucie niedopuszczalne jest zatem uregulowanie kwestii takich jak nakładanie obowiązków na pracowników urzędu gminy lub jednostek organizacyjnych gminy. W stosunku do pracowników urzędu gminy zwierzchnikiem służbowym jest kierownik urzędu (burmistrz) co wynika z treści art.33 ust.5 ustawy.

W § 42 Statutu zawarto zapis, iż zapytania formułowane są pisemnie lub ustnie w trakcie sesji Rady na ręce Przewodniczącego Rady, gdy tymczasem art. 24 ust.6 ustawy przewiduje wyłącznie pisemną formę składania zarówno interpelacji jak i zapytań.

W § 44 określono, że po uprzednim ostrzeżeniu Przewodniczący Rady może nakazać opuszczenie sali tym osobom spośród publiczności, które swoim zachowaniem lub wystąpieniami zakłócają porządek obrad bądź naruszają powagę sesji.

Należy podkreślić, iż art. 11b ust. 2 u.s.g. jednoznacznie wskazuje, iż: „Jawność działania organów gminy obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji (...)” W ocenie organu nadzoru wprowadzenie do statutu gminy, a zatem do aktu prawa miejscowego, sankcji w postaci nakazu opuszczenia przez osobę z publiczności sali w trakcie trwania sesji rady gminy, przy czym o nałożeniu takiej sankcji miałyby decydować przewodniczący rady, narusza zasadę jawności działania organów gminy wyrażoną w art. 61 Konstytucji RP oraz art. 11b ust. 1 i 2 ustawy.

W § 51 wskazano, że pracownik Urzędu Gminy, wyznaczony przez Wójta w uzgodnieniu z Przewodniczącym Rady sporządza z każdej sesji protokół. W § 58 znalazł się zapis, że stanowisko do spraw Rady Gminy prowadzi ewidencję projektów uchwał. W § 118 określono, że obsługę biurową Komisji Rewizyjnej zapewnia Wójt. W § 55 Statutu Rada zdecydowała, iż obsługę biurową Rady sprawuje pracownik Urzędu Gminy w uzgodnieniu z Przewodniczącym Rady. Pracownik podlega w sprawach merytorycznych Przewodniczącemu Rady, który wykonuje w stosunku do pracownika uprawnienia zwierzchnika służbowego.

W świetle poglądów doktryny oraz utrwalonego stanowiska judykatury, które organ nadzoru podziela, modyfikacja przepisów ustawowych stanowi istotne naruszenie prawa (por. m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 24 marca 2010 r. sygn. akt: II SA/Go 127/10). Tymczasem w § 55 Statutu zawarto zapis, który modyfikuje unormowanie zawarte w art. 21a ustawy. Zgodnie z tym przepisem przewodniczący rady gminy w związku z realizacją swoich obowiązków może wydawać polecenia służbowe pracownikom urzędu gminy wykonującym zadania organizacyjne, prawne oraz inne zadania związane z funkcjonowaniem rady gminy, komisji i radnych. W tym przypadku przewodniczący rady gminy wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników, o których mowa w zdaniu pierwszym.

Powyższe regulacje Statutu w sposób istotny naruszają także art. 33 ust. 5 ustawy, według którego wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy (ust. 1); organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta w drodze zarządzenia (ust. 2); kierownikiem urzędu jest wójt (ust. 3); kierownik urzędu wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (ust. 5). Do wójta, jako do osoby zarządzającej urzędem należy wprowadzenie regulaminu pracy w urzędzie, a co za tym idzie – określenie praw i obowiązków pracowników. Wiąże się to również z art. 7 pkt 1 i pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych, według którego czynności z zakresu prawa pracy wobec zastępcy wójta, sekretarza gminy, skarbnika gminy, kierowników gminnych jednostek organizacyjnych oraz pozostałych pracowników urzędów gmin wykonuje wójt (burmistrz, prezydent miasta). W świetle tych przepisów wójt kieruje aparatem pomocniczym organów gminy (urzędem gminy). Zatem wyłącznie on wykonuje czynności w sprawach z zakresu prawa pracy i uprawnienia zwierzchnika służbowego wobec pracowników urzędu. Z uwagi na podległość służbową pracowników urzędu gminy, tylko wójt, jako organ wykonawczy gminy i kierownik urzędu gminy, posiada wyłączne prawo nałożenia na tych pracowników obowiązków wykonywania czynności obsługi rady, uczestniczenia w sesjach rady, protokołowania obrad rady, czynności związanych z udostępnianiem dokumentów z zakresu działań podejmowanych przez organ wykonawczy. Stanowisko to znajduje potwierdzenie w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 13 czerwca 2005 r. sygn. akt III SA/Wr 26/04, w którym Sąd stwierdził, że samodzielność w wykonywaniu władzy publicznej, w tym stanowieniu aktów prawa miejscowego nie oznacza autonomii samorządów. Rada gminy jako organ jednostki samorządu wymaga niewątpliwie utworzenia obsługujących ją struktur. Obowiązek zapewnienia radzie gminy takiej obsługi ciąży jednak na wójcie. Jest on do tego zobowiązany, ale może to uczynić w różny sposób, w tym powołując specjalną komórkę organizacyjną w urzędzie (np. biuro rady), której celem będzie obsługa administracyjna rady gminy. Będzie to jednak nadal część tego urzędu, która podlega wójtowi, a nie radzie gminy.

W § 57 wymieniono podmioty, które posiadają inicjatywę uchwałodawczą, przy czym pominięto kluby radnych. W art. 20 ust.6 ustawy przewidziano uprawnienie do wniesienia projektu uchwały przez kluby radnych.

W § 57 ust.5 przewidziano, iż projekty uchwał są opiniowane co do ich zgodności z prawem przez radcę prawnego. W ocenie organu nadzoru niedopuszczalne jest narzucanie wójtowi obowiązku zawierania umów z radcą prawnym w celu zapewnienia nadzoru nad poprawnością projektów uchwał. Zaciąganie zobowiązań oraz dokonywanie wypłat związanych z wykonywaniem umów o świadczenie usług należy do zakresu pojęcia gminnej gospodarki finansowej, a nie gospodarowania mieniem gminnym. Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym wójt odpowiada za prawidłową gospodarkę finansową gminy i w związku z tym przysługuje mu wyłączne prawo zaciągania zobowiązań.

Zapis § 64 statutu określa, że Przewodniczący przekazuje uchwały Wójtowi w ciągu 4 dni od ich podjęcia. Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 90 ust. 1 ustawy wójt obowiązany jest do przedłożenia wojewodzie uchwał rady gminy w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia. Akty ustanawiające przepisy porządkowe wójt przekazuje w ciągu 2 dni od ich ustanowienia. Przewodniczący rady winien zatem dostarczyć uchwały wójtowi gminy, w terminie umożliwiającym doręczenie ich organowi nadzoru. Jednocześnie Rada zobowiązała Wójta do ewidencjonowania oryginałów uchwał w rejestrze uchwał i przechowania wraz z protokołami sesji Rady. Organ nadzoru wskazuje, że w świetle orzecznictwa, Rada Gminy, w ramach kompetencji do określenia organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy organów gminy, nie może określać „obowiązków” dla Wójta. Zostały one uregulowane w ustawie o samorządzie gminnym lub innych przepisach. Organ stanowiący może wystąpić z prośbą do Wójta i ułożyć współpracę bez konieczności nakładania na niego obowiązków w statucie.

W § 76 ust.2 Rada określiła, że do właściwości Komisji Skarg, Wniosków i Petycji należy rozpatrywanie skarg na działanie wójta, gdy tymczasem w myśl art.18b ust.1 ustawy to rada, a nie komisja rozpatruje skargi.

W § 91 Rada określiła obowiązki dla Przewodniczącego i radnych w zakresie częstotliwości przyjmowania mieszkańców gminy oraz wymiaru czasu trwania dyżuru. Zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym radny ma obowiązek kierować się dobrem wspólnoty samorządowej gminy. Radny powinien utrzymywać stałą więź z mieszkańcami i ich organizacjami, a w szczególności przyjmować zgłaszane przez mieszkańców gminy postulaty i przedstawiać je organom gminy do rozpatrzenia, ale nie jest związany instrukcjami wyborców. W art. 24 ustawy zastrzeżono, że radny ma obowiązek brać udział

w pracach rady gminy i jej komisji oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany. Rada gminy, w ramach kompetencji do określania organizacji wewnętrznej i trybu pracy organów gminy, nie może określać zasad sprawowania mandatu radnego. Sposób i częstotliwość wykonywania obowiązków przez radnego pozostawiono uznaniu radnego (wyrok WSA w Lublinie z 5 lutego 2015 r., sygn. III SA/Lu 647/14, LEX nr 1751262).

W § 94 i § 95 określono zasady organizacji wspólnych sesji z radami innych jednostek samorządu terytorialnego. Wymienione zapisy statutu wykraczają poza obszar działania Gminy Wiśniowa, co jest sprzeczne z art. 22 ust. 1 ustawy, który stanowi, że przedmiotem regulacji statutu gminy mają być kwestie dotyczące struktury i zagadnień wewnątrzgminnych. Z powyższego wynika, że regulacje statutowe „nie mogą normować trybu pracy organów niebędących organami tej gminy, a w szczególności organów innych gmin” (wyrok WSA w Opolu z dnia 2 listopada 2009 roku., sygn.. akt II SA/ Op 290/09). W związku z powyższym regulacje dotyczące wspólnych sesji z innymi radami zostały ustanowione z przekroczeniem delegacji ustawowej wynikającej z art. 22 ustawy o samorządzie gminnym, co stanowi istotne naruszenie prawa uzasadniające stwierdzenie ich nieważności.

W § 99 znajduje się zapis, że Komisja Rewizyjna kontroluje działalność wójta, gdy tymczasem art.18a ust.1 stanowi iż to rada, a nie komisja kontroluje działalność wójta.

W § 104 statutu określono, że Rada w uchwale może nakazać Komisji Rewizyjnej zaniechanie, przerwanie kontroli, odstąpienie od czynności kontrolnych, rozszerzenie lub zawężenie przedmiotu kontroli. Zdaniem organu nadzoru brak jest podstawy prawnej do podejmowania uchwał przez radę gminy we wskazanym w statucie zakresie.

W § 119 i w § 125 ust.2 pkt 3 Rada Gminy postanowiła, że Komisja Rewizyjna (odpowiednio Komisja Skarg, Wniosków i Petycji) może korzystać z porad, opinii i ekspertyz osób posiadających fachową wiedzę w zakresie związanym z przedmiotem jej działania. W przypadku gdy skorzystanie z wyżej wskazanych środków wymaga zawarcia odrębnej umowy i dokonania wypłaty wynagrodzenia ze środków komunalnych, Przewodniczący Komisji Rewizyjnej przedstawia sprawę na posiedzeniu Rady, celem podjęcia uchwały zobowiązującej osoby zarządzające mieniem komunalnym do zawarcia stosownej umowy w imieniu Gminy.

W ocenie organu nadzoru zapisy § 119 i § 125 ust.2 pkt 3 Statutu zostały podjęte z istotnym naruszeniem prawa. Według art. 31 ustawy to wójt kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz. Zgodnie z art. 60 ust. 1 ustawy za prawidłową gospodarkę finansową gminy odpowiada wójt. W świetle art. 60 ust. 2 pkt 1 i 3 ustawy wójtowi przysługuje wyłączne prawo zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych przez radę gminy oraz dokonywania wydatków budżetowych. Realizując swoje ustawowe kompetencje wójt jest w pełni samodzielny. Rada nie może udzielać jemu w tym zakresie zaleceń w konkretnych sprawach, ani też zobowiązywać go do podejmowania czynności prawnych z określonymi osobami. Kompetencje rady gminy w zakresie gospodarki finansowej obejmują uchwalenie budżetu, a nie dysponowanie wydziałonymi w nim środkami.

W § 122 ust.2 Statutu określono, że Rada może zobowiązać Komisję Skarg, Wniosków i Petycji do prowadzenia dodatkowych spraw. Zapis ten narusza art. 18b usta.1 ustawy, wedle którego komisja skarg, wniosków i petycji jest powoływana wyłącznie w celu rozpatrywania skarg na działania wójta i gminnych jednostek organizacyjnych oraz wniosków i petycji składanych przez obywateli. Nie można jej powierzać dodatkowych zadań do wykonania.

W § 124 i w § 98 Statutu postanowiono, że członkowie Komisji Skarg Wniosków i Petycji (odpowiednio członkowie Komisji Rewizyjnej) podlegają wyłączeniu od udziału w jej działaniach w sprawach, w których może powstać podejrzenie o ich stronniczość lub interesowność (ust. 1). „W sprawie wyłączenia Zastępcy Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej oraz poszczególnych członków decyduje pisemnie Przewodniczący Komisji Rewizyjnej” (ust. 2). „O wyłączeniu Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej decyduje Rada” (ust. 3).

W ocenie organu nadzoru, powołane wyżej postanowienia Statutu są sprzeczne z art. 25a ustawy, zgodnie z którym radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego. Należy podkreślić, że w przypadku dokonania wyboru radnego do składu komisji, nie są możliwe jakiegokolwiek czasowe wyłączenia od udziału w jej pracach ani na mocy decyzji komisji, ani też rady chyba, że rada podejmie decyzję o zmianie składu osobowego komisji. Także należy wskazać,

iż zgodnie powołanym art. 25a ustawy wyłączenie dotyczy samego głosowania w radzie, czy komisji, a nie pracy w radzie, czy komisji i związane jest z interesem prawnym radnego.

W Rozdziale IX Statutu Rada Gminy wymieniła kompetencje organu wykonawczego gminy. Zdaniem organu nadzoru, powyższa regulacja Statutu została podjęta z przekroczeniem upoważnienia zawartego w art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, bowiem określenie zakresu zadań jednego z organów gminy – wójta nie mieści się w pojęciu organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy organów gminy. Kompetencje burmistrza gminy określają ustawy, w tym przepisy ustawy o samorządzie gminnym (art. 30), natomiast niedopuszczalne jest określanie ich w drodze statutu gminy, którego regulacje takich spraw nie obejmują. Rada gminy nie może w statucie powtarzać rozwiązań ustrojowych przyjętych w przepisach ustawowych, a tym bardziej modyfikować tych przepisów.

Organ nadzoru zwraca uwagę, że kwestionowana uchwała zredagowana została w sposób nieodpowiadający standardom dobrego prawodawstwa. Akt prawa miejscowego podlega ogólnym regułom stanowienia aktów normatywnych podporządkowanych ustawie i nie służy do jej przepisywania, bądź modyfikowania jej norm. Przy opracowywaniu aktów normatywnych należy respektować reguły określone w Zasadach Techniki Prawodawczej, zawartych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r., które wymagają od organu stanowiącego staranności w działaniach prawodawczych, a także wprowadzają wymóg redagowania przepisów prawnych tak aby dokładnie, w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nim norm wyrażały intencje prawodawcy. Powielone uregulowanie tej samej materii może być interpretowane przez odbiorcę jako przepis prawa miejscowego, co może prowadzić do niejasności oraz częściowego wypaczenia intencji ustawodawcy.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko dotyczące istnienia zakazu – odnoszonego także do przepisów stanowionych w formie uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego – ponownego regulowania materii wcześniej już uregulowanej w aktach wyższych rangą. Taka praktyka - niezależnie od motywacji, która legła u podstaw jej stosowania - jest z jednej strony zbędna (jako że rozwiązania ustawowe i tak już przecież obowiązują), z drugiej zaś strony może być przyczyną dezinformacji wynikającej z faktu odmiennego interpretowania przepisów ustawy i przepisów uchwały (por. w szczególności wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17 oraz przywołane tam inne orzeczenia).

Z powyższego wynika, że uchwalenie w statucie materii wykraczającej poza tak wyznaczone ramy skutkuje nieważnością regulacji.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A, wniesiona za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

WOJEWODA PODKARPACKI

Ewa Leniart