



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 7 stycznia 2019 r.

Poz. 283

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.686.2018.16 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 4 stycznia 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, 1000, 1349 i 1432)

orzekam

nieważność § 8 ust. 5, § 9 ust. 7, § 14 ust. 6 pkt 4, § 16 ust. 5, § 34 ust. 4, § 40 ust. 3, § 63 ust. 7 zdanie drugie oraz § 64 uchwały nr II/7/18 Rady Miasta i Gminy w Szamocinie z dnia 28 listopada 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta i Gminy Szamocin - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 listopada 2018 r. Rada Miasta i Gminy w Szamocinie podjęła uchwałę nr II/7/18 w sprawie Statutu Miasta i Gminy Szamocin, zwaną dalej: „uchwałą” lub „Statutem”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 169 ust. 4 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z 2001 r. Nr 28, poz. 319, z 2006 r. Nr 200, poz. 1471, z 2009 r., Nr 114, poz. 946) oraz art. 3 ust. 1, art. 5 ust. 3, art. 11b ust. 3, art. 18 ust. 2 pkt 1, art. 18a ust. 5, art. 18b ust. 3, art. 22, art. 23 ust. 4, art. 37a, art. 48 ust. 1, art. 51 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 944, zm. poz. 1000, poz. 1349 i poz. 1432)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 10 grudnia 2018 r.

Dokonując oceny legalności przedłożonej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zwanej dalej: „ustawą”, organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy określa statut gminy.

Udzielona radzie gminy kompetencja ma dość szeroki zakres, co jednak nie oznacza dowolności w zakresie ustalania statutu gminy. Organy władzy publicznej zobligowane są do działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). Statut gminy jest aktem prawa miejscowego, a zatem zastosowanie znajdzie przepis art. 94 Konstytucji RP, z którego wynika, iż organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego, obowiązujące na obszarze działania tych organów, jedynie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Zgodnie z ustaloną w art. 87 Konstytucji RP hierarchią źródeł prawa, akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należącej do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być z nimi sprzeczne. Również z Konstytucji RP (art. 169 ust. 4) wynika, iż określona w art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy samodzielność rady gminy w zakresie kształtowania w drodze statutu ustroju wewnętrznego gminy może być realizowana tylko i wyłącznie w granicach ustaw. Z treścią wskazanych regulacji konstytucyjnych koresponduje przepis art. 40 ust. 1 ustawy, w myśl którego gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, jednakże wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień określonych w ustawach.

Odnosząc powyższe do badanej uchwały stwierdzić należy, iż Rada Miasta i Gminy w Szamocinie do przedmiotowego Statutu wprowadziła wskazane w sentencji przepisy z przekroczeniem zakresu swoich

kompetencji, wyznaczonych przez odpowiednie normy upoważniające bądź dokonała modyfikacji przepisów ustawowych.

W § 8 ust. 5 Statutu uchwalono: „Wspólne sesje jednostek samorządu terytorialnego organizują przewodniczący rad, w celu rozpatrzenia wspólnych spraw. Przy zawiadamianiu radnych o wspólnych sesjach stosuje się przepisy dotyczące sesji zwyczajnych”.

W ocenie organu nadzoru, przytoczone regulacje nie znajdują uzasadnienia i zostały przyjęte z przekroczeniem upoważnienia określonego przepisami ustawy, która przewiduje, że współdziałanie gmin w realizacji zadań publicznych może odbywać się w ramach prawa publicznego (administracyjnego) lub prywatnego (cywilnego). Współdziałanie gmin w formach publicznoprawnych następuje na podstawie porozumień (art. 8 ust. 2a, art. 74), w ramach stowarzyszeń (rozdział 9) i związków międzygminnych (art. 64 - 73a). W ujęciu prawnym wspólne sesje rad gmin należy traktować jako przeprowadzone w tym samym miejscu i czasie odrębne sesje poszczególnych rad, które mogą realizować własne kompetencje, podejmując w ich zakresie odrębne uchwały. Wspólnie obradujące rady nie są zatem jednolitym organem, który posiada możliwość dokonywania jakichkolwiek czynności prawnych we własnym imieniu (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 18 października 2016 r., sygn. akt II SA/Lu 544/16, wyrok NSA oz. w Szczecinie z dnia 11 kwietnia 2001 r., sygn. akt SA/Sz 2428/00).

W § 9 ust. 7 Statutu postanowiono, że: „W przypadku nieobecności Przewodniczącego Rady lub wakatu na tym stanowisku jego zadania wykonuje Pierwszy Wiceprzewodniczący Rady”. Kwestionowany zapis Statutu stanowi niedozwoloną modyfikację art. 19 ust. 2 zdanie trzecie ustawy, w świetle którego w przypadku nieobecności przewodniczącego i niewyznaczenia wiceprzewodniczącego, zadania przewodniczącego wykonuje wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem.

W § 14 ust. 6 pkt 4 i 6 Statutu zawarto zapisy, zgodnie z którymi porządek obrad każdej sesji powinien obejmować w szczególności „interpelacje i zapytania” oraz „informację w sprawie złożonych interpelacji, wniosków i zapytań”.

W świetle art. 24 ust. 6 ustawy, interpelacje i zapytania składane są na piśmie do przewodniczącego rady, który przekazuje je niezwłocznie wójtowi. Wójt, lub osoba przez niego wyznaczona, jest zobowiązana udzielić odpowiedzi na piśmie nie później niż w terminie 14 dni od dnia otrzymania *interpelacji* lub zapytania. Zatem z przepisu tego jednoznacznie wynika, że zarówno interpelacje, jak i zapytania mogą być składane wyłącznie pisemnie. W takiej też formie udzielane są odpowiedzi. Ponadto trzeba mieć na uwadze, że zgodnie z art. 24 ust. 7 ustawy, treść interpelacji i zapytań oraz udzielonych odpowiedzi podawana jest do publicznej wiadomości poprzez niezwłoczną publikację w Biuletynie Informacji Publicznej i na stronie internetowej gminy, oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty.

Mając powyższe na uwadze, w ocenie organu nadzoru dopuszczalne jest wprowadzenie do porządku obrad odrębnego punktu poświęconego podaniu informacji w sprawie złożonych interpelacji, wniosków i zapytań, jednakże łączne zestawienie pkt 4 i 6 ust. 6 § 14 Statutu prowadzi do wniosku, że wymieniony pkt 4 jest zbędny.

W myśl § 16 ust. 5 Statutu: „Przewodniczący Rady, po uprzednim zwróceniu uwagi, może nakazać opuszczenie sali obrad Rady osobom będącym publicznością, które swoim zachowaniem zakłócają porządek obrad lub naruszają powagę sesji”.

Tymczasem art. 11b ust. 2 ustawy jednoznacznie stanowi, 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. 2 ustawy.

Również nieprawidłowy jest zapis § 34 ust. 4 Statutu, który upoważnia komisje stałe Rady Miasta i Gminy w Szamocinie do powoływania rzeczoznawców, ekspertów, biegłych i doradców po wyrażeniu zgody przez Radę.

W tym kontekście trzeba zauważyć, że wynagrodzenie za pracę zewnętrznych rzeczoznawców, ekspertów, biegłych i doradców na rzecz komisji może być ustalone i wypłacone na podstawie zawartej

umowy, którą może w imieniu gminy zawrzeć tylko organ wykonawczy. Rada gminy z mocy art. 15 ust. 1 ustawy jest organem stanowiącym i kontrolnym, a jej właściwość została określona w art. 18 ustawy. Rada więc jako organ o charakterze kolegialnym i wieloosobowym może podejmować działania związane ze stanowieniem lub kontrolą. Nie może natomiast podejmować czynności, które należą do sfery wykonawczej, gdyż byłoby to naruszeniem konstytucyjnej zasady podziału organów na stanowiące i wykonawcze (art. 169 Konstytucji RP). 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 do podejmowania czynności prawnych z określonymi osobami. Kompetencje rady gminy w zakresie gospodarki finansowej obejmują uchwalenie budżetu, a nie dysponowanie wydzielonymi w nim środkami.

Zatem to do wyłącznej kompetencji organu wykonawczego, a więc wójta gminy należy ewentualne zlecenie opinii czy specjalistycznych ekspertyz.

Z tych samych przyczyn należy stwierdzić nieważność § 40 ust. 3 Statutu w brzmieniu: „Komisja Rewizyjna, za zgodą Rady, może powoływać rzeczoznawców, ekspertów, biegłych i doradców”.

Zgodnie z treścią § 63 ust. 7 zdanie drugie Statutu: „O terminach posiedzeń Komisji Rady informacji udziela pracownik Biura Rady Miasta i Gminy”.

Powyższym zapisem naruszono zasadę jawności działania organów gminy. W świetle art. 11b ust. 2 ustawy, jawność działania organów gminy obejmuje między innymi prawo obywateli do wstępu na posiedzenia komisji rady gminy. Zatem w ocenie organu nadzoru sposób zawiadamiania o posiedzeniach komisji rady, powinien być tożsamy ze sposobem zawiadamiania o posiedzeniach rady gminy.

Mocą § 64 Statutu postanowiono, że: „W kwestiach nieuregulowanych statutem stosuje się obowiązujące przepisy prawa”

W ocenie organu nadzoru przytoczone regulacje naruszają zasadę hierarchicznego systemu źródeł prawa, wynikającą z art. 87 Konstytucji RP. Z kwestionowanych zapisów wynika, że w pierwszej kolejności zastosowanie znajdują przepisy Statutu, a dopiero w sprawach w nim nieuregulowanych „przepisy prawa”. Organ nadzoru chciałby zwrócić uwagę, że zastrzeżenia jakie zostały zawarte w omawianych przepisach Statutu, dopuszczalne są jedynie w aktach tego samego rządu. Niezgodne z Konstytucją RP jest natomiast stawianie przepisów prawa miejscowego przed przepisami ustaw. Stanowi to istotne naruszenie prawa, powodujące konieczność eliminacji takich regulacji z obrotu prawnego.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga za moim pośrednictwem do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Wojewoda Wielkopolski

(-) Zbigniew Hoffmann