



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 3 grudnia 2013 r.

Poz. 7115

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.526.2013 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 listopada 2013 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXLIII/339/2013 Rady Miejskiej w Ogrodzieńcu z dnia 23 października 2013r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta i Gminy Ogrodzieniec, jako sprzecznej z art. 51 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada przyjęła Statut Miasta i Gminy Ogrodzieniec. Statut gminy, będący aktem prawa miejscowego wydanym na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy, stanowi między innymi o ustroju gminy i określa organizację wewnętrzną i tryb pracy organów gminy w zakresie wyznaczonym przez następujące przepisy ustawy: art. 3, art. 5 ust. 3, art. 11b ust. 3, art. 18a ust. 5, art. 22, art. 23 ust. 2, art. 37a i art. 51 ust. 3. Wskazują one istotne i niezbędne obszary regulacji, bez których statut nie spełni funkcji ustrojowego aktu zasadniczego o charakterze lokalnym, inkorporującego zwyczajnie miejscowej demokracji, odzwierciedlające potrzeby i specyfikę wspólnoty lokalnej.

Zgodnie z przepisem art. 51 ust. 3 ustawy *statut gminy określa uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy*. Przyjmując wskazaną wyżej regulację ustawodawca określił istotną regułę kształtującą gospodarkę finansową jednostek pomocniczych. Nie posiadają one odrębnych budżetów, a gospodarkę finansową prowadzą w ramach budżetu gminy. Choć podstawę konkretnych działań stanowiąc będą ustalenia uchwały budżetowej, zakres uprawnień przysługujących jednostkom pomocniczym w sferze gospodarki finansowej określa statut jednostki samorządu terytorialnego, kreujący przepisy powszechnie obowiązujące na terenie gminy (por. *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*. red. R. Hausner, Z. Niewiadmski, Beck 2011). W uchwale objętej rozstrzygnięciem nadzorczym kwestie te zostały całkowicie pominięte. Niewypełnienie delegacji w tym zakresie może mieć istotny wpływ na treść uchwały budżetowej, określającej - na mocy przepisu art. 212 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2013r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2013r. poz. 885 z późn. zm.) - uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy. Brak stosownych uregulowań w statucie jednostki samorządu terytorialnego wyłącza możliwość konkretyzacji tych uprawnień w uchwale budżetowej. Zaniechanie, o którym mowa wyżej należy zatem uznać za istotne naruszenia prawa w rozumieniu art. 91 ust. 1 ustawy, wpływające na ocenę legalności całego aktu i skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Jednocześnie należy podkreślić, że oceny legalności każdego aktu prawa miejscowego dokonuje się z uwzględnieniem zasad wynikających z normy ustrojowej wyrażonej m.in. w przepisach art. 87 ust. 2 oraz 94 Konstytucji RP, która zobowiązuje organy samorządu terytorialnego do ich stanowienia na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Za istotnie naruszające prawo uznaje się te postanowienia aktu prawa miejscowego, które wykraczają poza delegację ustawową, tj. które regulują kwestie nieobjęte

normą upoważniającą, włączając w to postanowienia, które powtarzają lub modyfikują przepisy aktów wyższego rzędu w hierarchii źródeł prawa. Zatem, z uwagi na brak przymiotu legalności, należy także zakwestionować niżej wskazane postanowienia Statutu:

Norma upoważniająca do wydania statutu nie obejmuje prawa stanowienia w sprawie herbu gminy (§ 6 ust. 1 Statutu). Uchwały w kwestionowanym zakresie podejmowane są w oparciu o przepis art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 21 grudnia 1978r. o odznakach i mundurach (Dz. U. Nr 31, poz. 130) oraz przepis kompetencyjny zawarty w art. 18 ust. 2 pkt 3 ustawy, niebędący podstawą do wydania przepisów o charakterze ustrojowym (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 marca 2009r., sygn. II OSK 1453/08, opubl. Legalis; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009r., sygn. II OSK 1063/09, opubl. Legalis; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 9 grudnia 2009r. sygn. IV SA/Gl 765/09, opubl. Legalis).

Przepis § 12 uchwały stanowiący, że *Rada kontroluje działalność Burmistrza, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych poprzez Komisję Rewizyjną, przy czym nie narusza to uprawnień kontrolnych innych komisji powoływanych przez Radę na podstawie Ustawy*, wprowadza w istocie ograniczenie funkcji kontrolnej Rady poprzez jej całkowite scedowanie na Komisję Rewizyjną (i inne komisje powoływane na podstawie ustawy), stanowiąc modyfikację art. 18a ust. 1 ustawy, zgodnie z którym to *Rada kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy; w tym celu powołuje komisję rewizyjną*.

Normy kształtujące prawa i obowiązki radnego wynikające ze sprawowanego mandatu zostały określone w przepisach art. 23 i n. ustawy. Ustawodawca, pozostawiając radzie relatywną swobodę legislacji w zakresie kształtowania organizacji wewnętrznej i trybu pracy - z ich oczywistymi skutkami dla udziału radnego w pracach organów gminy, samodzielnie rozstrzygnął o innych istotnych z punktu widzenia sprawowania wolnego mandatu kwestiach, czyniąc postanowienia § 13 i § 14 ust. 1 uchwały, modyfikujące treść przepisu art. 23 ust. 1 ustawy, sprzecznymi z prawem.

Zgodnie z przepisem art. 19 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy, zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. Za istotnie naruszającą prawo należy zatem uznać taką treść Statutu, która zakres uprawnień wynikających z pełnionej w Radzie funkcji (a zatem różnych od uprawnień wynikających ze sprawowania mandatu radnego) rozszerza na inne sfery działalności publicznej, włączając w to upoważnienie do reprezentowania Rady (§ 17 Statutu). Zgodnie z przepisem art. 31 ustawy organem wyłącznie uprawnionym do reprezentowania gminy na zewnątrz jest odpowiednio wójt/burmistrz/prezydent (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 3 listopada 2008r., sygn. IV SA/Gl 396/08);

Za sprzeczne z prawem należy uznać także postanowienia § 20 ust. 2 oraz § 59 ust. 3 uchwały, przyznające komisjom prawo powołania – za zgodą Rady – ekspertów, rzeczoznawców i biegłych. Tylko organy gminy, odpowiednio - w zakresie swych kompetencji stanowiących i kontrolnych (rada) lub wykonawczych (wójt/burmistrz/prezydent) mogą dokonywać czynności wywierających skutki na zewnątrz. Komisja rewizyjna, a także każda inna, powołana na mocy art. 21 ust. 1 ustawy, jako organy rady, uprawnień takich nie posiadają.

Wójt/burmistrz/prezydent – w drodze zarządzenia – nadaje regulamin organizacyjny, który określa organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy (art. 33 ust. 2 ustawy). Naruszeniem przepisów kompetencyjnych są zatem te postanowienia Statutu, które rozstrzygają o strukturze urzędu (schemacie organizacyjnym), w tym: § 41 ust. 3 i § 41 ust. 5 uchwały - w zakresie słów: „w Biurze Rady Miejskiej (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 23 stycznia 2013r., sygn. III SA/Wr 507/12, opubl. Legalis).

Rada nie jest także uprawniona do określania formy prawnej aktów, które wydaje organ wykonawczy gminy w ramach wykonywania swych kompetencji (por. § 67 uchwały).

Obszar regulacji zawartej w statucie jednostki pomocniczej określa, w formie katalogu otwartego, przepis art. 35 ust. 3 ustawy (a także art. 48 ust. 1, art. 37 ust. 4). Należy zauważyć, że uchwalenie statutu jednostki pomocniczej poprzedzone jest procedurą konsultacji, która - jako forma uczestnictwa społeczności lokalnej w tworzeniu prawa miejscowego – może, w granicach normy upoważniającej, prowadzić do modyfikacji katalogu określonego w § 69 ust. 4 uchwały.

Za sprzeczne z prawem należy także uznać postanowienie § 72 ust. 2 uchwały wyliczające kwestie wymagające uregulowania w statutach jednostek organizacyjnych gminy. Należy zauważyć, że przepisy ustaw szczególnych formułują odrębne wymagania dla określonych jednostek (por. m.in. art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych; ustawa z dnia 25 października 1991r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jednolity: Dz. U. z 2012, poz. 406 z późn. zm.), ustawa z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty (tekst jednolity: Dz. U. z 2004r., Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.)).

Dokumenty wynikające z wykonywania zadań publicznych stanowią informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.). Przepis art. 10 tejże ustawy przewiduje udostępnienie na wniosek, które nie musi wiązać się z osobistym wglądem. Regulacja zawarta w § 76 ust. 3 zdanie pierwsze uchwały, zawężająca formy udostępnienia dokumentów publicznych do bezpośredniego wglądu, narusza powołane wyżej przepisy. Natomiast przepis art. 15 ustawy o dostępie do informacji publicznej określa reguły postępowania w przypadku wystąpienia dodatkowych kosztów związanych ze wskazanymi we wniosku sposobem udostępnienia informacji. Brak jest zatem podstaw do sformułowania ogólnej statutowej zasady stanowiącej, że *przeglądający dokumenty mają prawo robić notatki, odpisy, wypisy, kserokopie na koszt własny*, a Urząd Gminy nie potwierdza ich zgodności z oryginałem (por. § 76 ust. 4 uchwały).

Wobec powyższego rozstrzygnięcie należy uznać za uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

z up. WOJEWODY
ŚLĄSKIEGO
Dyrektor Wydziału Nadzoru
Prawnego

Krzysztof Nowak

Otrzymują:

1. Rada Miejska w Ogrodzieńcu,
- za zwrotnym potwierdzeniem odbioru,
2. a/a.