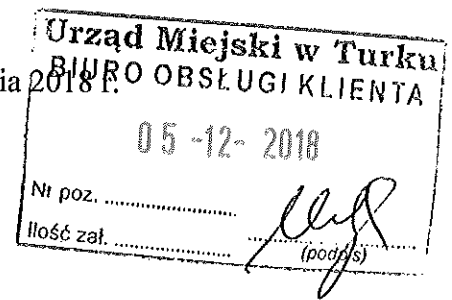




WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN.I.4131.1.603.2018.6

Poznań, 5 grudnia 2018 r.



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.)

orzekam

nieważność § 18 ust. 1 i ust. 2 w zakresie słów „niż Przewodniczący”, § 25 ust. 4 w zakresie słowa „proponowanym”, § 44 ust. 3, § 75, § 76, § 100 ust. 2, § 124 uchwały nr XLVI/375/2018 Rady Miejskiej Turku z dnia 30 października 2018 r. w sprawie Statutu Gminy Miejskiej Turek – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwała nr XLVI/375/2018 Rady Miejskiej Turku z dnia 30 października 2018 r. w sprawie Statutu Gminy Miejskiej Turek, zwana dalej „uchwałą”, została podjęta na podstawie art. 3 ust. 1 i art. 18 ust. 2 pkt 1, art. 22 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.).

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu 8 listopada 2018 r.

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

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm., zwanej dalej „ustawą”, w statucie gminy określa się: ustrój gminy (art. 3 ust. 1), zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostek pomocniczych (art. 5 ust. 3), zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich (art. 11b ust. 3), zasady i tryb działania komisji rewizyjnej (art. 18a ust. 5), zasady i tryb działania komisji skarg, wniosków i petycji (art. 18b ust. 3), organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy (art. 22 ust. 1), zasady działania klubów radnych (art. 23 ust. 2), zasady udziału przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych w pracach rady gminy (art. 37a), uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy (art. 51 ust. 3).

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 Rzeczypospolitej Polskiej). Statut gminy jest aktem prawa miejscowego, a zatem zastosowanie znajdzie przepis art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, 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 Rzeczypospolitej Polskiej 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 Rzeczypospolitej Polskiej (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.

Rada gminy, uchwalając statut gminy, zobowiązana jest więc przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę, a regulacje statutowe nie mogą pozostawać w sprzeczności ani z powołaną ustawą ani też z żadnym innym aktem wyższego rzędu. Ponadto rada gminy, realizując upoważnienie ustawowe, nie może wkraczać w materię już uregulowaną ustawą, co oznacza zarówno zakaz powtarzania w akcie prawa miejscowego przepisów ustaw, jak również ich modyfikacji. W orzecznictwie wielokrotnie wskazywano, iż powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące (mogą prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy), stanowią istotne naruszenie prawa.

Mając na względzie powyższe regulacje, organ nadzoru stwierdza, iż rada wprowadziła do przedmiotowego statutu wskazane w sentencji przepisy z przekroczeniem zakresu swoich kompetencji, wyznaczonych przez odpowiednie normy upoważniające.

W § 18 uchwały zapisano: „1. Przewodniczący, oprócz uprawnień przewidzianych w § 17, jest upoważniony do reprezentowania Rady na zewnątrz. 2. Rada, na wniosek Przewodniczącego, może upoważnić w drodze uchwały inną, niż Przewodniczący, osobę do reprezentowania jej na zewnątrz.”

Tymczasem zgodnie z brzmieniem art. 19 ust. 2 ustawy: „Zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady.(...)”. Należy podkreślić, że przewidziane w przedmiotowej uchwale uprawnienia dla przewodniczącego rady nie wynikają z wyżej powołanego art. 19 ust. 2 ustawy i stanowią niewłaściwą oraz zbyt szeroką modyfikację regulacji ustawowej. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, w wyroku z dnia 14 listopada 2017 r. (sygn. akt IV SA/Po 481/17) „Zadania związane z pełnieniem funkcji przewodniczącego rady gminy wynikają wprost z ustawy o samorządzie gminnym i mają charakter materialno - techniczny. Polegają one wyłącznie na organizowaniu pracy rady oraz zwoływaniu i prowadzeniu jej obrad (art. 19 ust. 2 zdanie pierwsze oraz art. 20 ust. 1 ustawy). Ponadto, jak podkreślił WSA w Lublinie w wyroku z dnia 18 października 2016 r. (sygn. akt II SA/Lu 544/16), „Niewątpliwie w pojęciu organizowania pracy rady oraz prowadzenia obrad rady nie mieści się przyznana w (...) statutu kompetencja przewodniczącego do reprezentowania rady na zewnątrz – ani osobiście, ani poprzez pełnomocnika, dlatego też przepis ten, jako istotnie naruszający prawo, należało wyeliminować z obrotu prawnego”.

Zgodnie z § 25 ust. 4 uchwały: „O terminie, miejscu i proponowanym porządku obrad wraz z materiałami dotyczącymi sesji, powiadamia się radnych najpóźniej na 7 dni przed terminem obrad, poprzez gońca lub w inny skuteczny sposób”.

Powyższy zapis modyfikuje treść art. 20 ust. 1 zdanie drugie ustawy, zgodnie z którym, do zawiadomienia o zwołaniu sesji dołącza się porządek obrad wraz z projektami uchwał. Z brzmienia cytowanego przepisu wynika, że przygotowywany przez przewodniczącego porządek obrad nie jest projektem czy luźną propozycją, lecz wiążącym dokumentem, doręczanym radnym przed sesją, w oparciu o który ma następować kolejność procedowania na sesji.

W § 44 ust. 2 i 3 uchwały Rada postanowiła: „Uchylenie lub zmiana podjętej uchwały może nastąpić tylko w uzasadnionych przypadkach, w drodze odrębnej uchwały podjętej nie wcześniej niż na następnej sesji” (ust. 2). „Postanowienia ust. 2 nie stosuje się w odniesieniu do oczywistych omyłek” (ust. 3).

W związku z brzmieniem § 44 ust. 3 uchwały należy stwierdzić iż dopuszczona została możliwość korygowania oczywistych omyłek i błędów pisarskich bez zmiany podjętej uchwały w drodze odrębnej uchwały. Tymczasem żaden przepis ustawy nie wskazuje na możliwość sprostowania oczywistych omyłek pisarskich czy rachunkowych w uchwałach. Uchwała jako dokument przyjęty przez radę, nawet jeżeli jest obarczona wadami mającymi

charakter oczywistych omyłek, nie może być w jakikolwiek sposób zmieniona przez osoby lub podmioty nieuprawnione, niemające kompetencji do podejmowania uchwał. Organ nadzoru w pełni podziela pogląd, iż jedyną prawnie dopuszczalną formą usunięcia błędów w uchwale rady powiatu, nawet tych które wydają się być oczywiste np. pisarskich, jest zmiana takiego aktu (por. WSA w Krakowie w wyroku z 30 września 2010 r., sygn. akt II SA/Kr 901/10).

W przepisach § 75 i § 76 uchwały uregulowane zostały kwestie dotyczące odbywania przez radę wspólnych sesji z radami innych jednostek samorządu terytorialnego. Przewidując w § 75 ust. 1 Statutu możliwość odbywania przez radę wspólnych sesji z radami innych jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności dla rozpatrzenia i rozstrzygnięcia ich wspólnych spraw, rada w dalszych przepisach postanowiła, iż sesje te organizują przewodniczący rad zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego (ust. 2), a zawiadomienie o wspólnej sesji podpisują wspólnie przewodniczący lub upoważnieni wiceprzewodniczący zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego (ust. 3). W przepisach § 76 uchwały rada zdecydowała, że koszty wspólnej sesji ponoszą równomiernie zainteresowane jednostki samorządu terytorialnego, chyba że radni uczestniczący we wspólnej sesji postanowią inaczej (ust. 1), jak również, że przebieg wspólnych obrad może być uregulowany wspólnym regulaminem uchwalonym przed przystąpieniem do obrad (ust. 2).

W ocenie organu nadzoru regulacje zawarte w § 75 i § 76 Statutu nie znajdują uzasadnienia prawnego i zostały przyjęte z przekroczeniem upoważnienia określonego przepisami ustawy. Ustawodawca w art. 22 ust. 1 ustawy upoważnił radę gminy do określenia w statucie gminy organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy organów gminy. Mając na względzie konstytucyjnie zagwarantowaną samodzielność poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 i nast. Konstytucji RP), jak również ograniczenie mocy obowiązującej aktów prawa miejscowego do obszaru działania organów, które je ustanowiły (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP) uznać należy, iż na podstawie art. 22 ust. 1 ustawy rada gminy może określić organizację wewnętrzną i tryb pracy organów jedynie tej konkretnie gminy, której jest organem stanowiącym. Nie do przyjęcia jest w obecnie obowiązującym porządku prawnym, aby przepisy statutowe jednej gminy ingerowały w jakikolwiek sposób w organizację wewnętrzną czy też tryb pracy organów innej gminy. Ponadto, jak słusznie zauważył WSA w Lublinie w wyroku z dnia 5 lutego 2015 r., sygn. akt III SA/Lu 647/14, „Formy współdziałania gmin w realizacji zadań publicznych uregulowane zostały ustawowo. Ustawa o samorządzie gminnym przewiduje, że współdziałanie to może odbywać się w ramach prawa publicznego (administracyjnego) lub prywatnego (cywilnego). Współdziałanie gmin w pierwszej wymienionych form następuje na podstawie porozumień (art. 8 ust. 2a, art. 74), w ramach stowarzyszeń (rozdział 9) i związków międzygminnych (art. 64 -73a). W ramach tych rozwiązań gmina ma możliwość realizowania swoich zadań poprzez dokonywanie odpowiednich czynności, prawnie doniosłych. Nie ma natomiast takiej możliwości w przypadku wspólnych sesji poszczególnych rad, które są formą współpracy o charakterze tylko i wyłącznie faktycznym. W ujęciu prawnym wspólne sesje 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 więc jednolitym organem, który posiada możliwość dokonywania jakichkolwiek czynności prawnych we własnym imieniu.”

W § 100 ust. 1 uchwały rada wprowadziła zapis, na podstawie którego: „Komisja Rewizyjna może korzystać z porad, opinii i ekspertyz osób posiadających wiedzę fachową w zakresie związanym z przedmiotem jej działania.” W ust. 2 tego paragrafu rada zapisała, że: „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 osobę zarządzającą mieniem komunalnym do zawarcia stosowanej umowy w imieniu Gminy”.

W opinii organu nadzoru postanowienie zawarte w wyżej wskazanym § 100 ust. 2 uchwały w istocie uprawnia radę gminy do podjęcia, na wniosek przewodniczącego komisji uchwały zobowiązującej wójta do zawarcia w imieniu gminy w celu dokonania wypłaty wynagrodzenia ze środków komunalnych osobie zaangażowanej w charakterze eksperta. Należy uznać, że takie uregulowanie jest pozbawione podstaw prawnych oraz narusza art. 60 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 ustawy. Zgodnie bowiem z tym artykułem za prawidłową gospodarkę finansową gminy odpowiada wójt (burmistrz) i to jemu przysługuje wyłączne prawo między innymi do zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych przez radę gminy oraz do dokonywania wydatków budżetowych. Realizując swoje wyłączne kompetencje wójt (burmistrz) jest w pełni samodzielny. Rada gminy nie może udzielać mu w tym zakresie zaleceń. Nie może też zobowiązywać go do podejmowania czynności prawnych tj. zawierania umów z określonymi osobami. Zgodnie z ustawą kompetencje rady gminy w zakresie gospodarki finansowej obejmują uchwalenie budżetu, nie zaś dysponowanie wydzielonymi w nim środkami (vide: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 maja 2005 r., sygn. akt III SA/Wr 26/04 oraz wyrok WSA w Lublinie z dnia 5 lutego 2015 r., sygn. akt III SA/Lu 647/14).

W § 124 uchwały wskazano, że „Uprawnienia określone w § 120 i 121 nie znajdują zastosowania: 1) w przypadku wyłączenia – na podstawie ustaw – jawności, gdy informacje publiczne stanowią prawem chronione tajemnice, 2) w odniesieniu do spraw indywidualnych z zakresu administracji publicznej, o ile ustawa nie stanowi inaczej, niż art. 73 Kodeksu postępowania administracyjnego.”

Takiego rodzaju ograniczenia w dostępie do dokumentów organów gminy wynikają wprost z przepisów ustawowych i nie powinny być regulowane w statucie gminy. Jak stanowi art. 11b ust. 3 ustawy, „Zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich określa statut gminy.” Wobec powyższego, należy stwierdzić, że statut gminy powinien tylko określać techniczne warunki dostępu do dokumentów organów gminy, a nie wskazywać na uregulowania dotyczące ograniczenia dostępu do tych informacji. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 6 września 2002 r. sygn. akt K 38/01, „Zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich, rozumiane mogą być wyłącznie jako dyrektywy o charakterze techniczno - organizacyjnym i porządkowym, wskazujące na sposób urzeczywistniania materialnej treści prawa do informacji, którego zakres wyznaczony jest przez art. 61 ust. 1 oraz ust. 2 Konstytucji RP, a także przez ustawy o których mowa w art. 61 ust. 3 Konstytucji RP.”

Biorąc powyższe pod uwagę należało orzec jak w sentencji.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
/-/ Zbigniew Hoffmann

Otrzymuje:
Rada Miejska Turku,
Burmistrz Turku.