



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

Gorzów Wielkopolski, dnia 13 stycznia 2021 r.

Poz. 138

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NK-I.4131.166.2020.TDom WOJEWODY LUBUSKIEGO

z dnia 3 grudnia 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020r. poz. 713 i 1378) stwierdzam nieważność uchwały nr XXX/385/2020 Rady Miejskiej w Witnicy z dnia 3 listopada 2020r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta i Gminy Witnica, w części dotyczącej Załącznika do uchwały stanowiącego Statut Miasta i Gminy Witnica w zakresie: § 7 pkt 3, 5, 6, 7, 8; § 8 ust. 5; § 9 ust. 1; § 10 ust. 1, 3, 4; § 12 ust. 2 w zakresie zwrotu „Burmistrz i”; § 17; § 19; § 34 pkt 4; § 36 ust. 2, 7; § 44 ust. 2; § 44 ust. 3 zdanie pierwsze oraz w zakresie słów: „nie mają do nich zastosowania postanowienia ust. 2”; § 51 ust. 3; § 51 ust. 9 w zakresie zwrotu: „2., 3.,”; § 67 ust. 1 pkt 1 w zakresie słów: „w porozumieniu z Przewodniczącym Rady”; § 67 ust. 3; § 67 ust. 9 w zakresie słów „albo Przewodniczący Rady”; § 70 ust. 1 w zakresie słów: i dezyderaty”; § 70 ust. 2, 3; § 70 ust. 4 w zakresie słów: „i dezyderaty”; § 72; § 100 ust. 2; § 103 ust. 2; § 119; § 125 ust. 2.

UZDASADNIENIE

Na sesji w dniu 3 listopada 2020 Rada Miejska w Witnicy podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia Statutu Miasta i Gminy Witnica. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020r., poz. 713 ze zmianami).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 listopada 2020r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza, iż uchwała w ww. części istotnie narusza prawo, tj. art. 15 ust. 1; art. 18a ust. 1, art. 18b ust. 1; art. 19 ust. 1, 2, 7; art. 20 ust. 3; art. 21 ust. 1; art. 23 ust. 1; art. 24 ust. 4, 6; art. 26a ust. 1; art. 30 ust. 1, ust. 2 pkt 3; art. 31; art. 33; art. 35 ust. 1, 3; art. 37a; art. 37b ust. 1 w związku z art. 37a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020r. poz. 713 ze zmianami – dalej u.s.g.); art. 2, 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 1997.78.483 ze zm.).

Zdaniem organu nadzoru narusza prawo § 7 pkt 3, 5, 6, 7, 8 statutu albowiem uchwały w sprawie utworzenia, przekształcenia, znoszenia czy połączenia jednostki pomocniczej nie zawierają treści dotyczących siedziby władz, zasady i trybu wyborów organów jednostki pomocniczej, organizacji i zadań tych organów, zakresu zadań przekazywanych przez gminę, czy kwestii kontroli i nadzoru nad jednostką pomocniczą. Wymienione zagadnienia są bowiem przedmiotem uchwały nadającej statut jednostce pomocniczej, co wynika to wprost z art. 35 ust. 3 u.s.g. Otóż należy odróżnić uchwałę o utworzeniu, zniesieniu, połączeniu, przekształceniu jednostki pomocniczej, która treściowo w zasadzie sprowadza się do aktu założycielskiego, znoszącego, rozwiązującego czy połączeniowego. Natomiast sprawy ustrojowe jednostki pomocniczej, dotyczące wymienionych na wstępie kwestii, określane są na etapie uchwalania statutu jednostki pomocniczej.

Wątpliwości organu nadzoru budzi § 8 ust. 5 statutu. Przepis ten traktuje o decyzjach z ust. 2 – 4, którymi związane są osoby składające oświadczenia woli w imieniu Gminy. Po pierwsze, ustępy 2 - 3, do których odwołuje się ustęp 5, w swojej warstwie treściowej nie mówią o jakichkolwiek decyzjach. Po drugie, można zadać sobie pytanie o jakie decyzje chodzi, czy chodzi o wszelkie czynności mające cechy rozstrzygnięcia czy też tylko decyzje w ścisłym tego słowa znaczeniu, a więc z zakresu prawa administracyjnego. Po trzecie, kto jest adresatem tego postanowienia, bowiem osobą składającą oświadczenia w imieniu Gminy jest Burmistrz,

wszelkie inne osoby mogą natomiast działać z jego upoważnienia, a nie bezpośrednio jako organ Gminy. Po czwarte, na czym ma polegać „związanie”, jaki jest jego zakres i skutek, jakich czynności prawnych ma dotyczyć. Organ nadzoru zwraca uwagę, że wprowadzanie nieprecyzyjnych, zbyt ogólnikowych zapisów w akcie prawa miejscowego narusza zasadę przyzwoitej legislacji znajdującą oparcie w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego wynika bowiem zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny, zgodnie z regułami poprawnej legislacji. Brak określoności w przepisach prawa występuje wówczas, gdy treść przepisu prawnego jest na tyle niejasna i nieprecyzyjna pod względem językowym i logicznym, że nie pozwala na wywiedzenie z niego w drodze wykładni jednoznacznej normy prawnej, co z kolei może stwarzać warunki sprzyjające naruszeniu praw jednostki lub uniemożliwić stosowanie przepisów, w których terminy te są zawarte. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 22 maja 2002r. (sygn. akt K 6/02, OTK ZU nr 3a/2002, poz. 33) przepisy prawne „muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw”. Prawodawca lokalny powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny, zgodnie z regułami poprawnej legislacji. Dotyczy to także aktów prawa miejscowego, będących powszechnie obowiązującym prawem na terenie działania organów. Niedochowanie tego wymogu stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W ocenie organu nadzoru istotnie narusza prawo § 9 ust. 1 statutu, w którym nałożono na skarbnika gminy obowiązek kontroli działalności organu wykonawczego jednostki pomocniczej gminy w zakresie spraw finansowych. Trzeba mieć tu uwadze, że skarbnik gminy jest pracownikiem urzędu gminy i w zakresie swoich obowiązków odpowiada przed wójtem gminy. Urząd gminy nie wykonuje jakichkolwiek kompetencji wójta wynikających z u.s.g. Urząd gminy jedynie od strony technicznej i administracyjnej zapewnia prawidłowe wykonywanie powierzonych wójtowi kompetencji. Nałożenie w uchwale, będącej aktem prawa miejscowego, na skarbnika gminy ww. obowiązków przekracza delegację ustawową udzieloną organowi stanowiącemu gminy i pozostaje w sprzeczności z art. 33 u.s.g. w zw. art. 35 ust. 3 u.s.g. Ponadto w art. 35 ust. 3 pkt 5 określając wykonawcę nadawanych uprawnień kontrolnych ustawodawca wskazał na organy gminy. Pojęcie to ulega sprecyzowaniu w art. 11a ustawy o samorządzie gminnym, w którym zawarto zamknięty katalog organów gminy. Organami gminy są: rada gminy, wójt (burmistrz, prezydent miasta). Jak z powyższego wynika, skarbnik gminy nie został przez ustawodawcę uznany za jej organ, co powoduje, że nie można nadać mu uprawnień kontrolnych w stosunku do jednostki pomocniczej gminy. Wobec powyższego, w ocenie organu nadzoru, kwestionowany zapis, powierzający sprawowanie kontroli gospodarki finansowej sołectwa skarbnikowi gminy narusza także art. 35 ust. 3 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym. Skarbnik Gminy nie posiada bowiem statusu organu gminy.

Prawo narusza także § 10 ust. 1 statutu, albowiem nakłada na sołtysa obowiązek uczestnictwa w sesjach Rady Gminy, na które został zaproszony. Zgodnie z art. 37a u.s.g. przewodniczący organu wykonawczego jednostki pomocniczej może uczestniczyć w pracach rady gminy, co oznacza, że ustawodawca ani nie obciążył sołtysa takim obowiązkiem, ani nie stworzył radzie gminy podstawy prawnej do przekształcenia ustawowego uprawnienia sołtysa w obowiązek, który miałby wynikać z uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

Istotnie narusza prawo także § 10 ust. 3 statutu, albowiem ogranicza możliwość przyznania przewodniczącemu jednostki pomocniczej diety jedynie za udział w sesjach zwyczajnych i komisjach, na które został zaproszony, podczas gdy zgodnie z art. 37b ust. 1 u.s.g. rada gminy jest uprawniona do ustalania zasad przyznawania diety bez względu na przyczyny udziału w sesjach przewodniczącego jednostki pomocniczej, czy też tryb jej zwołania. Co do zasady, przewodniczącym organów wykonawczych jednostek pomocniczych gminy nie przysługuje żadne wynagrodzenie, funkcja ta ma bowiem wymiar społeczny. Przepisem art. 37b ust. 1 u.s.g. ustawodawca upoważnił jednak radę gminy do przyznania przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej gminy określonych należności, przez przyznanie mu m.in. diety. Zgodnie z powołanym artykułem ustawy, rada gminy może ustanowić zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta. Z art. 37b ust. 1 w związku z art. 37a ust. 1 u.s.g. wynika, że dieta przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej gminy stanowi ekwiwalent za czas poświęcony na działalność w organie stanowiącym gminy w związku z zadaniami jednostki pomocniczej i ponoszone w związku z tym wydatki. Zatem rada gminy decydując się na wypłacanie diety, nie może określać

rodzaju kosztów nią pokrywanych, czy też wskazywać na fragment aktywności przewodniczącego, za którą należy się dieta, albowiem te okoliczność wynikają już z przywołanych przepisów prawa.

Istotnie narusza prawo także § 10 ust. 4 statutu, albowiem kadencji organów jednostek pomocniczych nie określa statut gminy, lecz statut jednostki pomocniczej, co wynika z art. 35 ust. 3 u.s.g. Taki zabieg legislacyjny oznacza także naruszenie art. 35 ust. 1 u.s.g. gdyż skutkuje ograniczeniem uprawnień konsultacyjnych mieszkańców jednostki pomocniczej do wszystkich zagadnień statutu tej jednostki. Ujęcie tych zagadnień w innym akcie prawnym, niewymagającym konsultacji mieszkańców jednostki, rzeczywiście powoduje taki skutek.

Zgodnie z art. 18a u.s.g. rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy; w tym celu powołuje komisję rewizyjną. Zatem kontrola wójta odbywa się za pośrednictwem komisji rewizyjnej. Ustawodawca przewidział także inne formy kontroli rady gminy nad wójtem w zakresie budżetowym, taką formę stanowi instytucja absolutorium, w pozostałym zakresie raport o stanie gminy. Prawodawca określił zatem w u.s.g. zakres i formy sprawowania przez radę gminy kontroli nad wójtem. W rezultacie rada gminy nie jest uprawniona do ustanawiania innych form kontroli wójta, w tym poprzez nakładanie obowiązku składania przez niego sprawozdań ze swojej działalności (§ 12 ust. 2 statutu). Takie postanowienie istotnie narusza art. 18a ust. 1 u.s.g.

Statut w § 17 określa, kiedy Rada Miejska w Witnicy dokona wyboru swojego Przewodniczącego, w sytuacji jego odwołania, rezygnacji czy wygaśnięcia mandatu. Określenie, że może to nastąpić dopiero na najbliższej sesji Rady Gminy istotnie narusza prawo. W ocenie organu nadzoru nie ma przeszkód prawnych by uczynić to niezwłocznie, na tej samej sesji. Trzeba mieć na uwadze, że prawodawca brak przewodniczącego rady gminy traktuje jako okoliczność niepożądaną, do tego stopnia, że określił uprawnienia wojewody w razie zaniechań w tym zakresie rady gminy. W ocenie organu nadzoru, wybór przewodniczącego rady gminy powinien nastąpić jak najszybciej, a wszelkie ograniczenia czasowe w tym zakresie stanowią istotne naruszenie art. 19 ust. 1 u.s.g. Ponadto niewykluczona jest sytuacja, kiedy najbliższa sesja przypadnie później niż w terminie 30 dni od dnia przyjęcia rezygnacji lub odwołania przewodniczącego rady, wówczas § 17 statutu naruszy także art. 19 ust. 7 u.s.g., zgodnie z którym wybór przewodniczącego w takich sytuacjach powinien nastąpić w terminie 30 dni.

Narusza prawo także § 34 pkt 4 statutu, zgodnie z którym porządek obrad sesji obejmuje odpowiedzi na interpelacje i zapytania z poprzedniej sesji. Organ nadzoru wskazuje, że kwestia interpelacji i zapytań jest szczegółowo uregulowana w art. 24 ust. 6 u.s.g., w którym prawodawca nałożył obowiązek pisemnego udzielania odpowiedzi w terminie 14 dni od dnia otrzymania interpelacji lub zapytania. Rada gminy nie została uprawniona do modyfikacji ustawowej formy i terminu udzielania odpowiedzi, poprzez wprowadzenie obowiązku udzielania odpowiedzi na sesji rady gminy. Istotnie narusza prawo także § 36 ust. 2 statutu albowiem zgodnie z art. 24 ust. 4 u.s.g. interpelacja dotyczy spraw o istotnym znaczeniu dla gminy, a nie jak stanowi Statut spraw gminnej wspólnoty o zasadniczym charakterze. Taki zabieg legislacyjny stanowi nieuprawnioną modyfikację ustawowego przedmiotu interpelacji. Narusza prawo także § 36 ust. 7 statutu, który wyposaża radnych gminy w dodatkowe uprawnienie żądania uzupełnienia odpowiedzi uznanej za niezadowolającą. Otóż powinnością wójta jest udzielenie odpowiedzi zupełnej i prawdziwej, kwestia subiektywnych odczuć interpelującego co do treści odpowiedzi nie może rodzić dodatkowych obowiązków wójta. W ocenie organu nadzoru możliwe jest żądanie uzupełnienia co najwyżej odpowiedzi niezupełnej, a więc nieudzielającej repliki na wszystkie podniesione w interpelacji zagadnienia.

Zdaniem organu nadzoru istotnie narusza prawo także § 44 ust. 2 statutu, który w sposób nieuprawniony ogranicza uprawnienie Rady Gminy do podejmowania uchwał ukierunkowanych na zmianę bądź uchylenie uchwał tej Rady. Nie ma bowiem przeszkód prawnych aby rada gminy podjęła uchwałę, a następnie na tej samej sesji, tę uchwałę zmieniła bądź uchyliła. Wynika to z art. 15 ust. 1 u.s.g., według którego rada gminy jest organem stanowiący, co oznacza, że ma prawo w granicach przewidzianych ustawami podejmować uchwały prawnie wiążące ich adresatów. Rada gminy obraduje na sesjach (art. 20 u.s.g.), na których podejmuje uchwały, tym samym odgórnie wyłączenie prawa podejmowania uchwał na niektórych sesjach jest niedopuszczalne. Konsekwencją stwierdzenia nieważności § 44 ust. 2 jest stwierdzenie nieważności także ust. 3 tego paragrafu w zakresie w jakim odwołuje się do ust. 2.

Niezgodny z prawem jest § 51 ust. 3 statutu, w którym lokalny prawodawca nakazuje składać projekty uchwał w Biurze Rady Miejskiej. Taki zapis statutu wynika być może z tego, że zazwyczaj biuro rady jest wyodrębnionym w strukturze urzędu referatem. Biuro rady może być także wcielone do referatu organizacyjnego urzędu. Tak jest w niniejszej sprawie, otóż zgodnie z § 24 ust 9 zarządzenia nr WOR.120.2.

2020.SEK Burmistrza Miasta i Gminy Witnica z dnia 31 stycznia 2020r. prowadzenie spraw organów gminy i komisji w tym, obsługa techniczno-organizacyjna posiedzeń Rady i Komisji Rady należy do zadań Wydziału Organizacyjnego urzędu. Do zadań tego wydziału należy również przygotowywanie posiedzeń organów gminy, przygotowywanie materiałów dla radnych, przygotowywanie projektów uchwał Rady i zarządzeń Burmistrza w sprawach prowadzonych przez wydział i wniosków radnych oraz wniosków komisji. Tym samym odwołanie się Statutu Gminy do nieistniejącego w strukturach urzędu Biura Rady Miejskiej narusza art. 33 ust. 2 u.s.g., zgodnie z którym organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta w drodze zarządzenia. Rada nie jest zatem władna do narzucania wójtowi struktury organizacyjnej urzędu, m.in. poprzez utworzenie biura rady gminy, jako wyodrębnionego referatu urzędu gminy. Konsekwencją tego stwierdzenia jest konieczność orzeczenia nieważności także § 51 ust. 9 Statutu w części odwołującej się do ust. 3.

W zakresie ust. 9 § 51 niezrozumiałe jest przywołanie w jego treści ust. 2 dotyczącego wymogów formalnych projektu uchwały, podczas gdy każdy projekt uchwały, zgodnie z tym przepisem, musi spełniać te wymogi, co wynika ze wstępnej części omawianego postanowienia statutu. Doszło więc do niekonsekwencji legislacyjnej, polegającej na tym, że projekt uchwały aby mógł być głosowany musi najpierw spełniać wymogi formalne z ust. 2, następnie w dalszej części tego samego przepisu, prawodawca lokalny rezygnuje z tego wymogu, o czym świadczy odwołanie się do ust. 2. Zatem powstaje wątpliwość co do wymogów formalnych z ust. 2. W ocenie organu nadzoru każdy projekt uchwały powinien spełniać wymogi formalne z tego ustępu statutu, w przeciwnym razie nie powinien być procedowany. Opisaną niekonsekwencję legislacyjną organ nadzoru zdecydował się wyeliminować.

Zgodnie z § 67 ust. 3, 9 statutu, w określonym w tych przepisach przypadkach, Przewodniczący Rady Gminy jest uprawniony do zwołania i prowadzenia posiedzenia komisji Rady. Zgodnie natomiast z § 19 statutu Przewodniczący i Wiceprzewodniczący mają koordynować pracę komisji rady. Z kolei w myśl § 67 ust. 1 pkt 1 statutu Przewodniczący Rady bierze udział w ustalaniu porządku obrad i terminu zwołania komisji Rady. Postanowienia te istotnie naruszają art. 19 ust. 2 u.s.g., zgodnie z którym do zadań przewodniczącego rady gminy należy wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie jej obrad. W ramach tego uprawnienia nie mieści się zwoływanie i prowadzenie obrad komisji rady gminy, czy koordynowanie ich prac i ustalanie porządku obrad, zgodnie ze statutem uprawnienia takie przynależą do określonych w statucie członków komisji rady.

Narusza prawo także § 70. Trzeba mieć na uwadze, że rola komisji rady w praktyce sprowadza się przede wszystkim do usprawnienia prac rady gminy. Z uwagi na wyłącznie służebny charakter komisji względem rady (jest to w istocie „organ wewnętrzny” rady, choć sama komisja organem nie jest) przyznanie jej uprawnień nie przewidzianych ustawą, narusza prawo. Ustawodawca zastrzegł kompetencje dla rady – jako organu gminy, bądź przyznał konkretne uprawnienia radnym (por. art. 24 u.s.g - interpelacje, zapytania). Dodatkowo radnym przysługują uprawnienia wynikające z innych ustaw (np. prawo wniesienia petycji). Tak więc katalog uprawnień rady gminy i radnych wynika z ustaw, które nie przewidują dodatkowych uprawnień wobec organu wykonawczego gminy i pracowników urzędu w postaci uchwalania dezyderatów przez komisje rady zobowiązujących organ wykonawczy i pracowników urzędu do udzielenia odpowiedzi. Nie może być tak, że komisja rady jako ciało wewnętrzne i pomocnicze rady gminy, wyposażane jest w szersze uprawnienia niż sama rada gminy, albowiem narusza to obowiązującą hierarchię. Takie postanowienie statutu narusza istotnie art. 21 ust. 1 u.s.g. Ponadto trzeba mieć tu uwadze, że sekretarz, zastępca wójta czy skarbnik gminy są pracownikami urzędu gminy i w zakresie swoich obowiązków odpowiadają przed wójtem gminy, który jako jedyny władny jest kierować zobowiązania czy zastrzeżenia wobec tych osób. Nałożenie więc w uchwale, będącej aktem prawa miejscowego, na skarbnika gminy, sekretarza czy zastępcę wójta obowiązków odpowiadania na dezyderaty przekracza delegację ustawową organowi stanowiącemu gminy i pozostaje w sprzeczności z art. 33 u.s.g. w zw. art. 35 ust. 3 u.s.g.

Istotnie narusza prawo § 72 statutu, według którego w przypadku notorycznego uchylania się przez radnego od wykonywania jego obowiązków, przewodniczący może wnioskować o udzielenie radnemu upomnienia. Trzeba mieć na uwadze, że mandat radnego gminy jest mandatem wolnym (art. 23 ust. 1 u.s.g.). Radny reprezentuje całą wspólnotę samorządową, tzn. wszystkich mieszkańców gminy. Mieszkańcy nie mogą zmusić radnego do ściśle wyznaczonych działań. W rezultacie za wyniki swoich działań wynikających z wykonywania mandatu radny ponosi przed wyborcami jedynie odpowiedzialność polityczną, która jest weryfikowana podczas wyborów do rady następnej kadencji. Jest to o tyle istotne, że skoro wyborcy nie mogą ograniczać swobody radnego w wykonywaniu jego mandatu, to tym bardziej rada gminy, nie może (bez wyraźnej podstawy ustawowej) dodatkowo krępować radnego. W szczególności nie wolno tym organom stosować wobec

niesumiennego radnego żadnych środków dyscyplinujących. W świetle powyższego brak jest podstaw do stosowania przez radę gminy wobec poszczególnych radnych środków dyscyplinarnych w razie niewykonania przez nich swoich obowiązków radnego. Podkreślenia wymaga, że zastosowanie środków o charakterze restrykcyjnym – których użycie przewiduje zakwestionowana regulacja (upomnienie) – musi każdorazowo wynikać z ustawowego upoważnienia. Tymczasem przepisy u.s.g. w żadnym miejscu nie przewidują takiego rozwiązania – co przesądziło o konieczności stwierdzenia nieważności § 72 statutu.

Przepis § 100 ust. 2 statutu daje Radzie Gminy upoważnienie do podjęcia uchwały zobowiązującej osoby zarządzające mieniem komunalnym do zawarcia stosownej umowy w imieniu Gminy umożliwiającej Komisji Rewizyjnej skorzystanie z porad, opinii i ekspertyz osób posiadających wiedzę fachową w zakresie związanym z przedmiotem jej działania Komisji. Przepis ten istotnie narusza prawo. Otóż trzeba mieć na uwadze, że w ramach funkcji wykonawczych, ustawodawca postanowił w art. 30 u.s.g., że wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa (ust. 1), a do jego zadań należy w szczególności m.in. gospodarowanie mieniem komunalnym (ust. 2 pkt 3) oraz sprecyzował w art. 31 u.s.g., że wójt kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz. Po myśli zaś art. 46 ust. 1 u.s.g. oświadczenie woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem składa jednoosobowo wójt albo działający na podstawie jego upoważnienia zastępca wójta samodzielnie albo wraz z inną upoważnioną przez wójta osobą. Organ wykonawczy zatem, niezależnie od uprawnień ustawowych rady, posiada sprecyzowany ustawowo i statutowo zakres kompetencji, w zakresie kierowania bieżącymi sprawami gminy oraz jej reprezentacji. Jest to zakres zastrzeżony wyraźnie dla organu wykonawczego, a nie rady gminy. Skoro nie określono w przepisie art. 31 u.s.g. granic reprezentacji gminy przez jej organ wykonawczy - stąd wnosić należy, że obejmuje ona nie tylko sferę publiczną, lecz i cywilnoprawną. Obejmuje więc także działania prawne związane ze składaniem oświadczeń woli w tym zawierania umów. Tym samym, w kontekście wynikającego z brzmienia art. 31 u.s.g. generalnego uprawnienia wójta do reprezentowania gminy oraz na tle art. 46 ust. 1 u.s.g., a także w korespondencji z art. 67 § 1 kodeksu postępowania cywilnego, według którego osoby prawne dokonują czynności procesowych przez swoje organy albo przez osoby uprawnione do działania w ich imieniu - trzeba przyjąć, że wójt, jako reprezentant gminy, ma samodzielne wyłączne kompetencje do zawierania umów cywilnoprawnych, w których stroną jest gmina. Rada gminy nie posiada kompetencji do zobowiązywania wójta do zaciągania zobowiązań w imieniu gminy.

Istotnie narusza prawo § 103 ust. 2 statutu, zgodnie z którym Rada Miejska może zobowiązać komisję skarg wniosków i petycji do prowadzenia dodatkowo innych spraw. Otóż według art. 18b ust. 1 u.s.g. przywołana komisja jest powołana wyłącznie do rozpatrywania skarg, wniosków i petycji, zakres tych zadań ma charakter ustawowy zamknięty. W rezultacie prawodawca wykluczył możliwość realizacji przez tę komisję innych zadań, aniżeli te określone wprost w ustawie.

Wątpliwości organu nadzoru budzi § 119 statutu, albowiem nie jest tak, że w przypadku uzyskania upoważnienia Burmistrza jego Zastępca przejmuje wykonywanie jego zadań i kompetencji. Otóż „przejęcie” zadań i kompetencji oznacza ich objęcie w miejsce pierwotnego organu, który z różnych przyczyn nie może ich wykonywać. Podczas gdy hipotezą niniejszego przepisu statutu objęta jest okoliczność skutków udzielonego upoważnienia. Otóż upoważnienie nie skutkuje „przejęciem” zadań i kompetencji upoważniającego, lecz poleceniem ich wykonywania w imieniu upoważniającego. Z samej istoty zastępstwa wynika, że osoba ta zastępuje wójta w zakresie wskazanym przez wójta, a także w innych przypadkach określonych przepisami prawa. Rada Gminy naruszyła w ten sposób art. 26a ust. 1 u.s.g.

Uregulowanie § 125 ust. 2 statutu stanowiące, że w sprawach nieuregulowanych niniejszym statutem mają zastosowanie przepisy powszechnie obowiązujące, jest niezgodne z art. 87 Konstytucji RP, bowiem narusza hierarchię źródeł powszechnie obowiązującego prawa. Według tego przepisu źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Przepisy rozdziału III Konstytucji RP wyraźnie wskazują hierarchę aktów prawnych. Trzeba więc wskazać, że przepis uchwały organu stanowiącego nie może wskazywać, że unormowania tego aktu mają pierwszeństwo przed przepisami powszechnie obowiązującego prawa.

Z uwagi na powyższe należało orzec jak wyżej.

Pouczenie:

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 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.

Z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Paweł Witt