



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 21 grudnia 2012 r.

Poz. 3779

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 67/2012 WOJEWODY KUJAWSKO - POMORSKIEGO

z dnia 19 grudnia 2012 r.

Działając na podstawie przepisu art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)

orzekam

o nieważności uchwały Nr XXII/180/12 Rady Miejskiej w Aleksandrowie Kujawskim z dnia 9 listopada 2012 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Miejskiej Aleksandrów Kujawski.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr XXII/180/12 Rada Miejska w Aleksandrowie Kujawskim przyjęła Statut Gminy Miejskiej Aleksandrów Kujawski. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 19 listopada 2012 r.

Podstawę prawną przedmiotowej uchwały stanowią tylko przepisy art. 18 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 3 ust. 1, art. 1 oraz art. 22 ust 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym. Nie wskazano natomiast pozostałych uregulowań określających obligatoryjne elementy Statutu. Zdaniem organu nadzoru w podstawie prawnej wskazać należało tylko art. 18 ust. 2 pkt 1, albo wymienić wraz z tym przepisem wszystkie uregulowania określające obligatoryjne elementy Statutu.

Przepisem § 17 Statutu będącego załącznikiem Nr 1 do przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Aleksandrowie Kujawskim postanowiła: „Do wewnętrznych organów Rady należą:

1. Przewodniczący (wiceprzewodniczący);
2. Komisje”.

Zdaniem organu nadzoru Przewodniczący Rady nie jest organem ani rady ani gminy, ale pełni funkcje organizacyjne i usługowe w stosunku do rady gminy (wyrok NSA z dnia 17.01. 2001 r. II SA 1525/00).

Komisje rady to ciała kolegialne powołane do określonych zadań. Rada ustala ich zakres działania i skład osobowy.

Skoro w przepisie art. 11a ustawy o samorządzie gminnym ustawodawca określa, że organami gminy są rada i burmistrz to konsekwentnie określiliby również organy rady.

Zbyt daleko idącym jest przepis § 19 ust. 2 pkt 1 Statutu ustanawiający zadania dla komisji stałych, wśród których znajduje się kontrola Burmistrza, gminnych jednostek organizacyjnych i pomocniczych gminy w zakresie spraw, dla których komisja została powołana, podczas gdy zgodnie z przepisem art. 18a ustawy o samorządzie gminnym jest to zadanie komisji rewizyjnej, co zresztą zostało słusznie podkreślone w przepisie § 89 ust. 1 Statutu. Pozostałe komisje stałe są zgodnie z art. 21 ust. 1 u.s.g. powoływane przez radę z jej grona do określonych zadań, to rada ustala ich przedmiot działania i skład osobowy.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15.11.2005. II OSK 235/05 stwierdził: „Istotą powoływania przez rady jednostek samorządowych komisji rady, jako wyspecjalizowanych (branżowych) organów rady, jest dokonywanie swoistego podziału pracy i uprawnień do wypowiedzania się w istotnych sprawach dla społeczności lokalnej. Reguła, według której wszystkie komisje rady wypowiedzają się we wszystkich sprawach podejmowanych przez radę gminy podważa konieczność funkcjonowania komisji rady.

W przepisie § 20 ust. 1 i 2 Statutu zamieszczono postanowienia dotyczące zwołania pierwszej sesji w brzmieniu:

„1. Pierwszą sesję nowo wybranej Rady zwołuje komisarz wyborczy na dzień przypadający w ciągu siedmiu dni po ogłoszeniu zbiorczych wyników wyborów do rad na obszarze kraju.

2. Czynności związane ze zwołaniem pierwszej sesji obejmują:

- 1) określenie daty, godziny i miejsca pierwszej sesji nowo wybranej Rady;
- 2) przygotowanie projektu porządku obrad;
- 3) powierzenie przewodnictwa najstarszemu wiekiem radnemu obecnemu na sesji.”

Organ nadzoru, zwraca uwagę na przepis art. 20 ust. 2 ustawy. Na wstępie należy zaznaczyć, że przedmiotowy przepis ustawy został zmieniony z dniem 1 sierpnia 2011 r. na mocy art. 2 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Przepisy wprowadzające ustawę - Kodeks wyborczy (Dz.U. Nr 21, poz. 113). W czasie podejmowania uchwały (tj. na dzień 9 listopada 2012 r.) obowiązywała już znowelizowana wersja tego przepisu.

Zgodnie z art. 152 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz.U. Nr 21, poz. 121 z późn. zm.), komisarz wyborczy jest stałym organem wyborczym na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, całkowicie niezależnym w stosunku do organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, w związku z tym, zdaniem organu nadzoru, Rada Miejska w Aleksandrowie Kujawskim nie może ustanawiać dla niego w Statucie żadnych czynności czy zadań.

Tymczasem Rada Miejska w Aleksandrowie Kujawskim uchwalając w przepisie § 20 ust. 2 Statutu postanowienia dotyczące czynności związanych ze zwołaniem pierwszej sesji w sposób nieuprawniony wkroczyła w kompetencje przyznane wolą ustawodawcy organowi wyborczemu jakim jest komisarz wyborczy.

Na podstawie znowelizowanych przepisów ustawy określenie czynności związanych ze zwoływaniem pierwszej sesji pozostaje poza kompetencją Rady, a więc nie jest ona również władna do regulowania kwestii z tym związanych w akcie prawa miejscowego jakim jest statut gminy. Organ nadzoru w tym miejscu sygnalizuje ponadto, że treść przepisu § 20 ust. 1 Statutu jest powtórzeniem art. 20 ust 2 ustawy o samorządzie gminnym, a tym samym stanowi naruszenie przepisów rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908), o czym będzie mowa w dalszej części pisma.

Na mocy przepisu § 21 Statutu Rada Miejska określiła czynności Przewodniczącego Rady związane z organizowaniem pracy rady i prowadzeniem obrad.

Postanowienie, zawarte w przepisie § 21 ust. 2 pkt 5 Statutu, dotyczące kierowania przez Przewodniczącego Rady obsługą kancelaryjną posiedzeń rady jest sprzeczne z prawem.

Podobnie przepisy § 26 ust. 3, § 36, § 47 ust. 2, § 51 ust. 2, § 76 ust. 4 i 5 Statutu stanowią wkroczenie przez Radę Miejską w kompetencje organu wykonawczego jakim jest Burmistrz.

Na mocy przepisu § 26 ust 3 Statutu Rada Miejska postanowiła: „3. Naczelnicy Wydziałów Urzędu i Kierownicy Jednostek Organizacyjnych udostępniają nieodpłatnie radnemu dokumenty urzędowe zawierające informacje publiczne nieobjęte ograniczeniem jawności wynikającym z ustaw, które są niezbędne do wykonywania mandatu radnego”.

Wprowadzenie tej regulacji organ nadzoru uważa za nieuprawnione z uwagi na fakt, że zasady dostępu do informacji publicznej i obowiązki z tym związane reguluje ustawa o dostępie do informacji publicznej i Statut jak również to, że przytoczony przepis Statutu jest formą zobowiązania określonej kategorii pracowników urzędu podlegających Burmistrzowi.

Przepisem § 36 Statutu Rada Miejska w Aleksandrowie Kujawskim zobowiązała Burmistrza do zapewnienia klubom warunków lokalowych, organizacyjnych, technicznych niezbędnych do funkcjonowania. Oczywiście kluby mają prawo do pracy w odpowiednich warunkach, ale nałożenie takiego obowiązku przez Radę na Burmistrza w przedmiotowym przepisie Statutu jest rozwiązaniem władczym, a przez to niedopuszczalnym. Wystarczy, że Rada zwróci się z prośbą w takiej sprawie do Burmistrza.

Podobnie sytuacja wygląda w przypadku przepisu § 47 ust. 2 Statutu którym Rada Miejska zobowiązała Burmistrza do udzielenia radnym pomocy organizacyjnej, lokalowej i technicznej do wykonywania mandatu.

Postanowieniem przepisu § 51 ust. 2 Statutu Rada Miejska w Aleksandrowie Kujawskim zobowiązała Burmistrza, jego Zastępcę, oraz Sekretarza i Skarbnika Gminy do uczestnictwa w sesjach.

Na mocy przepisu § 76 ust. 5 Statutu Rada Miejska postanowiła, iż projekty uchwał są opiniowane co do zgodności z prawem przez radcę prawnego urzędu. Nie ma przeszkód, aby radca prawny opiniował projekty uchwał, ale robić to może (o ile nie wynika to z jego zakresu czynności) wyłącznie na prośbę lub polecenie Burmistrza a nie Rady Miejskiej.

Kolejnym budzącym zastrzeżenia organu nadzoru jest przepis § 76 ust 4 Statutu, zgodnie z którym Rada Miejska postanowiła, że w przypadku uchwał pociągających za sobą skutki finansowe dla budżetu Gminy projekt musi zawierać kontrasygnatę Skarbnika Gminy. Zagadnienie to zostało uregulowane w przepisie art. 46 ust. 3 i 4 ustawy o samorządzie gminnym a zawarte w przedmiotowym przepisie postanowienie Statutu, jest

jego nieuprawnioną modyfikacją i kolejną próbą zobowiązania pracownika urzędu – Skarbnika Gminy do wykonywania nałożonych przez Radę Miejską obowiązków, o czym już sygnalizowano wcześniej.

Powyższe uregulowania Statutu, zdaniem organu nadzoru stanowią wkroczenie przez Radę w kompetencje organu jakim jest Burmistrz.

Zgodnie bowiem z art. 33 ustawy wójt, burmistrz, prezydent miasta jest kierownikiem urzędu gminy (miasta) wykonującym uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu.

Wójt, burmistrz, prezydent miasta jest również organem właściwym do nadania w drodze zarządzenia regulaminu organizacyjnego, który określa organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy.

Regulamin Organizacyjny szczegółowo określa zakres zadań merytorycznie realizowanych przez poszczególne komórki organizacyjne urzędu, bądź samodzielne stanowiska pracy. Pracownicy wykonujący czynności we wskazanych wyżej przepisach Statutu są pracownikami urzędu a więc podlegają zwierzchnictwu służbowemu burmistrza, jako kierownikowi urzędu miasta.

Wynika to także z uregulowań art. 7 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, w którym określono, że czynności z zakresu prawa pracy w urzędzie jednostki samorządu terytorialnego wobec pozostałych pracowników urzędu oraz wobec kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych wykonuje m.in. wójt, burmistrz, prezydent miasta.

Z powyższych przepisów wynika, że wójt (burmistrz) sprawuje władztwo organizacyjne nad aparatem pomocniczym organu gminy, określone przez ustawodawcę jako kierownictwo. Zatem to wyłącznie wójt (burmistrz), jako pracodawca, wykonuje czynności w sprawach z zakresu prawa pracy oraz uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu gminy. Przepis art. 7 ustawy o pracownikach samorządowych *expressis verbis* określa podmioty dokonujące czynności z zakresu prawa pracy w imieniu różnych pracodawców samorządowych. Oznacza to, że żaden inny podmiot (poza dopuszczalnymi w przepisach ustawowych wyjątkami) nie może ingerować w czynności w sprawach z zakresu prawa pracy wobec pracowników samorządowych. W przypadku gdy określone czynności nie wynikałyby z regulaminu organizacyjnego urzędu, ich konkretyzacją i uzupełnieniem są zakresy czynności poszczególnych pracowników i ustne polecenia Burmistrza.

Mając na uwadze powyższe należy przyjąć, że to nie Rada Miejska, a Burmistrz jako organ wykonawczy i jednocześnie zwierzchnik służbowy pracowników urzędu ma wyłączne prawo decydowania o zakresie obowiązków pracowników tego urzędu i wydawania im wiążących poleceń związanych z zakresem ich zadań, określonych m.in. w regulaminie organizacyjnym urzędu gminy.

W świetle powyższego wymienione postanowienia Statutu pozostają w wyraźnej sprzeczności z treścią przepisów ustawowych.

Wskazać ponadto należy, że ustawa o samorządzie gminnym sytuuje radę i burmistrza jako organy równorzędne, określa dla tych organów zadania i tylko w przepisie art. 30 ust. 3 u.s.g. zastrzega, że w realizacji zadań własnych wójt (burmistrz) podlega wyłącznie radzie.

Przepisem § 43 Statutu postanowiono, że opinie i wnioski komisji uchwalane są w głosowaniu jawnym zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy składu komisji. Takie rozróżnienie form działania komisji która jest organem kolegialnym pozostaje w sprzeczności z art. 14 ustawy o samorządzie gminnym, który co prawda dotyczy Rady, ale ma zastosowanie także do komisji.

Taka sama uwaga dotyczy przepisu § 106 Statutu stanowiącego o uchwalaniu wniosków Komisji Rewizyjnej.

Zdaniem organu nadzoru każda „decyzja” organu kolegialnego, a więc rady, komisji czy komisji rewizyjnej jest uchwałą.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 1 lipca 2008 r. II OSK 447/08 stwierdził: „Rada gminy jest organem kolegialnym i jedyną formą, w jakiej uzewnętrznia się jej wola stanowi podejmowanie uchwał.”.

W przepisie § 49 ust. 3 Rada Miejska w Aleksandrowie Kujawskim postanowiła: „3. Wzór wniosków o zwołanie sesji nadzwyczajnej stanowią załączniki nr 4 i 5 do Statutu.” W opisanej sytuacji przedmiotowe wnioski stałyby się integralną częścią uchwały, a to zdaniem organu nadzoru, pozostaje poza uprawnieniami Rady.

Ustawa o samorządzie gminnym w przepisie art. 23 ust. 3 określa podmioty uprawnione do złożenia takiego wniosku (wójt, burmistrz, lub radni w ilości co najmniej ¼ ustawowego składu Rady). W dalszej części tego przepisu ustawodawca określa, iż wniosek o zwołanie sesji powinien spełniać wymogi określone w ust. 1 zd. drugim tzn. powinien być do niego dołączony porządek obrad wraz z projektami uchwał. W przypadku zaistnienia konieczności sporządzenia takiego wniosku podmioty do złożenia wniosku uprawnione z tych uregulowań skorzystają. Nie ma zatem potrzeby ustanawiania przedmiotowych wniosków załącznikami do Statutu.

W przepisie § 51 ust. 1 Statutu Rada Miejska uchwaliła, iż przed każdą sesją przewodniczącą, po zasięgnięciu opinii Burmistrza, ustala liczbę osób zaproszonych na sesję. W ust. 3 tego przepisu wymienia się, iż w sesjach Rady mogą uczestniczyć kierownicy gminnych jednostek organizacyjnych.

Postanowienia tego przepisu Statutu nie budziłyby wątpliwości organu nadzoru, gdyby dodano w nim, że na sesje mają wstęp pozostali mieszkańcy, bądź byłby umieszczony przepis o treści zawartej w § 64 ust. 1 Statutu.

Podobna uwaga dotyczy przepisu § 105 ust. 4 Statutu stanowiącego o zapraszaniu gości na posiedzenia komisji rewizyjnej.

Taka redakcja przedmiotowych przepisów Statutu, nasuwa wątpliwość, czy inne nie zaproszone osoby, a w szczególności mieszkańcy mogą uczestniczyć w sesji rady gminy lub posiedzeniu Komisji Rewizyjnej.

Stosownie do przepisu art. 11b ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym działalność organów gminy jest jawna. Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw.

Jawność działania organów gminy obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym posiedzeń organów gminy i komisji rady gminy. Przedmiotowe przepisy Statutu należy więc pod tym kątem dostosować do obowiązujących uregulowań prawnych i ukształtowanego orzecznictwa.

W przepisie § 74 Statutu Rada Miejska w Aleksandrowie Kujawskim przewidziała możliwość odbywania wspólnych sesji z radami innych jednostek samorządu terytorialnego, określając, że wspólne sesje organizują przewodniczący rad zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego oraz że zawiadomienie o wspólnej sesji podpisują wspólnie przewodniczący lub upoważnieni wiceprzewodniczący zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego. Na sesjach takich rozstrzyganoby wspólne sprawy. Ponadto w przepisie tym określono, że przewodniczący rad ustalają między sobą przewodniczącego obrad i postanawiają o kosztach.

W ocenie organu nadzoru, wskazane uregulowania, obejmujące procedurę związaną z organizacją, trybem zawiadamiania, kosztami obrad przeprowadzanych wspólnie z radami innych jednostek samorządu terytorialnego wykraczają poza ramy delegacji ustawowej wynikającej z art. 22 w zw. z art. 3 ust. 1 i art. 40 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym. Pierwszy z powołanych przepisów precyzuje przedmiot regulacji statutu, stanowiąc, że określa on organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy. Przypomnieć należy, że wskazane przepisy ustawowe wyznaczają granice swobody rady gminy w kształtowaniu treści tego aktu prawa miejscowego, która sprowadza się do regulacji zagadnień o charakterze ustrojowym.

Ponadto, nie można zapominać, że stosownie do art. 1 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, przez gminę należy rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium.

Z tego względu każda rada gminy, będąc suwerennym organem stanowiącym na swym terenie, może podejmować uchwały obowiązujące wyłącznie na obszarze własnego działania - co wynika wprost z art. 94 Konstytucji - a zatem w granicach gminy i niewykraczające poza jej obszar. Ponadto, brzmienie art. 22 ustawy o samorządzie gminnym wskazuje, że zawarte w statucie regulacje dotyczyć mają struktury i zagadnień wewnątrzgminnych, co oznacza, że nie mogą one normować trybu pracy organów niebędących organami tej gminy, a w szczególności organów innych gmin. Oddziaływanie regulacji zamieszczonych w przepisie § 74 Statutu wykracza poza obszar działania Rady Miejskiej w Aleksandrowie Kujawskim. Odczytując zapisy § 74 Statutu nie sposób nie dostrzec, że zamieszczone w nich treści określają zachowanie przewodniczących rad innych jednostek samorządu terytorialnego w sprawach organizowania wspólnych sesji oraz podpisywania zawiadomień, jak również kosztów wspólnych sesji.

Zauważyć przy tym należy, że zamieszczenie przez każdą z gmin we własnym statucie samodzielnych, a odmiennych uregulowań dotyczących wspólnych sesji, powodowałoby kolizję przepisów rangi prawa miejscowego uniemożliwiającą jakąkolwiek współpracę. Takie stanowisko zajął WSA w Opolu w wyroku z dnia 28.08.2009 r. II SA/Op 290/09).

W przepisie § 89 ust 2 pkt 1 Statutu Rada postanowiła; „Do zadań Komisji Rewizyjnej należy:

1) kontrola działalności Burmistrza, jednostek pomocniczych Gminy, gminnych jednostek organizacyjnych, za wyjątkiem spółek prawa handlowego.”.

Przedmiotowy przepis Statutu jest nieuprawnioną modyfikacją przepisu art. 18a ust 1 ustawy o samorządzie gminnym. Gdyby ustawodawca zamierzał wprowadzić wyjątki, to uregulowania w tym zakresie umieszczyłby w ustawie.

W przepisie § 111 ust. 7 Statutu Rada Miejska uzależniła udostępnianie informacji publicznej od uiszczenia opłaty odpowiadającej kosztom udostępnienia.

Przepis art. 15 ustawy z dnia 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2001 r., Nr 112, poz. 1198) opłatę tego rodzaju przewiduje.

Wskazać ponadto należy, iż ukształtowane w tej kwestii orzecznictwo sądów przesądziło, że wydania takiej informacji nie można uzależniać od uiszczenia tej opłaty.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 14 maja 2009 r. stwierdził:

„W wyrażeniu: „zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich”, które powinny znaleźć się w statucie gminy, nie mieści się stanowienie o opłatach za udostępnienie dokumentów w określonej formie.

Art. 11b. ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym stanowi o umocowaniu rady do określenia w statucie aspektów proceduralnych, wskazujących na sposób urzeczywistnienia prawa do informacji, takich jak określenie ogólnych reguł czy technicznych możliwości zapoznania się z ich treścią.”

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 8.07.2010 r., II SA/Wa 113/10 stwierdził: Z tego powodu, że ktoś nie uiścił opłaty nie można wydać decyzji o odmowie udzielenia informacji, bądź pozostawić sprawę bez rozpoznania.

W nieco późniejszym wyroku z dnia 6.12.2010 r. II SA/Lu 75/10 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie orzekł: „Udostępnienie informacji, które wiąże się z dodatkowymi kosztami następuje po upływie 14 dni od dnia powiadomienia bez względu na to czy wnioskujący o udostępnienie informacji wniesie opłatę czy nie.”

Biorąc powyższe pod uwagę za nieuprawnione należy uznać ustanawianie w Statucie przepisów o opłacie w tym zakresie.

W przepisie § 117 ust. 4 Statutu Rada Miejska postanowiła: „Skarga lub wniosek, dla rozpatrzenia których nie jest właściwa Rada przekazywane są przez Przewodniczącego właściwemu organowi.”

W świetle art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym przewodniczący rady organizuje pracę rady i prowadzi jej obrady, zaś w przypadku nieobecności przewodniczącego jego zadania wykonuje wyznaczony przez niego wiceprzewodniczący, a w przypadku niewyznaczenia najstarszy wiekiem wiceprzewodniczący. Przepis ten jednoznacznie wskazuje, jaki jest charakter funkcji przewodniczącego w stosunku do rady gminy. Przywołany przepis ustawy nie przyznaje przewodniczącemu rady gminy żadnych władczych kompetencji poza tymi, które związane są z organizacją pracy rady i prowadzeniem jej obrad. Jak dobitnie podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 21 lutego 2000 r. sygn. akt II SA 2230/99 „przewodniczący rady gminy nie ma upoważnienia ani do uchylecia postanowień rady gminy ani do wydawania jej w tym zakresie poleceń”.

Zważywszy na powołane powyżej argumenty, przyznanie Przewodniczącemu Rady prawa do przekazywania innym organom skarg lub wniosków dla rozpatrzenia których Rada nie jest właściwa byłoby - w ocenie organu nadzoru – przekroczeniem uprawnień przez Przewodniczącego. To Rada w każdym przypadku ma obowiązek zdecydować, czy rozpatrzenie skargi lub wniosku pozostaje poza jej kompetencją i podjąć uchwałę o przekazaniu właściwemu organowi.

Na koniec podkreślić należy, że powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że powtórzony czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Ze stanowiskiem takim koresponduje przepis § 118 w zw. z przepisem § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, zgodnie z którym w aktach prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Akt prawa miejscowego jest aktem normatywnym o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, z czego wynika prawo jak i obowiązek wprowadzenia norm władczych o charakterze autonomicznym, wielokrotnego zastosowania, skierowanych do nieokreślonej liczby adresatów. Uchwała taka służy wprowadzeniu określonych rozwiązań w ramach przypisanych organowi administracyjnemu kompetencji i nie pełni celów informacyjnych dla jej adresatów odnośnie już istniejących unormowań.

Przedstawione stanowisko znajduje odzwierciedlenie w utrwalonej linii orzeczniczej, uznającej za niedopuszczalne powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego (por. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003 r. II SA/Ka 1831/02, wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002 r. II SA/Ka 508/02).

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 października 1999 r. (sygn. II SA/Wr 1179/90, OSS 2000/1/17) uznał, że „(...) uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna”. W wyroku tym wskazano także, że orzecznictwo sądowo-administracyjne uznaje, że modyfikacja i uzupełnienie przepisów ustawowych przez przepisy gminne jest niezgodna z zasadami prawidłowej legislacji (wyrok NSA z 20 sierpnia 1996 r. SA/Wr 2761/95).

Mając na uwadze powyższe, w ocenie organu nadzoru przepisy § 15, § 16 ust 1, 2, 4, § 20 ust. 1, § 27, § 44, § 45, § 47 ust. 1, § 76 ust. 4, § 87 ust. 3, § 89 ust. 2 pkt 1, § 111 ust. 2 Statutu naruszają w sposób istotny, wskazane wyżej przepisy zasad techniki prawodawczej.

W przepisie § 58 pkt 4 § 83 ust. 5 Statutu nieprawidłowo oznaczono lub nazwano jednostki redakcyjne. Organ nadzoru pragnie zauważyć, że podstawową jednostką redakcyjną i systematyzacyjną aktów prawnych jest paragraf. Paragrafy, można podzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery a litery na tirety.

Wykazane powyżej liczne naruszenia prawa przepisami przedmiotowego Statutu, czyni niecelowym pozostawienie pozostałej jego części, a dla zapewnienia czytelności i przejrzystości uregulowań uzasadnia wszczęcie postępowania nadzorczego w stosunku do całej uchwały Nr XX II/180/12 Rady Miejskiej w Aleksandrowie Kujawskim.

Zawiadomieniem z dnia 13 grudnia 2012 r. (znak: WNK.DW.IV.4131.39.2012) organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XX II/180/12 Rady Miejskiej w Aleksandrowie Kujawskim z dnia 9 listopada 2012 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Miejskiej Aleksandrów Kujawski.

Przewodnicząca Rady Miejskiej w Aleksandrowie Kujawskim nie przedstawiła w wyznaczonym terminie stanowiska w sprawie zarzutów zawartych w zawiadomieniu. Pismem z dnia 17 grudnia 2012 r. zwróciła się natomiast do Wojewody Kujawsko-Pomorskiego o przedłużenie terminu do udzielenia odpowiedzi na zarzuty przedstawione w przedmiotowym zawiadomieniu, motywując swą prośbę rangą uwag i nieobecnością Rady Prawnego w Urzędzie w dniu 17 grudnia 2012 r. Z uwagi na fakt, iż przedmiotowe zawiadomienie zostało przesłane do Urzędu w dniu 13 grudnia 2012 r., a termin do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego upływa w dniu 19 grudnia 2012 r. przedłużenie terminu jest niemożliwe.

W tej sytuacji istnieje konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego uchwały Nr XX II/180/12 Rady Miejskiej w Aleksandrowie Kujawskim w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Miejskiej Aleksandrów Kujawski jako podjętej z istotnym naruszeniem wskazanych wyżej uregulowań prawnych.

Mając na uwadze zaistniały stan faktyczny i prawny należało orzec jak na wstępie.

Rozstrzygnięcie jest ostateczne.

Na rozstrzygnięcie służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, ul. Jana Kazimierza 5, 85-035 Bydgoszcz, za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego w Bydgoszczy, Delegatura we Włocławku, ul. Brzeska 8, 87-800 Włocławek, w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski
Ewa Mes