



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 6 listopada 2018 r.

Poz. 4617

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.264.2018 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 31 października 2018 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r, poz. 994 ze. zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

§ 2. ust. 2, §3, §5, §7 ust. 1 i ust. 2, §8 ust. 1 i ust. 2, §9 ust 4 – ust. 9, §10 ust. 3 – ust. 6, § 15, § 17 ust. 1 – ust. 5, §19 ust. 1 w zakresie słów „Za prawidłowość materiałów przygotowanych na sesję odpowiada Sekretarz Miasta.”, §20 ust. 2, §21, § 22 ust. 4 w zakresie słów „obradować i”, §22 ust. 6 w zakresie słów „a w przypadku braku quorum zamyka obrady wyznaczając nowy termin sesji. W protokole odnotowuje się przyczyny, dla których sesja się nie odbyła.”, § 22 ust. 7 i ust. 9, §23, §33, §38, § 41 ust. 7 i ust. 8, § 42, § 43 ust. 5, § 46 ust.1 pkt 5), §52 ust. 1 i ust. 2, §55, §59 ust. 2 w zakresie słów „i zalecenia usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości w określonym terminie”, § 59 ust. 3, § 59 ust. 5 w zakresie słów „i zalecenia”, § 60 ust. 1, §63, §64, § 70 ust. 1, §71, §73, §74, §79, §80, § 82 ust. 2 – ust. 4, §87 i §88 uchwały Nr LXIV/680/2018 Rady Miasta Tarnobrzega z dnia 27 września 2018 r. w sprawie Statutu Miasta Tarnobrzega.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 września 2018 r. Rada Miasta Tarnobrzega podjęła uchwałę Nr LXIV/680/18 w sprawie Statutu Miasta Tarnobrzega. Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 października 2018 r.

Na wstępie wskazać należy, że aktem określającym ustrój jednostki samorządu terytorialnego jest statut, który w nauce prawa określa się jako: „zbiór samoistnych przepisów powstających z delegacji ustawowej, a regulujący zadania, strukturę, wreszcie sposób działania instytucji lub organizacji” (por. M. Kotulski, Akty prawa miejscowego, s. 38). Wprawdzie kompetencja do stanowienia statutów wynika już z samej normy konstytucyjnej, to jest art. 169 ust. 4 Konstytucji RP, jednak statut nie jest aktem autonomicznym. Przy uchwalaniu statutu moc wiążącą dla rady gminy stanowią także, obok ustawy zasadniczej, ustawy zwykłe. W ocenie wojewody, zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r, poz. 994 ze. zm.), *dalej ustawy*, do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie statutu gminy. Rada gminy, uchwalając statut, nie może jednak wykroczać poza ustawowo określone granice przedmiotowe, wyznaczone przepisami ustawy samorządowej. W konsekwencji statut może stanowić o ustroju gminy (art. 3 ust. 1 ustawy), zasadach tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej (art. 5 ust. 3 ustawy), zasadach i trybie działania komisji rewizyjnej (art. 18a ust. 5 ustawy), organizacji wewnętrznej i trybie pracy organów gminy (art. 22 ustawy), zasadach działania klubów radnych (art. 23 ust. 2 ustawy), zasadach uczestniczenia przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej w pracach rady gminy (art. 37a ustawy), uprawnieniach jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy (art. 51 ust. 3 ustawy). Z powyższego wynika, zdaniem organu nadzoru, że uchwalenie w statucie materii wykraczającej poza tak wyznaczone ramy skutkuje nieważnością regulacji. Wskazać należy ponadto, że podjęte przez radę gminy uchwały obowiązują wyłącznie na obszarze działania danej gminy, a przyjęte regulacje nie mogą normować struktury wewnętrznej innej gminy.

Wskazać trzeba również, że z art. 40 ust. 2 ustawy wynika, że na jej podstawie organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych. Z tego względu statut gminy, uchwalony przez organ stanowiący gminy w granicach upoważnień zawartych w ustawach (art. 169 ust. 4 Konstytucji RP), należy do aktów prawa miejscowego, które Konstytucja kwalifikuje do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). Takie zaliczenie pociąga za sobą konsekwencje w postaci konieczności odnoszenia do nich (i spełniania przez nie) wszystkich zasad charakteryzujących tworzenie i obowiązywanie systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, przede wszystkim zaś zasady prymatu ustawy w hierarchii aktów prawnych, i zasady, że wszelkie inne akty prawotwórcze mogą być stanowione wyłącznie na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie (por. D. Dąbek: "Prawo miejscowe samorządu terytorialnego", Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz - Kraków 2003, s. 58). W stosunku do aktów prawa miejscowego zasady te wyraża art. 94 Konstytucji RP, który stanowi, że organy samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Ustawa określa też zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego. W świetle powyższego nie ulega wątpliwości, że w hierarchii źródeł prawa akty prawa miejscowego zajmują pozycję zależną, gdyż są uwarunkowane normami zawartymi w aktach prawnych wyższego rzędu i z tego względu nie mogą regulować materii ustawowych ani nie mogą wykroczać poza unormowania ustawowe.

Organ nadzoru zauważa, iż 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 § 118 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz.U. Nr 100, poz. 908), 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 jaką jest Statut Miasta 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 orzecniczej, uznającej za niedopuszczalne powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. akt: II SA/Ka 1831/02, niepubl., wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. akt: II SA/Ka 508/02, niepubl.).

Organ nadzoru zauważa, że w Statucie Miasta Tarnobrzega zwraca uwagę znacząca liczba powtórzeń przepisów jak również modyfikacji oraz przekroczeń upoważnienia ustawowego. O powtórzeniu czy modyfikacji przepisów ustawowych świadczą m.in. zapisy §2 ust. 2, §3, §5, §7 ust. 1 i ust. 2, §8 ust. 1 i ust. 2, §15, §17 ust. 2 – ust. 5, §41 ust. 7 i ust. 8 §52 ust. 1 i ust. 2, §63, § 64 ust. 1, §71, §82 ust. 2 – ust. 4 Statutu. Przekroczenia upoważnień ustawowych znalazły się m.in. natomiast w następujących regulacjach Statutu Miasta Tarnobrzega: §9 ust. 4 – ust. 7, §10 ust. 3 – ust. 6, §43 ust. 5, § 46 ust. 1 pkt 5), §55, §59 ust. 2 w zakresie słów „i zalecenia usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości w określonym terminie”, §59 ust. 3, §59 ust. 5 w zakresie słów „i zalecenia”, §60 ust. 1, § 69 ust. 2, § 70 ust. 1 §73 i §74, §79, §80, §87 i §88. W stanowieniu prawa miejscowego prawodawca lokalny będący organem władzy publicznej musi przestrzegać zasad podstawowych w demokratycznym państwie prawnym, to jest zasad praworządności i legalności. Tylko w takim przypadku system prawa będzie spójny, a więc będzie można mówić o jego jedności - tak Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 13 października 2010 r., sygn. akt II SA/Wr 397/10 . Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 12 września 2008 r., sygn. akt II SA/Gl 565/08 orzekł, że „funkcją prawa nie jest informowanie, lecz regulowanie. Tak więc względy praktyczne nie mogą uzasadniać praktyki polegającej na powielaniu w uchwałach organów samorządu postanowień ustaw i rozporządzeń”.

W obrębie organizacji wewnętrznej i trybu pracy organów gminy zawierać winno się określenie liczby wiceprzewodniczących rady (art. 19 ustawy). Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy, rada gminy wybiera ze swego grona przewodniczącego i 1-3 wiceprzewodniczących bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu tajnym. Natomiast w § 17 ust. 1 Statutu, Rada Miasta

Tarnobrzega nie określiła dokładnie liczby wiceprzewodniczących wskazując jedynie, że może być jeden bądź dwóch wiceprzewodniczących. Zapis dopuszczający „widelkowo” liczbę wiceprzewodniczących nie wypełnia dyspozycji wynikającej z art. 22 ustawy.

W § 22 w ust. 4 Statutu Rady Miasta Tarnobrzega znalazł się zapis stwierdzający, że „Rada może obradować i podejmować uchwały przy obecności co najmniej połowy składu Rady, tzw. quorum, chyba, że przepisy ustawy o samorządzie gminnym stanowią inaczej”. Natomiast w § 22 ust. 6 i ust. 7 doprecyzowano, że przy braku quorum Przewodniczący zamyka obrady i wyznacza nowy termin sesji bądź przerywa obrady i wyznacza nowy termin posiedzenia tej samej sesji. Przepisy ustawy nie zakazują prowadzenia obrad przy braku quorum. Ustanawiają natomiast w art. 14 ustawy minimum radnych, których obecność jest niezbędna do podejmowania uchwał (obecność co najmniej połowy ustawowego składu rady). Mając na względzie powyższy przepis, rada może obradować i dyskutować przy braku quorum. Umieszczenie zatem takiego przepisu w Statucie nakładającego na Przewodniczącego obowiązek dokonania tych czynności jest rozwiązaniem zbyt daleko idącym.

W § 23 ust. 1 Rada wskazała, że "Sesja Rady odbywa się na jednym posiedzeniu, jednakże na wniosek Przewodniczącego, Prezydenta i ¼ ustawowego składu Rady Rada może postanowić zwykłą większością głosów, o przerwaniu obrad Rady i ich kontynuowaniu w innym wyznaczonym terminie na drugim posiedzeniu tej samej sesji". Z kolei w § 23 ust. 2 Rada zawarła zapis, zgodnie z którym "O przerwaniu sesji w trybie przewidzianym w ust. 1 Rada może postanowić ze względu na niemożliwość rozpatrzenia całości spraw porządku obrad, konieczność jego rozszerzenia, potrzebę uzyskania dodatkowych materiałów niezbędnych do rozpatrzenia sprawy oraz zaistnienie innych nieprzewidzianych przeszkód uniemożliwiających Radzie rozpatrzenia spraw, bądź kontynuowanie obrad". Zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. W tym miejscu należy zauważyć, że czynności, jakie podejmuje przewodniczący rady gminy w ramach pełnienia tej funkcji mają charakter materialno-techniczny. Czynności te ograniczają się do organizowania pracy rady. Z kolei zakres pojęcia "organizowanie prac rady" pozostał niedookreślony. Niemniej jednak będą się na niego składały wszystkie czynności o charakterze stricte organizacyjnym, czyli koordynowanie prac komisji i działań klubów radnych, zwoływanie i prowadzenie sesji, a także zarządzanie ewentualnych przerw w obradach rady i rozstrzygnięcie w przedmiocie zasadności odroczenia sesji na inny termin, czy też rozstrzygnięcie w zakresie przedmiotu obrad rady.

Zdaniem organu nadzoru, stanowiąc, że uprawnienie Przewodniczącego Rady Miasta Tarnobrzega ogranicza się do wnioskowania o przerwanie sesji, a ostateczne rozstrzygnięcie w tym zakresie należy do właściwości organu stanowiącego, Rada wykroczyła poza ustawowe intencje prawodawcy i przypisała sobie kompetencje do kolegialnego rozstrzygania spraw, które na mocy ustawy należą wyłącznie do jej jednoosobowego organu wewnętrznego jakim jest przewodniczący Rady Miasta. Powyższe twierdzenia pozostają aktualne również odnośnie § 23 ust. 2 Statutu. Skoro bowiem podmiotem organizującym prace rady gmin jest przewodniczący rady gminy, do jego uprawnień należy rozstrzygnięcie, czy w przypadku wystąpienia określonego rodzaju okoliczności zasadnym jest przerwanie sesji i wyznaczenie innego terminu, kiedy będzie ona kontynuowana. Zdaniem organu nadzoru powyższe potwierdza podjęcie § 23 z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 2 ustawy.

Kolejne naruszenia prawa odnoszą się do zapisów ustanawiających obowiązki udziału radnego w pracach Rady, jej komisji oraz innych instytucji samorządowych (§ 43 ust. 5, § 64 ust. 1 i § 22 ust. 9 Statutu), gdyż stanowi to zbędne powtórzenie treści art. 24 ustawy i jako takie musi być uznane za naruszenie prawa polegające na ujęciu materii ustawowej w akcie prawnym niższego rzędu. Ponadto ustawa nie pozwala na przyjęcie w statucie gminy jakichkolwiek rozwiązań, które służyłyby wyegzekwowaniu tego obowiązku lub mogłyby nawet pośrednio skłonić radnych do jego wykonania ze względu na negatywne następstwa nieobecności w postaci nałożenia na nich dodatkowych, nieznanych prawu powinności. Obowiązek wynikający z art. 24 ustawy obwarowany jest bowiem wyłącznie odpowiedzialnością polityczną, gdyż ustawa nie przewiduje żadnych sankcji na wypadek, gdy radny się z niego nie wywiązuje, co wyklucza jakiegokolwiek środki dyscyplinujące radnego (tak np. C. Martysz (w Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz (red. B. Dolnickiego), W-wa 2010, uwaga 2 do art. 24 i powołane tam orzecznictwo). Także określenie obowiązków radnych dotyczących utrzymywania stałej więzi z wyborcami w formach określonych w § 64 ust. 2 Statutu, jak również powinności dotyczące częstotliwości spotkań radnych z wyborcami jak w § 70 ust. 1 Statutu, przekracza zakres upoważnienia ustawowego, bowiem nie dotyczy problemów natury ustrojowej, zastrzeżonych do unormowań statutowych określonych w art. 22 ust. 1 ustawy, ale odnosi się do treści art. 23 i następnych ustawy, określających obowiązki radnych. Ponownie wymaga podkreślenia, że ustawa o samorządzie gminny, zgodnie

z przyjętym modelem wolnego mandatu radnego, nie zawiera innego przepisu, który mógłby stanowić podstawę normatywnej regulacji w tym zakresie o charakterze wykonawczym.

Z przepisu art. 22 ust.1 ustawy wynika, że statut gminy reguluje organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy. W statucie niedopuszczalne jest natomiast uregulowanie kwestii takich jak nakładanie obowiązków na pracowników urzędu gminy (miasta). W stosunku do pracowników urzędu gminy zwierzchnikiem służbowym jest kierownik urzędu (burmistrz) co wynika z treści art. 33 ust. 5 ustawy. Urząd gminy zapewniający obsługę administracyjną, organizacyjną i techniczną wójta (burmistrza), a w praktyce często także rady gminy oraz jej organów wewnętrznych: przewodniczącego rady i jego zastępców, komisji rady, klubów radnych oraz samych radnych, działa pod zwierzchnictwem burmistrza i to właśnie ten organ – jako zwierzchnik służbowy wszystkich pracowników urzędu – określa w drodze regulaminu strukturę organizacyjną oraz zasady działania urzędu (podział kompetencji, zasady współdziałania komórek, obieg i przechowywanie dokumentacji, godziny otwarcia urzędu dla stron, itp.). Tylko zatem kierownik urzędu jest uprawniony do nakładania obowiązków i zadań na pracowników urzędu. Uprawnień takich nie posiada natomiast rada gminy. W związku z czym nakładanie w statucie przez radę gminy obowiązków na pracowników urzędu gminy stanowi naruszenie delegacji ustawowej określonej w art.22 ust.1 ustawy (§19 ust. 1 w zakresie słów „Za prawidłowość materiałów przygotowanych na sesję odpowiada Sekretarz Miasta.”, § 22 ust. 2 Statutu) Pogląd, iż jedynie kierownik urzędu gminy a nie rada gminy jest uprawniony do nakładania obowiązków na pracowników urzędu gminy i nałożenie takich obowiązków przez radę gminy jest naruszeniem art.22 ust.1 ustawy wyraził WSA we Wrocławiu w wyroku z 18 października 2013r. w spr., III SA/Wr 638/13 i WSA w Lublinie w wyroku z 5 lutego 2015r. w spr. III SA/Lu 647/14. Tymczasem w § 33 Statutu rada w sposób niedopuszczalny wkroczyła w materię regulaminu urzędu gminy, a tym samym w kompetencje prezydenta, przesądzając, że obsługę rady zapewnia Biuro Rady w Urzędzie. Z powyższych względów § 33 narusza prawo. Dodatkowo zaznacza się, że określając w Statucie w § 1 pkt 14 co należy rozumieć pod pojęciem Biuro Rady oraz powołując się w treści Statutu np. w §18 ust. 3 czy § 47 ust. 5 na konkretną komórkę organizacyjną powołaną w Urzędzie, Rada wkroczyła w materię regulaminu urzędu gminy.

Niezgodne z prawem są również zapisy § 55 Statutu określającego zasady wyłączenia członka rozpatrywanej Komisji. Zauważyć wypada, że stosownie do art. 18a ust.1 ustawy to rada gminy wykonuje czynności kontrolne i w tym celu powołuje komisję rewizyjną, wyłaniając ją z własnego grona. Tymczasem uchwała przyznaje w rozpatrywanej materii kompetencje władcze członkom takiej komisji. Organ ten, rozstrzygając o wyłączeniu członka komisji, wkracza przeciw w uprawnienie do kształtowania jej składu osobowego, które przypisane jest tylko radzie gminy. Nie można zapominać, że według art. 18a ust. 2 ustawy w skład komisji rewizyjnej wchodzi radni, którzy co do zasady w swojej działalności podlegają wyłączeniu według innych, mniej restrykcyjnych reguł niż te obowiązujące w postępowaniu administracyjnym w indywidualnych sprawach. Otóż w myśl art. 25a ustawy radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego.

Naruszające ustawę są również zapisy §59 ust. 2 w zakresie słów „i zalecenia usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości w określonym terminie”, § 59 ust. 3, § 59 ust. 5 w zakresie słów „i zalecenia”. Mianowicie komisję rewizyjną powołuje się w celu kontrolowania działalności wójta gminy oraz gminnych jednostek organizacyjnych (art. 18a ust. 1 ustawy), jak również wykonywania innych zadań kontrolnych zleconych przez radę gminy (art. 18a ust. 4 zd. 1 ustawy). Oprócz zadań kontrolnych ustawa o samorządzie gminnym nałożyła na komisję rewizyjną także pewne zadania o charakterze opiniodawczo-wnioskowym, lecz stwierdzić należy, że komisja rewizyjna nie ma uprawnień nadzorczych. Może ona badać i oceniać prawidłowość działań kontrolowanych organów i jednostek organizacyjnych, nie może im jednak wydawać wiążących dyspozycji dotyczących usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości („zaleceń”), ani usuwać ich we własnym zakresie. Z tego też powodu nie można uznać, by dopuszczalne było zobowiązanie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych do odpowiadania na wystąpienia pokontrolne komisji rewizyjnej a także dostosowywanie się do jej wniosków i zaleceń. Zwrócić przy tym wypada uwagę, że zwierzchnikiem służbowym kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, którzy odpowiadają z kolei za całokształt działania jednostki, jest Prezydent i to właśnie on jest podmiotem uprawnionym do stosowania środków władczych wobec kierowników jednostek organizacyjnych.

Rada Miasta Tarnobrzega przekroczyła delegację ustawową w § 46 ust. 1 pkt 5) Statutu wyposażając wszystkie komisje stałe Rady Miasta w zadania kontrolne w zakresie wykonywania uchwał Rady i przyjętych wniosków.

Z przepisu § 60 ust. 1 Statutu wynika natomiast, że Komisja Rewizyjna w szczególnych przypadkach może uchwalić tajność obrad. Wówczas posiedzenie komisji lub jego część odbywa się tylko w gronie członków komisji i osób, które uzyskały na to zgodę komisji. Jawność działania organów gminy obejmuje w szczególności prawa 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. Przedmiotowy zapis Statutu należy więc pod tym kątem dostosować do obowiązujących uregulowań prawnych i ukształtowanego orzecznictwa. Wymieniony przepis reguluje zatem kwestie ograniczenia jawności obrad komisji mimo, że kwestie te mogą być uregulowane wyłącznie przez przepisy rangi ustawowej. Tylko przepisy ustawowe mogą określać kto ma prawo uczestniczyć w obradach w razie wyłączenia jawności obrad. Uprawnienia do uregulowania tej kwestii nie posiada rada gminy. W związku z czym przepis § 60 ust. 1 Statutu stanowi naruszenie art. 11b ust. 1 ustawy.

Całkowicie zbędny jest Rozdział 9 (§79) Raport o stanie Miasta, Rozdział 10 (§80) Absolutorium, Rozdział 13 (§87) Mienie Miasta i Rozdział 14 (88) Gospodarka finansowa, gdyż materia ta uregulowana została w przepisach ustawy i brak jest podstaw dla organu stanowiącego gminy do regulowania tych kwestii w drodze aktu prawa miejscowego, co stanowi przekroczenie delegacji ustawowej.

Zastrzeżenia budzi również regulacja §42 i §82 ust. 2 – ust. 4. Z § 42 Statutu wynika, że Prezydent prowadzi w postaci elektronicznej zbiór aktów prawa miejscowego stanowiących przez gminę, co stanowi powtórzenie art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. 2017, poz. 1523 ze zm.). Ponadto organ nadzory wskazuje, że Prezydent kieruje bieżącymi sprawami Miasta oraz reprezentuje Miasto na zewnątrz z mocy ustawy i nie ma potrzeby regulować tych kwestii w statucie. Podobnie zapis z § 82 ust. 3, że Prezydent w realizacji zadań własnych podlega wyłącznie Radzie jest powtórzeniem ustawowym. Regulacja ta ma charakter materialny. Natomiast w § 82 ust. 4 Rada wylicza kompetencje Prezydenta, które de facto określone zostały w treści art. 30 ust. 1 i następne ustawy a w konsekwencji objęte są regulacją rangi ustawowej. Rada gminy nie może w statucie powtarzać rozwiązań ustrojowych przyjętych w przepisach ustawowych, ani też tym bardziej modyfikować treści tych przepisów. Przytoczona regulacja statutowa została podjęta z przekroczeniem upoważnienia zawartego w art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, bowiem określenie zakresu zadań organu wykonawczego gminy nie mieści się w pojęciu organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy organów gminy (również §21 Statutu).

W § 35 Rada Miasta Tarnobrzega wskazała, że inicjatywę uchwałodawczą posiada Prezydent, Przewodniczący, Komisja Rady, Klub Radnych, co najmniej 4 radnych, co najmniej 300 mieszkańców Tarnobrzega na zasadach i w trybie określonym odrębną uchwałą. Natomiast w § 38 Rada postanowiła, że w sprawie nagłej, wymagającej przez Radę natychmiastowych rozstrzygnięć, inicjatywa podjęcia uchwały wraz z konkretnym projektem, odpowiadającym wymogom paragrafu 36 ust. 1 i 2, może zostać zgłoszona w trakcie obrad sesji przez co najmniej 8 radnych lub Prezydenta. Statut Miasta jako akt prawa miejscowego winien być zredagowany w sposób czytelny, jasny i precyzyjny, nie mający zapisów wewnętrznie sprzecznych czy rodzących trudności interpretacyjne. Ograniczając inicjatywę uchwałodawczą w sprawie nagłej tylko dla dwóch podmiotów, tym bardziej o zmienionym składzie liczebnym rodzi niezgodność zapisów, w związku z czym § 38 należało uznać za naruszający prawo.

Na marginesie zauważa się, że dookreślenia wymaga regulacja dotyczących dostępu do dokumentów i korzystania z nich. Z treści art. 11b ust. 3 ustawy w sposób jednoznaczny i niedopuszczający jakichkolwiek odstępstw czy pola dla swobodnego uznania rady gminy wynika, że regulacja ta musi znaleźć się w statucie. Rada gminy zobowiązana jest więc ustalić zasady w omawianym zakresie, uzupełniając unormowania ustaw, w tym ustawy o dostępie do informacji publicznej. W efekcie nie może ani tych unormowań powtarzać, ani wychodzić z założenia, że są one wystarczające. Za realizację tego obowiązku można wprawdzie uznać zapisy § 18 ust. 3 oraz § 47 ust. 5 Statutu, jednakże art. 11 b ust. 3 ustawy stanowi szerszą delegację ustawową do określenia przez organ stanowiący gminy, w jaki sposób, wynikające z art. 11 b ust. 2 ustawy uprawnienia mieszkańców do uzyskiwania informacji oraz dostępu do dokumentów wynikających z realizacji zadań publicznych powinny zostać przez gminę zrealizowane.

Wobec powyższego należało stwierdzić, iż uchwała Nr LXIV/680/2018 Rady Miasta Tarnobrzega z dnia 27 września 2018 r. w sprawie Statutu Miasta Tarnobrzega w § 2 ust. 2, §3, §5, §7 ust. 1 i ust. 2, §8 ust. 1 i ust. 2, §9 ust 4 – ust. 9, §10 ust. 3 – ust. 6, § 15, § 17 ust. 1 – ust. 5, §19 ust. 1 w zakresie słów „Za prawidłowość materiałów przygotowanych na sesję odpowiada Sekretarz Miasta.”, §20 ust. 2, §21, § 22 ust. 4 w zakresie słów „obradować i”, §22 ust. 6 w zakresie słów „a w przypadku braku quorum zamyka obrady wyznaczając nowy termin sesji. W protokole odnotowuje się przyczyny, dla których sesja się

nie odbyła.”, § 22 ust. 7 i ust. 9, §23, §33, §38, § 41 ust. 7 i ust. 8, § 42, § 43 ust. 5, § 46 ust.1 pkt 5), §52 ust. 1 i ust. 2, §55, §59 ust. 2 w zakresie słów „i zalecenia usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości w określonym terminie”, § 59 ust. 3, § 59 ust. 5 w zakresie słów „i zalecenia”, § 60 ust. 1, §63, §64, § 70 ust. 1, §71, §73, §74, §79, §80, § 82 ust. 2 – ust. 4, §87 i §88 narusza wskazane w uzasadnieniu obowiązujące przepisy prawa, dlatego też nie można uznać, że kwestionowane zapisy powyższej uchwały są zgodne z obowiązującym porządkiem prawnym, a co czyni zasadnym stwierdzenie ich nieważności.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, ul. Kraszewskiego 4A, w terminie 30 dni od jego otrzymania.

**z up. WOJEWODY
PODKARPACKIEGO
DYREKTOR GENERALNY
URZĘDU**

Marcin Zaborniak