



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 6 listopada 2018 r.

Poz. 4619

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.276.2018 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 2 listopada 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

§ 4., od §7 do §12, §14 ust. 4 – 7, §23 ust. 1, §32, § 35, §53 i §54. § 60, §61, §62, §74 ust. 3 i ust. 4, §75, § 76 ust. 1 uchwały Nr LXIII/342/18 z dnia 28 września 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Jeżowe oraz §15 ust. 2 w zakresie słów „...celem zobowiązania właściwych osób do zawarcia stosownej umowy w imieniu Gminy.” załącznika Nr 2 do uchwały Nr LXIII/342/18 z dnia 28 września 2018 r. oraz §4 ust. 2 pkt 3) załącznika Nr 3 do uchwały Nr LXIII/342/18 z dnia 28 września 2018 r.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 września 2018 r. Rada Gminy Jeżowe podjęła uchwałę Nr LXIII/342/18 w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Jeżowe Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 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). Wprowadzić 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 wykraczać 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 wykraczać 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 gminy 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 (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 Gminy Jeżowe zwraca uwagę znacząca liczba powtórzeń przepisów jak również modyfikacji oraz przekroczeń upoważnienia ustawowego. O powtórzeniu czy modyfikacji przepisów ustawowych świadczą m.in. zapisy §4, od §7 do §12, §14 ust. 4 – 7, §32, §53 i §54, §61, §62 Statutu. Przekroczenia upoważnień ustawowych znalazły się m.in. natomiast w następujących regulacjach Statutu Miasta Tarnobrzega: §35, §60, §74 ust. 3 i ust. 4, §75, § 76 ust. 1. 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/GI 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 §23 Statutu Rady Gminy Jeżowe znalazł się zapis stwierdzający, że „Rada rozpoczyna obrady tylko w obecności co najmniej połowy ustawowego składu Rady (quorum). 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 jest rozwiązaniem zbyt daleko idącym.

Zastrzeżenia budzi również regulacja §35, §60 oraz §61 i §62. Organ nadzoru wskazuje, że wójt kieruje bieżącymi sprawami Gminy oraz reprezentuje Gminę na zewnątrz z mocy ustawy i nie ma potrzeby regulować tych kwestii w statucie. 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, bowiem określenie zakresu zadań organu wykonawczego gminy nie mieści się w pojęciu organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy organów gminy (§35 Statutu).

Kolejne naruszenia prawa odnoszą się zapisów §74 ust. 3 i ust. 4, §75, §76 ust. 1 stanowiące o zasadzie dostępu i korzystania z dokumentów. Stosownie do art. 11 b ust. 3 ustawy, zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich określa statut gminy. Rada gminy zobowiązana jest więc ustalić zasady w omawianym zakresie, uzupełniając unormowania ustaw, w tym ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. 2018, poz. 1330 ze zm.). W efekcie nie może ani tych unormowań powtarzać, ani wychodzić z założenia, że są one wystarczające. Zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 września 2002 r. (K 38/01, OTK-A 2002/5/59), przepis art. 11 b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym odnosi się wyłącznie do aspektów organizacyjno-technicznych o charakterze lokalnym, właściwym dla danej jednostki samorządu terytorialnego, a związanych z dostępem do dokumentów i korzystaniem z nich. Jak trafnie zauważa Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyroku: "zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich", rozumiane mogą być wyłącznie jako dyrektywy o charakterze techniczno-organizacyjnym porządkowym, wskazujące na sposób urzeczywistniania materialnej treści prawa do informacji, którego zakres wyznaczony jest przez art. 61 ust. 1 oraz ust. 2 Konstytucji, a także przez ustawy, o których mowa w art. 61 ust. 3 Konstytucji (...) "zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich" winny być rozumiane w sposób zgodny z Konstytucją oraz odpowiednimi ustawami samorządowymi, jak i wreszcie ustawą o dostępie do informacji publicznej, poświęconej wyłącznie prawu do informacji. Stąd też przyjąć należy, iż upoważnienie zawarte w art. 11b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym rozumiane być winno w taki sposób, by po pierwsze "zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich" nie dotyczyły w ogóle materialnych treści prawa do informacji, jego zakresu i granic, wyznaczonych przecież przez Konstytucję i ustawy, a po wtóre, by ich rozumienie jako dyrektyw nie oznaczało upoważnienia do unormowania w statutach innych kwestii, niż stricte techniczno-porządkowych i związanych z uwarunkowaniami lokalnymi (...) nie mogą zatem obejmować zagadnień dotyczących materialnych aspektów tego prawa obywatelskiego, ani też tych aspektów proceduralnych dostępu do dokumentów i korzystania z nich, które mogłyby mieć wpływ na kształtowanie zakresu prawa do informacji lub jego realizację. Znaczy to, iż z mocy prawa z "zasad dostępu do dokumentów i korzystania z nich" wyłączone są takie aspekty proceduralne, które by np.: przesądzały o odpłatności lub bezpłatności dostępu do dokumentów, wyznaczały terminy mogące zagrozić realności tego dostępu, itp. Należą tu natomiast takie reguły o charakterze porządkowym, które dotyczą miejsca i czasu udostępniania dokumentów, technicznych uwarunkowań zapoznawania się z ich treścią, czy ich kopiowania, powielania, dokonywania wypisów".

Tymczasem, w ocenie organu nadzoru, postanowienia §74 ust. 3 i ust. 4, §75, §76 ust. 1 Statutu Gminy Jeżowe nie stanowią przepisów o charakterze organizacyjno - technicznym w powyższym rozumieniu ponieważ ustanawiają m.in. tryb dostępu do dokumentów i terminy w sposób sprzeczny z ustawą o dostępie do informacji publicznej, dlatego też uznać należy, że przedmiotowa regulacja narusza w sposób istotny obowiązujący porządek prawny.

Analizując treść uregulowania zawartego w §15 ust. 2 załącznika Nr 2 do ww. uchwały należy stwierdzić, że jedyną właściwą osobą do zawarcia stosownej umowy w imieniu gminy jest organ wykonawczy czyli wójt. Podjęcie przez organ stanowiący gminy uchwały zobowiązującej organ wykonawczy gminy do zawarcia umowy z ekspertami lub biegłymi oraz do wypłaty środków publicznych na ich rzecz nie znajduje uzasadnienia prawnego. W myśl bowiem art. 60 ust. 1 ustawy za prawidłową gospodarkę finansową gminy odpowiada wójt. Z przepisów art. 60 ust. 2 przedmiotowej ustawy wynika natomiast, że wójtowi gminy przysługuje wyłączne prawo zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych mu przez radę gminy oraz dokonywania wydatków budżetowych. Kompetencje rady gminy w zakresie gospodarki finansowej obejmują uchwalenie budżetu, nie zaś dysponowanie wydzielonymi w nim środkami (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 20 maja 2005 r., sygn. akt III SA/Wr 26/04).

Jako nieistotne naruszenia prawa organ nadzoru wskazuje, że w § 12 załącznika Nr 2 do uchwały Nr LXIII/342/18 z dnia 28 września 2018 r. Rada postanowiła, że protokół winien zawierać wnioski i uwagi pokontrolne i ma go obowiązek podpisać kierownik kontrolowanej jednostki lub osoba przez niego upoważniona. 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, ani usuwać ich we własnym zakresie. Z tego też powodu nie można uznać, by dopuszczalne było aby uwagi pokontrolne miły charter zaleceń pokontrolnych i aby zobowiązywać kierowników gminnych jednostek organizacyjnych do podpisania protokołu czy 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.

Ponadto organ nadzoru zauważa, że 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 czy na organ wykonawczy. W stosunku do pracowników urzędu gminy zwierzchnikiem służbowym jest kierownik urzędu (burmistrz) co wynika z treści art. 33 ust. 5 ustawy. Natomiast określenie zakresu zadań organu wykonawczego gminy nie mieści się w pojęciu organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy organów gminy.

Rada Gminy Jeżowe przekroczyła delegację ustawową w §4 ust. 2 pkt 3) załącznika Nr 3 do uchwały Nr LXIII/342/18 z dnia 28 września 2018 r. wyposażając Komisję skarg, wniosków i petycji w możliwość przeprowadzania czynności kontrolnych. Zgodnie z art. 18b ustawy Rada gminy rozpatruje skargi na działania wójta i gminnych jednostek organizacyjnych; wnioski oraz petycje składane przez obywateli; w tym celu powołuje komisję skarg, wniosków i petycji. Natomiast tylko w odniesieniu do Komisji Rewizyjnej ustawodawca przyznał Radzie możliwość podejmowania czynności kontrolnych. Zdaniem organu nadzoru powyższe potwierdza podjęcie §4 ust. 2 pkt 3) załącznika Nr 3 do uchwały Nr LXIII/342/18 z dnia 28 września 2018 r. z istotnym naruszeniem art. 18b ust. 3 ustawy.

Wobec powyższego należało stwierdzić, iż zapisy §4, od §7 do §12, §14 ust. 4 – 7, §23 ust. 1, §32, § 35, §53 i §54, § 60, §61, §62, §74 ust. 3 i ust. 4, §75, § 76 ust. 1 uchwały Nr LXIII/342/18 z dnia 28 września 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Jeżowe oraz §15 ust. 2 w zakresie słów „...celem zobowiązania właściwych osób do zawarcia stosownej umowy w imieniu Gminy.” załącznika Nr 2 do uchwały Nr LXIII/342/18 z dnia 28 września 2018 r. oraz §4 ust. 2 pkt 3) załącznika Nr 3 do uchwały Nr LXIII/342/18 z dnia 28 września 2018 r. naruszają 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