



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 3 marca 2023 r.

Poz. 2437

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.55.2023.7

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 27 lutego 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

orzekam

nieważność § 19 w zakresie zwrotu „,a w przypadku jego nieobecności właściwy Wiceprzewodniczący”, § 20, § 21, § 25 ust. 4 w zakresie wyrazu „proponowanym”, § 76, § 89, § 98 ust. 1 w zakresie zwrotu: "lub po powzięciu stosownych uchwał przez wszystkie zainteresowane komisje", § 98 ust. 3 i ust. 4, § 114 oraz § 115 w zakresie zwrotu "§ 114" uchwały nr LVII/469/2023 Rady Miejskiej Śmigła z dnia 26 stycznia 2023 r. w sprawie Statutu Gminy Śmigiel - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 26 stycznia 2023 r. Rada Miejska Śmigła podjęła uchwałę nr LVII/469/2023 w sprawie Statutu Gminy Śmigiel, dalej jako „uchwała”.

Uchwałę podjęto na podstawie „art. 3 ust. 1 oraz art. 18 ust. 2 pkt. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U z 2023 r. poz. 40)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 31 stycznia 2023 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej "Konstytucja RP", organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał, przepisami prawa ustrojowego, przepisami prawa materialnego oraz zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał – por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 21 stycznia 2009 r. III SA/Łd 564/08, opublikowany w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, dalej „CBOSA”; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 20 kwietnia 1999 r. II SA/Wr 364/98, CBOSA. W szczególności ograniczeniom powyższym podlega materia stanowienia aktów prawa miejscowego. W świetle bowiem przepisu art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40), dalej „ustawa”, oraz art. 94 Konstytucji RP, akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze gminy mogą być stanowione tylko na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach. Ograniczenie powyższe oznacza, że uprawnienie do stanowienia aktów prawa miejscowego musi wynikać wprost z przepisów ustawy i musi określać przynajmniej przedmiot regulacji i jej zakres.

Statut gminy jest aktem prawa miejscowego, który zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, zaliczany jest do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. W statucie gminy dozwolone jest zatem uszczegółowienie rozwiązań ustrojowych zawartych w ustawach

bądź uzupełnienie kwestii, które w ustawach nie znalazły prawnych rozwiązań, o ile ustawa tworzy podstawę do takiej regulacji. Jak przyjęto w wyroku Sądu Najwyższego z 5 stycznia 2001 r. III RN 40/00; opublikowany w Systemie Analizy Orzeczeń Sądowych - statut gminy jako akt prawny pochodny i komplementarny względem ustawy o samorządzie gminnym nie może zawierać postanowień z nią sprzecznych ani też jego postanowienia nie mogą być interpretowane w sposób sprzeczny z przepisami tej ustawy, a także nie powinien powtarzać jej przepisów.

I.

W § 19 uchwały wymieniono zadania Przewodniczącego Rady oraz przewidziano, że „w przypadku jego nieobecności” przedmiotowe zadania będzie wykonywał „właściwy Wiceprzewodniczący”. Stosownie do § 20 uchwały: „Do obowiązków wiceprzewodniczących należy wykonywanie zadań zastrzeżonych przez ustawę lub Statut dla Przewodniczącego w razie wakatu na stanowisku Przewodniczącego”. Zgodnie z § 21 uchwały: „Pod nieobecność Przewodniczącego jego zadania wykonuje wyznaczony przez niego Wiceprzewodniczący”.

Podnieść należy, że ustawodawca jednoznacznie rozstrzygnął kwestię realizacji zadań przez przewodniczącego rady gminy. W myśl art. 19 ust. 2 ustawy: „Zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. Przewodniczący może wyznaczyć do wykonywania swoich zadań wiceprzewodniczącego. W przypadku nieobecności przewodniczącego i niewyznaczenia wiceprzewodniczącego, zadania przewodniczącego wykonuje wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem”. Należy wskazać, iż jakakolwiek modyfikacja przepisu ustawowego przez akt prawa miejscowego jest niedopuszczalna i jest uznawana za rażące naruszenie prawa, powodujące nieważność aktu (por. wyroki WSA w Poznaniu z 30 czerwca 2011 r. IV SA/Po 431/11 oraz z 10 grudnia 2014 r. IV SA/Po 746/14-CBOSA).

II.

Zgodnie z § 25 ust. 4 uchwały „Jeżeli ustawa nie stanowi inaczej o terminie, miejscu i proponowanym porządku obrad sesyjnych powiadamia się radnych najpóźniej na 7 dni przed terminem obrad. Zawiadomienia, projekty, dokumenty i inne materiały związane z wykonywaniem mandatu radnego przekazuje się radnym drogą (powinno być: drogą) elektroniczną, na adres poczty elektronicznej założony radnemu specjalnie do celów sprawowania mandatu”.

Powyższy zapis w zakresie, w jakim stanowi o „proponowanym porządku obrad sesyjnych” modyfikuje treść art. 20 ust. 1 zdanie drugie ustawy, zgodnie z którym, „Do zawiadomienia o zwołaniu sesji dołącza się porządek obrad wraz z projektami uchwał”. Z brzmienia cytowanego przepisu wynika, że przygotowywany przez przewodniczącego rady porządek obrad nie jest projektem czy luźną propozycją, lecz wiążącym dokumentem, doręczanym radnym przed sesją, w oparciu o który ma następować kolejność procedowania na sesji. W związku z tym zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności § 25 ust. 4 uchwały w zakresie wyrazu: „proponowanym”.

III.

Ponadto w § 76 uchwały rada przyjęła: „Członkowie Komisji Rewizyjnej podlegają wyłączeniu od udziału w jej działaniach w sprawach, w których może powstać podejrzenie o ich stronnictwo lub interesowność” (ust. 1); „W sprawie wyłączenia zastępcy Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej oraz poszczególnych członków decyduje pisemnie Przewodniczący Komisji Rewizyjnej” (ust. 2); „O wyłączeniu Przewodniczącego Komisja Rewizyjnej decyduje Rada” (ust. 3); „Wyłączony członek Komisji Rewizyjnej może odwołać się na piśmie od decyzji o wyłączeniu do Rady - w terminie 7 dni od daty powzięcia wiadomości o treści tej decyzji. Nie dotyczy to wyłączenia Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej” (ust. 4).

W ocenie organu nadzoru § 76 uchwały jest sprzeczny z art. 25a ustawy, zgodnie z którym „Radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego”. Użyte w ustawie określenie „interes prawny” jest przy tym pojęciem obiektywnym w odróżnieniu od okoliczności, o jakich mowa w kwestionowanym przepisie – mogących wywołać podejrzenie o stronnictwo czy interesowność. Ponadto należy wskazać, iż zgodnie z powołanym art. 25a ustawy, wyłączenie dotyczy samego głosowania w radzie i komisji, a nie pracy w radzie albo komisji. Należy zatem stwierdzić, że w przypadku dokonania wyboru radnego do składu komisji nie są możliwe jakiegokolwiek czasowe wyłączenia od udziału w jej pracach ani na mocy decyzji Komisji, ani też uchwały rady, chyba że rada podejmie decyzję o zmianie składu osobowego komisji. Ponadto przepisy obowiązujących ustaw

nie przewidują prawa radnego, członka komisji, do odwoływania się do rady w ramach ochrony swych praw w sprawach związanych z pracami komisji.

IV.

Rada w § 89 uchwały wskazała, że „W przypadku odmowy podpisania protokołu przez kierownika kontrolowanego podmiotu, jest on obowiązany do złożenia - w terminie 3 dni od daty odmowy - pisemnego wyjaśnienia jej przyczyn” (ust. 1) oraz „Wyjaśnienia, o których mowa w ust. 1 składa się na ręce Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej” (ust. 2). Regulacje zawierające w swej treści nakładanie obowiązków na kierowników jednostek organizacyjnych gminy w sposób istotny naruszają przepisy ustawy. Zgodnie bowiem z art. 33 ustawy, wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy (ust. 1). Organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta w drodze zarządzenia (ust. 2). Wójt jest kierownikiem urzędu (ust. 3) i wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (ust. 5). Znajduje to potwierdzenie w art. 7 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 530), zgodnie z którym czynności w sprawach z zakresu prawa pracy w urzędzie jednostki samorządu terytorialnego wobec m.in. kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych wykonuje wójt (burmistrz, prezydent miasta). W związku z powyższym niedopuszczalne jest, aby w uchwale nakładać jakiegokolwiek obowiązki i zadania na kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych.

V.

Rada w § 98 ust. 3 uchwały określiła, iż: „Przewodniczący Komisji Rewizyjnej może zwracać się do przewodniczących innych komisji Rady o oddelegowanie w skład zespołu kontrolnego radnych mających kwalifikacje w zakresie tematyki objętej kontrolą”. Ponadto zgodnie z § 98 ust. 4 uchwały: „Do członków innych komisji uczestniczących w kontroli, prowadzonej przez Komisję Rewizyjną stosuje się odpowiednio przepisy niniejszego rozdziału”.

W ocenie organu nadzoru regulacja § 98 ust. 3 i 4 uchwały nie znajduje uzasadnienia prawnego i wykracza poza zakres spraw, które rada gminy może uregulować w statucie na podstawie art. 18a ust. 5 oraz art. 22 ust. 1 ustawy. Przepisy art. 18a ustawy nawiązują do funkcji kontrolnej rady gminy zdefiniowanej w art. 15 ust. 1 ustawy, stanowiąc w art. 18a ust. 1, że rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy; w tym celu powołuje komisję rewizyjną. Dalej ustawodawca przypisuje komisji rewizyjnej także inne zadania: opiniowanie wykonania budżetu gminy i występowanie do rady gminy w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi oraz wykonywanie innych zadań zleconych przez radę w zakresie kontroli, przy czym to ostatnie uprawnienie nie narusza uprawnień kontrolnych innych komisji, powoływanych przez radę gminy na podstawie art. 21 ust. 1 (art. 18a ust. 3 i 4 ustawy). Natomiast w art. 18a ust. 5 ustawy zawarte zostało upoważnienie dla rady gminy do określenia w statucie gminy zasad i trybu działania komisji rewizyjnej. Z przepisu art. 18a ust. 1 ustawy wynika, iż powołanie komisji rewizyjnej jest obligatoryjne, a powołanie tej komisji jest wyłączną kompetencją rady gminy. Wyjaśnić należy, iż omawiana kompetencja zawiera w sobie kompetencję do decydowania o składzie osobowym komisji rewizyjnej, przy czym rada winna tu uwzględnić wytyczne zawarte w art. 18a ust. 2 ustawy, w myśl którego w skład komisji rewizyjnej wchodzi radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów, z wyjątkiem radnych pełniących funkcje, o których mowa w art. 19 ust. 1 ustawy. Należy również zauważyć, że komisja rewizyjna nie jest jedynym wewnętrznym organem kontrolnym rady gminy. Uprawnienia kontrolne - jak o tym świadczy treść art. 18a ust. 4 zdanie drugie ustawy - mają również pozostałe komisje rady, zarówno stałe, jak i doraźne, przy czym ich powołanie nie jest obowiązkowe. Zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy rada gminy ze swojego grona może powoływać stałe i doraźne komisje do określonych zadań, ustalając przedmiot działania oraz skład osobowy. Reasumując - zgodnie z wolą ustawodawcy - rada gminy realizuje swoje funkcje kontrolne za pośrednictwem obligatoryjnie działającej komisji rewizyjnej; może również powierzyć kontrolę innym komisjom, tworzonym przez radę fakultatywnie. Powołanie komisji rewizyjnej, jak i innych komisji, w tym decydowanie o ich składzie osobowym, należy do wyłącznej kompetencji rady gminy, a regulacje ustawowe wykluczają konstytuowanie innych wewnętrznych ciał niż komisje rady. Przy tak skonstruowanym statusie komisji rewizyjnej należy zakwestionować możliwość oddelegowania członków innych komisji Rady do udziału w kontrolach prowadzonych przez komisję rewizyjną i odpowiednie rozciągnięcie na nich uprawnień przypisanych członkom komisji rewizyjnej.

Z kolei w § 98 ust. 1 uchwały uregulowano: „Komisja Rewizyjna może na zlecenie Rady lub po powzięciu stosownych uchwał przez wszystkie zainteresowane komisje, współdziałać w wykonywaniu funkcji kontrolnej z innymi komisjami Rady, w zakresie ich właściwości rzeczowej”, a w ust. 2: "Współdziałanie może polegać w szczególności na wymianie uwag, informacji i doświadczeń dotyczących działalności kontrolnej oraz na przeprowadzeniu wspólnych kontroli".

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi treść zapis § 98 ust. 1 uchwały w zakresie, w jakim wprowadza możliwość współdziałania Komisji Rewizyjnej w wykonywaniu funkcji kontrolnej z innymi komisjami rady po powzięciu stosownych uchwał przez wszystkie zainteresowane komisje, przy czym współdziałanie to, zgodnie z § 98 ust. 2 uchwały, obejmuje również przeprowadzanie wspólnych kontroli. W ocenie organu nadzoru, zlecenie zadań (w tym zadań w zakresie przeprowadzania wspólnych kontroli) komisjom rady gminy tworzonym na podstawie art. 21 ust. 1 ustawy nie może odbywać się bez udziału rady gminy, która – zgodnie z tym przepisem – powołując poszczególne komisje, określa nie tylko ich skład osobowy, ale również przedmiot ich działania. Organ nadzoru zwraca również uwagę na art. 21 ust. 3 ustawy, który zawiera sformułowanie, że komisje podlegają radzie gminy. Rada gminy jest najwyższym w gminie organem stanowiącym i kontrolnym, któremu podlegają wszystkie pozostałe organy, w tym także wewnętrzne organy rady, łącznie z komisją rewizyjną, a komisje nie są organami rady o samoistnych kompetencjach.

Wobec powyższego, zdaniem organu nadzoru, również § 98 ust. 1 uchwały w zakresie zwrotu: „lub po powzięciu stosownych uchwał przez wszystkie zainteresowane komisje” został wydany z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 21 ust. 3 ustawy.

VI.

Rada w § 114 ust. 1 uchwały ustaliła: „Burmistrz uczestniczy w sesjach Rady”, a w ust. 2: „Komisje Rady mogą żądać przybycia Burmistrz (powinno być: Burmistrza) na posiedzenie”.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym za niezgodne z prawem uznaje się zobowiązanie burmistrza do osobistego stawiennictwa na każdej sesji rady gminy. Powyższe pozostaje w sprzeczności z ustawą określającą prawa i obowiązki organów wykonawczych. Rada nie może sobie przyznać dodatkowych uprawnień mających wpływ na wykonywanie przez organ wykonawczy powierzonych mu ustawą obowiązków. Wymaganie przez burmistrza osobistego stawiennictwa de facto może doprowadzić do sparaliżowania wykonywania przez niego obowiązków. Co prawda to do właściwości rady należy stanowienie o kierunkach działania burmistrza (art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy) oraz kontrola działalności burmistrza (art. 18a ust. 1 ustawy), to jednakże wykonywanie uprawnień gminy nie może prowadzić do uniemożliwienia wykonywania obowiązków ustawowych nałożonych na inny organ (vide wyrok WSA w Poznaniu z 17 listopada 2022 r. IV SA/Po 624/22, wyrok NSA z 17 kwietnia 2014 r. II OSK 564/14, wyrok WSA w Poznaniu z 12 grudnia 2013 r. IV SA/Po 711/13, wyrok WSA w Opolu z 30 października 2019 r. II SA/Op 270/19 - CBOSA).

Z uwagi na powyższe, w ocenie organu nadzoru, treść § 114 ust.1 uchwały należy uznać za niezgodną z prawem. Z tych samych powodów za niezgodne z prawem należy uznać zobowiązanie Burmistrza do przybycia na posiedzenia komisji rady (§ 114 ust. 2 uchwały).Konsekwencją stwierdzenia nieważności § 114 uchwały jest konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego § 115 uchwały w zakresie zwrotu "§ 114".

Wobec powyższego należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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

Wojewoda Wielkopolski
(-) Michał Zieliński
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska Śmigła

Burmistrz Śmigła