



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 31 stycznia 2024 r.

Poz. 1356

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.37.2024.3

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 26 stycznia 2024 r.

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

orzekam

nieważność § 27 ust. 2 w zakresie zwrotu "oraz osoby wyznaczone przez Burmistrza Miasta do referowania spraw i udzielania wyjaśnień" oraz § 81 ust. 6 uchwały nr LXXXI/475/2023 Rady Miejskiej w Wągrowcu z dnia 19 grudnia 2023 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Miejskiej Wągrowiec - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 19 grudnia 2023 r. Rada Miejska w Wągrowcu podjęła uchwałę nr LXXXI/475/2023 w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Miejskiej Wągrowiec.

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 169 ust. 4 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483, z późn. zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 27 grudnia 2023 r.

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

Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. 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 (vide wyrok WSA w Łodzi z dnia 21 stycznia 2009 r., III SA/Łd 564/08; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 364/98). W szczególności ograniczeniom powyższym podlega materia stanowienia aktów prawa miejscowego. Zgodnie bowiem z przepisem art. 40 ust. 1 u.s.g. oraz art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego 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 dnia 5 stycznia 2001 r. (III RN 40/00) statut gminy jako akt prawny pochodny i komplementarny względem ustawy z dnia 8 marca

1990 roku 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.

Zgodnie z treścią § 27 ust. 2 uchwały nr LXXXI/475/2023 Rady Miejskiej w Wągrowcu z dnia 19 grudnia 2023 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Miejskiej Wągrowiec, zwanego dalej "Statutem", do udziału w sesjach Przewodniczący Rady może wzywać Skarbnika Miejskiego oraz osoby wyznaczone przez Burmistrza Miasta do referowania spraw i udzielania wyjaśnień. Wyżej wymieniony zapis w zakresie w jakim zobowiązuje do udziału w sesjach rady osoby wyznaczone przez Burmistrza Miasta do referowania spraw i udzielania wyjaśnień, w sposób istotny naruszają przepisy ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie bowiem z art. 33 ww. ustawy, wójt (odpowiednio burmistrz) 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. pracowników urzędu, kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych wykonuje wójt (burmistrz, prezydent miasta). Rada gminy nie jest zatem uprawniona do nakładania na pracowników urzędu gminy konkretnych obowiązków. Takie kompetencje posiada wyłącznie wójt/burmistrz/prezydent miasta. Kompetencja przewodniczącego rady w zakresie podległości służbowej pracowników urzędu gminy została wyczerpująco unormowana w art. 21a u.s.g. Zgodnie z tym przepisem przewodniczący rady gminy jedynie "w związku z realizacją swoich obowiązków" może wydawać polecenia służbowe pracownikom urzędu gminy "wykonującym zadania organizacyjne, prawne oraz inne zadania związane z funkcjonowaniem rady gminy, komisji i radnych". W tym przypadku przewodniczący rady gminy wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników, o których mowa w zdaniu pierwszym.

Kwestionowany przez organ nadzoru przepis w swej istocie nakłada obowiązek stawienia się na sesji rady osoby wyznaczonej przez Burmistrza Miasta do referowania spraw i udzielania wyjaśnień na każdorazowe wezwanie Przewodniczącego Rady. Mając na uwadze, iż w treści badanego statutu nie zostało wskazane, iż listę zaproszonych na sesję osób ustala się po zasięgnięciu opinii Burmistrza (taki zapis znajdował się w poprzednio obowiązującym Statucie Gminy Miejskiej Wągrowiec z dnia 27 czerwca 2019 r., uchwała nr XI/81/2019) zapis § 27 ust. 2 Statutu w kwestionowanej części de facto nakłada obligatoryjny obowiązek stawienia się ww. osób, które są pracownikami urzędu bez uzgodnienia tej kwestii z Burmistrzem Miasta. W orzecznictwie sądownoadministracyjnym podkreśla się jednak, iż rada nie posiada uprawnień do nakładania tego typu obowiązków. Zwierzchnikiem służbowym tych osób jest bowiem Burmistrz Miasta i jedynie on posiada kompetencję do decydowania w tej materii. W ocenie organu nadzoru wzywanie pracowników urzędu na sesje rady jest możliwe ale po uzgodnieniu z Burmistrzem Miasta. Takie stanowisko zostało zaprezentowane w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 31 marca 2023 r., IV SA/Po 126/23, które zapadło na kanwie poprzednio obowiązującego Statutu Gminy Miejskiej Wągrowiec uchwalonego 27 czerwca 2019 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z 30 października 2019 r., II SA/Op 270/19 wskazał natomiast: "(...) Rada przekroczyła swoje kompetencje, nakładając na wójta (lub osoby przez niego wyznaczone) obowiązek uczestniczenia w sesjach, podczas gdy jest to przyznane mu uprawnienie. Użycie w odniesieniu do wójta kategorię stwierdzenia <uczestniczy> i <obecność wójta nie jest wymagana> nie może być odczytane inaczej niż powinność, a z pewnością nie oznacza <możliwości>, jak podniesiono w odpowiedzi na skargę. W przekonaniu Sądu, również w stosunku do <osób wyznaczonych przez wójta> Rada nie ma uprawnień do formułowania obowiązków (ich przełożonym jest wójt)".

Zgodnie z treścią § 81 ust. 6 Statutu, w razie podjęcia działań kontrolnych, o których mowa w ust. 6, kontrolujący jest obowiązany zwrócić się w najkrótszym możliwym terminie do Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej o wyrażenie zgody na ich kontynuowanie. Powyższy przepis jest niezrozumiały w kontekście całej treści § 81 Statutu. Przepis ten odwołuje się bowiem do bliżej nieokreślonych czynności kontrolnych i nie posiada logicznego powiązania z treścią pozostałych ustępów omawianej jednostki redakcyjnej. W poprzednio obowiązującym Statucie Gminy Miejskiej Wągrowiec z dnia 27 czerwca 2019 r. znajdował się przepis, który dotyczył możliwości przeprowadzenia przez każdego z członków Komisji Rewizyjnej kontroli problemowej bez wcześniejszej uchwały Komisji Rewizyjnej oraz stosownego upoważnienia. Konstruując zapisy nowego statutu, usunięto ww. przepis niemniej, zapewne przez pomyłkę, pozostawiono przepis który bezpośrednio odnosił się do ww. rodzaju kontroli. Podsumowując należy wskazać, iż z uwagi

na okoliczność, iż w nowo podjętym Statucie rada nie przewidziała możliwości przeprowadzania tego typu kontroli należy wskazać, iż zasadne jest wyeliminowanie z obrotu prawnego treści § 81 ust. 6 Statutu.

Na marginesie należy również wskazać na błąd o charakterze pisarskim zawarty w treści § 28 ust. 2 Statutu, w którym błędnie powołano się na treść § 26 ust. 1 pkt 3 Statutu zamiast na treść § 26 ust. 2 pkt 3 Statutu.

W tym stanie rzeczy, orzeczono 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
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska w Wągrowcu,

Burmistrz Miasta Wągrowca.