



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 13 marca 2019 r.

Poz. 2844

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.108.2019.2 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 5 marca 2019 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.)

orzekam

nieważność § 36, § 37 i § 38 uchwały Nr VI/55/2019 Rady Miejskiej w Rogoźnie z dnia 29 stycznia 2019 r. w sprawie Statutu Gminy Rogoźno oraz nieważność § 5 Załącznika Nr 4 do Statutu określającego Zasady dostępu i korzystania przez obywateli z dokumentów rady, komisji i burmistrza, § 57i § 58 Załącznika Nr 5 do Statutu określającego Regulamin Rady Miejskiej w Rogoźnie i nieważność § 11 ust. 2 Załącznika Nr 7 do Statutu określającego Regulamin Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 stycznia 2019 r. Rada Miejska w Rogoźnie podjęła uchwałę Nr VI/55/2019 w sprawie Statutu Gminy Rogoźno (dalej zwaną „uchwałą”).

Uchwałę podjęto na podstawie „art. 169 ust. 4 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) i art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.)”. Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 7 lutego 2019 roku.

Organ nadzoru dokonując badania zgodności z prawem powyższej uchwały stwierdził, co następuje.

Zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm. zwanej dalej „ustawą”) organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy określa statut gminy.

Udzielona radzie gminy kompetencja ma dość szeroki zakres, co jednak nie oznacza dowolności w zakresie ustalania statutu gminy. Organy władzy publicznej zobligowane są do działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz. U. 1997 r. nr 78 poz. 483 ze zm. zwanej dalej: „Konstytucja RP”). Statut gminy jest aktem prawa miejscowego, a zatem zastosowanie znajdzie przepis art. 94 Konstytucji RP, z którego wynika, iż organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego, obowiązujące na obszarze działania tych organów, jedynie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Zgodnie z ustaloną w art. 87 Konstytucji RP hierarchią źródeł prawa, akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należącej do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być z nimi sprzeczne. Również z Konstytucji RP (art. 169 ust. 4) wynika, iż określona w art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy samodzielność rady gminy w zakresie kształtowania w drodze statutu ustroju wewnętrznego gminy może być realizowana tylko i wyłącznie w granicach ustaw. Z treścią wskazanych regulacji konstytucyjnych koresponduje przepis art. 40 ust. 1 ustawy, w myśl którego gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego

obowiązujących na obszarze gminy, jednakże wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zakreślonych w ustawach.

Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji RP wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (por. wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11).

Odnosząc powyższe do badanej uchwały Nr VI/55/2019 w sprawie Statutu Gminy Rogoźno należy stwierdzić, że Rada Miejska w Rogoźnie do przedmiotowego Statutu i Regulaminów stanowiących załączniki Nr 4, Nr 5 i Nr 7 do Statutu wprowadziła wskazane w sentencji przepisy z przekroczeniem zakresu swoich kompetencji wyznaczonych przez odpowiednie normy upoważniające.

W § 36 oraz w § 37 i § 38 Statutu Rada Miejska w Rogoźnie uregulowała kwestię dotyczącą pracowników samorządowych. W opinii organu nadzoru powyższe unormowania wykraczają poza delegację ustawową i poza kompetencje rady gminy do określenia w statucie wewnętrznej organizacji oraz trybu pracy organów gminy. Należy zauważyć, że status pracowników samorządowych oraz kwestie związane z zatrudnianiem i zwalnianiem pracowników samorządowych reguluje ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1260 ze zm.).

Ponadto w § 5 Załącznika Nr 4 do Statutu określającego Zasady dostępu i korzystania przez obywateli z dokumentów rady, komisji i burmistrza wskazano, że „Uprawnienia obywateli określone w § 2 nie mają zastosowania: 1) w przypadku wyłączenia - na podstawie przepisów - jawności, 2) gdy informacje publiczne stanowią prawem chronione tajemnic, 3) w odniesieniu do spraw indywidualnych z zakresu administracji publicznej, o ile ustawa nie stanowią inaczej, niż art. 73 Kodeksu postępowania administracyjnego”.

Takiego rodzaju ograniczenia w dostępie do dokumentów organów gminy wynikają wprost z przepisów ustawowych i nie powinny być regulowane w statucie gminy. Jak stanowi art. 11b ust. 3 ustawy „Zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich określa statut gminy.” Wobec powyższego, należy stwierdzić, że statut gminy powinien tylko określać techniczne warunki dostępu do dokumentów organów gminy, a nie wskazywać na uregulowania dotyczące ograniczenia dostępu do tych informacji. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 6 września 2002 r. sygn. akt K 38/01, „Zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich, rozumiane mogą być wyłącznie jako dyrektywy o charakterze techniczno - organizacyjnym i porządkowym, wskazujące na sposób urzeczywistniania materialnej treści prawa do informacji, którego zakres wyznaczony jest przez art. 61 ust. 1 oraz ust. 2 Konstytucji RP, a także przez ustawy o których mowa w art. 61 ust. 3 Konstytucji RP.”

W § 57 i § 58 Załącznika Nr 5 do Statutu stanowiącego Regulamin Rady Miejskiej w Rogoźnie rada zdecydowała o możliwości odbywania wspólnych sesji z radami innych jednostek samorządu terytorialnego oraz wskazała, iż wspólną sesję organizują przewodniczący zainteresowanych samorządów. Powyższymi zapisami Rada Miejska w Rogoźnie wprowadziła instytucję odbywania sesji rady gminy z radami innych jednostek samorządu terytorialnego w celu rozpatrywania i rozstrzygania wspólnych dla nich spraw. W kontekście przepisów ustrojowych należy stwierdzić, że kompetencje uchwałodawcze na poziomie gminy przysługują radzie gminy, jako jej organowi stanowiącemu. Ustawa o samorządzie gminnym przewiduje, iż współdziałanie gmin w realizacji zadań publicznych może odbywać się w ramach prawa publicznego (administracyjnego) lub prywatnego (cywilnego). Współdziałanie gmin w pierwszej z wymienionych form następuje na podstawie porozumień (art. 8 ust. 2a, art. 74), w ramach stowarzyszeń (Rozdział 9) i związków międzygminnych (art. 64 - 73b). W ramach tych rozwiązań gmina ma możliwość realizowania swoich zadań poprzez dokonywanie odpowiednich czynności, prawnie doniosłych. Nie ma natomiast takiej możliwości w przypadku wspólnych sesji poszczególnych rad, które są formą współpracy o charakterze tylko i wyłącznie faktycznym. W ujęciu prawnym wspólne sesje należy traktować jako przeprowadzone w tym samym miejscu i czasie odrębne sesje poszczególnych rad, które mogą realizować własne kompetencje, podejmując w ich zakresie odrębne uchwały. Wspólnie obradujące rady nie są więc jednolitym organem, który posiada możliwość dokonywania jakichkolwiek czynności prawnych we własnym imieniu. Jak słusznie podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 11 kwietnia 2001 r. (sygn. akt SA/Sz 2428/00) gminą, w rozumieniu art. 1 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, jest twór prawny złożony z dwóch elementów: wspólnoty samorządowej oraz odpowiedniego terytorium. W świetle uregulowań ww. ustawy rada gminy może podejmować uchwały obowiązujące na terenie tej

gminy. Wykonywanie zadań publicznych przekraczających możliwość jednej gminy następuje wyłącznie w drodze współdziałania międzygminnego (art. 10 ustawy). Jak zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 28 grudnia 2012 r., II SA/Op 537/12, współdziałanie międzygminne, jako uprawnienie jednostek samorządu terytorialnego, jest wprawdzie dopuszczane przez ustawodawcę, o czym przesądzają przepisy art. 10 oraz art. 64 - 74 oraz art. 84 ustawy o samorządzie gminnym, jednak w statucie gminy - określanym w doktrynie „lokalną konstytucją” (por. A. Szewc [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki: Samorząd Gminny. Komentarz, Dom Wydawniczy ABC 2005, s. 43) - nie mogą być zawarte postanowienia określające kategorycznie sposób organizacji wspólnej sesji, podpisywania zawiadomienia o jej terminie oraz finansowania jej kosztów. Zapisy te są skierowane bowiem do organów innej suwerennej jednostki samorządu terytorialnego i wiążą te organy. Z tego względu, w razie zamieszczenia przez każdą z gmin we własnym statucie samodzielnych, a odmiennych uregulowań dotyczących wspólnych sesji, zaistniałaby kolizja przepisów rangi prawa miejscowego uniemożliwiająca jakąkolwiek współpracę.

W § 11 ust. 1 Załącznika Nr 7 do Statutu stanowiącego Regulamin Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej wprowadzono zapis na podstawie, którego: „Komisja może korzystać z porad, opinii i ekspertyz osób posiadających wiedzę fachową w zakresie związanym z przedmiotem kontroli.” W ust. 2 tego paragrafu rada zapisała, że: „W przypadku, gdy skorzystanie z wyżej wskazanych środków wymaga zawarcia odrębnej umowy i dokonania wypłaty wynagrodzenia ze środków komunalnych, Przewodniczący Komisji przedstawia sprawę na posiedzeniu Rady, celem podjęcia uchwały zobowiązującej osoby zarządzające mieniem komunalnym do zawarcia stosowanej umowy w imieniu Gminy”.

W opinii organu nadzoru postanowienie zawarte w wyżej wskazanym § 11 ust. 2 Załącznika Nr 7 do Statutu w istocie uprawnia radę gminy do podjęcia, na wniosek przewodniczącego komisji uchwały zobowiązującej faktycznie burmistrza do zawarcia umowy w imieniu gminy w celu dokonania wypłaty wynagrodzenia ze środków komunalnych osobie zaangażowanej w charakterze eksperta. Należy uznać, że takie uregulowanie jest pozbawione podstaw prawnych oraz narusza art. 60 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 ustawy. Zgodnie bowiem z tym artykułem za prawidłową gospodarkę finansową gminy odpowiada wójt (i to jemu przysługuje wyłączne prawo między innymi do zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych przez radę gminy oraz do dokonywania wydatków budżetowych. Realizując swoje wyłączne kompetencje wójt jest w pełni samodzielny. Rada gminy nie może udzielać mu w tym zakresie zaleceń. Nie może też zobowiązywać go do podejmowania czynności prawnych, tj. zawierania umów z określonymi osobami. Zgodnie z ustawą kompetencje rady gminy w zakresie gospodarki finansowej obejmują uchwalenie budżetu, nie zaś dysponowanie wydzielonymi w nim środkami (vide: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 maja 2005 r., sygn. akt III SA/Wr 26/04 oraz wyrok WSA w Lublinie z dnia 5 lutego 2015 r., sygn. akt III SA/Lu 647/14).

Organ nadzoru wskazuje, że Rada Miejska w Rogoźnie do przedmiotowego Statutu wprowadziła zapisy będące w zasadzie dosłownym powtórzeniem przepisów ustawowych. Należy zauważyć, że tak samo jak z treściami niedopuszczalnymi, tak i z przepisami niepożądanymi należy postępować stosownie do zasady legalności. Statut, jak każdy inny akt normatywny podporządkowany ustawie, nie powinien powtarzać przepisów ustawowych. „Skoro z woli ustawodawcy rada gminy podejmuje uchwałę w sprawie statutu jako prawo miejscowe obowiązujące na jej terenie, to przepisy tam zawarte muszą mieć charakter normatywny (...) określające obowiązki (zadania) czy uprawnienia, nie powinno się natomiast w statucie zamieszczać treści informacyjnych, które nie są prawem. Materia (...), którą gmina uznaje za istotną, w szczególności dla jej promocji, może znaleźć miejsce w opracowaniach wydawniczych, nie stanowiących jednak regulacji prawnych” (wyrok NSA z 30 września 2009 r., II OSK 1063/09).

Zazwyczaj podkreśla się, że nie można wszystkich powtórzeń ustawy a priori i bez żadnych wyjątków zakwalifikować do naruszeń prawa, a tym bardziej potraktować jako bezwzględnie nieważnych. „Co do zasady (...) unormowania aktu prawa miejscowego zawierające powtórzenie regulacji ustawowych naruszają nie tylko przepisy § 118 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, ale także art. 7 i art. 94 Konstytucji, stanowiąc w istocie uregulowanie danej materii bez wymaganego upoważnienia bądź też z przekroczeniem jego granic. (...) Wyjątkowo mogą zdarzyć się takie sytuacje, że potrzebny jest przepis „zapowiadający” dalsze unormowania, bez którego unormowania te sprawiałaby wrażenie wyrwanych z kontekstu, lub nie tworzyłyby zamkniętej całości czy nie byłyby wystarczająco komunikatywne. (...) Dopuszczalność wyjątkowego powtarzania przepisów ustawy dotyczy zwłaszcza takich aktów, jak statuty czy regulaminy.

(...) Nie w każdym przypadku naruszenie zakazu powtórzeń będzie skutkować nieważnością przepisu „powtarzającego”. Co do istoty analogiczne stanowisko zajmował TK. (...) Również w niektórych wyrokach sądów administracyjnych spotkać można kwalifikowanie powtórzeń przepisów ustawowych w aktach prawa miejscowego jako naruszeń prawa o charakterze nieistotnym. (...) Jeżeli uzna się je wyjątkowo za konieczne - powinny być powtórzeniami dosłownymi, aby uniknąć wątpliwości, który fragment tekstu prawnego (rozporządzenia, ustawy upoważniającej czy innego aktu normatywnego) ma być podstawą odtworzenia normy postępowania” (wyrok WSA w Poznaniu z 22 września 2011 r., IV SA/Po 607/11).

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w sentencji.

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
(-) Zbigniew Hoffmann