



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 5 listopada 2015 r.

Poz. 4514

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.75.63.2015.AS WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 2 listopada 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 1515)

stwierdzam nieważność

§ 12 pkt 10, § 12 pkt 12, § 13, § 62, § 63 ust. 1, § 76 ust.5, § 79 ust. 2, § 81 ust.5 załącznika nr 1 do uchwały nr X/67/15 Rady Gminy Marcinowice z dnia 25 września 2015 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Marcinowice.

Uzasadnienie

Rada Gminy Marcinowice podjęła na sesji w dniu 25 września 2015 r. uchwałę w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Marcinowice.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 5 października 2015 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, iż:

- § 12 pkt 10 i § 13 załącznika nr 1 do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 33 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r., poz. 1202 ze zm.),

-§ 12 pkt 12 załącznika nr 1 do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym,

-§ 62 i § 79 ust. 2 załącznika nr 1 do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, ze zm.),

-§ 63 ust. 1 załącznika nr 1 do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 18 a ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w związku z art.7 Konstytucji RP,

-§ 76 ust.5 załącznika nr 1 do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 60 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym,

-§ 81 ust.3 załącznika nr 1 do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 14 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r., poz. 782 ze zm.).

W § 12 pkt 10 załącznika nr 1 do uchwały Rada postanowiła, że Przewodniczący nadzoruje obsługę kancelaryjną Rady oraz czuwa nad zapewnieniem warunków niezbędnych do wykonywania przez radnych ich mandatu. Zaś zgodnie z §13 załącznika nr 1 do uchwały: obsługę Rady, Przewodniczącego oraz komisji zapewnia biuro Rady.

Zdaniem organu nadzoru § 12 pkt 10 i § 13 załącznika nr 1 do uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 33 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych.

Zgodnie bowiem z art. 33 ustawy o samorządzie gminnym wójt jest kierownikiem urzędu gminy wykonującym uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu. Wójt jest również organem właściwym do nadania w drodze zarządzenia regulaminu organizacyjnego, który określa organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy. Jak wynika z treści § 23 pkt 64 Zarządzenia Nr 40/2015 Wójta Gminy Marcinowice z dnia 28 kwietnia 2015 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Marcinowice obsługa kancelaryjno - biurowa Rady należy do zadań Referatu Organizacyjnego i Spraw Obywatelskich.

Powyższe oznacza, że osoby zatrudnione na stanowisku zapewniającym obsługę Rady Gminy są pracownikami Urzędu Gminy, a więc podlegają zwierzchnictwu służbowemu Wójta, jako kierownika Urzędu Gminy. Wynika to także z uregulowań art. 7 pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych, w którym określono, że czynności z zakresu prawa pracy w urzędzie jednostki samorządu terytorialnego wobec pozostałych pracowników urzędu oraz wobec kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych wykonuje wójt, burmistrz, prezydent miasta.

Z powyższych przepisów zatem jasno wynika, że Wójt sprawuje władztwo organizacyjne nad aparatem pomocniczym organu gminy, określone przez ustawodawcę jako kierownictwo. Zatem to wyłącznie Wójt, jako pracodawca, wykonuje czynności w sprawach z zakresu prawa pracy oraz uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu gminy. Przepis art. 7 ustawy o pracownikach samorządowych *expressis verbis* określa podmioty dokonujące czynności z zakresu prawa pracy w imieniu różnych pracodawców samorządowych. Oznacza to, że żaden inny podmiot (poza dopuszczalnymi w przepisach ustawowych wyjątkami) nie może ingerować w czynności w sprawach z zakresu prawa pracy wobec pracowników samorządowych. Mając na uwadze powyższe należy przyjąć, że to nie Rada Gminy Marcinowice, ale Wójt, jako organ wykonawczy gminy i jednocześnie zwierzchnik służbowy pracowników urzędu gminy, ma wyłączne prawo do decydowania o zakresie obowiązków pracowników tego urzędu i wydawania im wiążących poleceń związanych z zakresem ich zadań, określonych m.in. w regulaminie organizacyjnym urzędu gminy.

Reasumując, postanowienia zawarte w § 12 pkt 10 załącznika nr 1 do uchwały (nadający przewodniczącemu rady uprawnienia nadzorowania obsługi kancelaryjnej rady) oraz § 13 załącznika nr 1 do uchwały (wskazujący bezpośrednio komórkę organizacyjną w Urzędzie Gminy, która zapewnia obsługę Biura Rady,) pozostają w wyraźnej sprzeczności z treścią przepisów ustawowych.

Zgodnie z § 12 pkt 12 załącznika nr 1 do uchwały: przewodniczący rady odpowiada przed Radą w zakresie pełnienia swojej funkcji. Uchwalając cytowany przepis rada gminy uznała, że przewodniczący rady gminy ponosi wobec pozostałych członków rady gminy odpowiedzialność za swoje działania jako przewodniczący organu kolegialnego. Przy tym w tekście statutu nie sprecyzowano na czym ta odpowiedzialność miałyby polegać. Tymczasem sam ustawodawca w art. 19 ustawy o samorządzie gminnym wskazał jaki status ma przewodniczący rady względem pozostałych członków rady. Zgodnie z art. 19 ust. 4 tej ustawy jedyną „sankcją” jaką radni mogą nałożyć na przewodniczącego jest jego odwołanie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować kwestii, które już są ujęte w materii ustawowej. Taka regulacja będzie zawsze albo powtórzeniem albo modyfikacją przepisu ustawowego. W orzecznictwie wielokrotnie podkreślano, że modyfikacja przepisów ustawowych jest wadliwa i dezinformująca. Może prowadzić bowiem do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów. Modyfikacje przepisów ustawowych stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92, LEX nr 10348; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98, LEX nr 39509; wyrok NSA z dnia 25 marca 2003 r., II SA/Wr 2572/02, LEX nr 166989; wyrok NSA z dnia 26 lutego 2010 r., II OSK 1966/09, LEX nr 591998). Jako, że zgodnie z art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego mają być stanowione na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie należy mieć także na uwadze, że „działanie na podstawie i w granicach prawa oznacza, że każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia powinien być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę” (wyrok WSA z dnia 30 grudnia 2009 r., II SA/Wr 470/09, LEX nr 583199).

W § 62 załącznika nr 1 do uchwały Rada postanowiła: podczas wykonywania czynności kontrolujący zobowiązani są do przestrzegania 1) przepisów o bezpieczeństwie i higienie pracy obowiązujących na terenie kontrolowanego podmiotu, 2) przepisów o postępowaniu z informacjami zawierającymi tajemnicę służbową, w zakresie obowiązującym w danym podmiocie. Przy tym Rada nie wskazała jakie konkretne przepisy mają kontrolujący przestrzegać, można więc uznać, że § 62 załącznika nr 1 do uchwały dotyczy przestrzegania zarówno przepisów o charakterze wewnętrznym, jak i tych wyższego rzędu, czyli ustaw i rozporządzeń. W § 79 ust. 2 załącznika nr 1 do uchwały Rada zapisała: w sprawach nieuregulowanych niniejszym statutem dotyczących skarg i wniosków mają zastosowanie odpowiednie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

Zdaniem Organu Nadzoru przytoczone powyżej normy pozostają w sprzeczności z określonym w art. 87 Konstytucji RP hierarchicznie ukształtowanym systemem źródeł prawa. Ustęp 1 tego przepisu stanowi, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Ustęp 2 określa natomiast, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Przyjąć należy, że kolejność wymieniania w art. 87 ustawy zasadniczej źródeł prawa wskazuje na ich hierarchię.

Powyższą tezę potwierdzają inne przepisy konstytucyjne. W odniesieniu do aktów prawnych przyjmowanych na poziomie centralnym jest to art. 188 pkt 1-3, natomiast w stosunku do aktów stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej – art. 184 Konstytucji RP. Przepis ten wyraźnie wskazuje, że akty prawa miejscowego – podobnie jak wszystkie uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego – znajdują się w hierarchii źródeł prawa poniżej ustaw. Tym samym rada gminy nie może w akcie prawa miejscowego – jako akcie hierarchicznie niższym od ustawy – zastrzegać, że przepisy ustawowe mają mieć w określonym przypadku zastosowanie. Przyjąć trzeba, że podobną zasadę odnieść należy do rozporządzeń, które w hierarchii źródeł prawa również znajdują się wyżej od aktów prawa miejscowego. W związku z tym uznać trzeba, że § 62 i § 79 ust. 2 załącznika nr 1 do uchwały w sposób istotny naruszają prawo, co skutkuje koniecznością stwierdzenia ich nieważności.

W § 63 ust.1 załącznika nr 1 do uchwały Rada postanowiła, że: kierownik kontrolowanego podmiotu obowiązany jest zapewnić warunki i środki niezbędne do sprawnego przeprowadzenia kontroli, a w szczególności: przedkładać na żądanie kontrolującego niezbędne dokumenty i materiały oraz umożliwić kontrolującemu wstęp do obiektów i pomieszczeń kontrolowanego podmiotu.

Regulacja ta odnosi się do kontroli przeprowadzanych przez Komisję Rewizyjną Rady Gminy Marcinowice. Jednakże zdaniem Organu Nadzoru zapis ten stanowi przekroczenie upoważnienia do określania w statucie gminy zasady i trybu działania komisji rewizyjnej (art. 18a ust.5 ustawy o samorządzie gminnym), gdyż nałożenie obowiązków określonego zachowania na kierowników kontrolowanego podmiotu nie mieści się w zakresie zasad i trybu działania komisji rewizyjnej. W ramach zasad i trybu działania komisji rewizyjnej powinny być uregulowane wyłącznie działania członków komisji rewizyjnej. Ponadto należy podkreślić, że treść § 63 jest sformułowana niedostatecznie czytelnie, rada nie doprecyzowała bowiem jakie warunki i środki, w jej rozumieniu są niezbędne do przeprowadzenia kontroli, co oznacza, że na podstawie § 63 przeprowadzający kontrole uzyskali niczym nieograniczone uprawnienia w powyższym zakresie. Należy mieć na względzie, że Rada Gminy Marcinowice w swej działalności uchwałodawczej związana jest zasadą legalizmu, wynikającą z art.7 Konstytucji RP, a wyrażającą się w konieczności działania na podstawie i w granicach prawa, a także art. 94 Konstytucji RP, w oparciu o który organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów.

Wobec powyższego zapis § 63 ust. 1 załącznika nr 1 do uchwały należy uznać za podjęty z istotnym naruszeniem art. 18a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Zgodnie z § 76 ust. 5 załącznika nr 1 do uchwały: komisja badająca skargę może posiłkować się opiniami i ekspertyzami specjalistycznymi, których zlecenie następuję za zgodą Przewodniczącego, a koszty pokrywa się z budżetu gminy. Rada Gminy uznała więc, że Przewodniczący ma upoważnienie do podejmowania decyzji w zakresie wydawania środków budżetowych.

Zdaniem organu nadzoru cytowana regulacja stanowi przekroczenie kompetencji przysługującej radzie gminy. Ewentualne zlecenie opinii i ekspertyz specjalistycznych należy bowiem do wyłącznej kompetencji wójta. Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym organem stanowiącym i kontrolnym w gminie jest rada gminy. Z kolei zgodnie z art. 26 ust. 1 te same ustawy wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest organem wykonawczym. Do zadań organu wykonawczego gminy należy m. in. wykonywanie uchwał organu stanowiącego - rady oraz innych zadań gminy określonych w przepisach szczególnych (art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Natomiast zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 2 tej ustawy to wójt określa sposób wykonywania uchwał. Wójt gospodaruje także mieniem komunalnym (art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym). Skoro materia przedmiotowej regulacji należy do kompetencji wójta, to sprawa ta nie może być regulowana uchwałą rady gminy, a działanie rady stanowi ingerencję w ustawowo określone kompetencje wójta. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) kieruje bieżącymi sprawami gminy i reprezentuje ją na zewnątrz (art. 31 ustawy o samorządzie gminnym), wójt, burmistrz, (prezydent miasta) jest organem reprezentującym gminę w stosunkach cywilnoprawnych (np. w przypadku gdy gmina występuje w obrocie prawnym jako właściciel) i składania oświadczeń woli w zakresie umów dotyczących np. zbywania, nabywania lub obciążania mienia komunalnego. Oświadczenia woli w zakresie zarządu mieniem składa jednoosobowo wójt lub działający na podstawie jego upoważnienia zastępca wójta samodzielnie albo z inną upoważnioną przez wójta osobą (art. 46 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Przy tym art. 46 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym przewiduje, iż w przypadkach gdy czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych po stronie gminy, wówczas do jej skuteczności niezbędna jest kontrasygnata skarbnika lub osoby przez niego upoważnionej. Realizując swoje wyłączne kompetencje wójt gminy jest w pełni samodzielny, a rada gminy nie może udzielać mu w tym zakresie zaleceń.

Przy tym zgodnie z art. 60 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym za prawidłową gospodarkę finansową gminy odpowiada wójt. Ponadto wójtowi przysługuje wyłączne prawo zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych przez radę gminy (ust. 2 pkt 1), a także dokonywania wydatków budżetowych (ust. 2 pkt 3). Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 20 maja 2005 r. (sygn. akt III SA/Wr 26/04) stwierdził, iż kompetencje rady gminy w zakresie gospodarki finansowej obejmują uchwalenie budżetu, nie zaś dysponowanie wydzielonymi w nim środkami. Z powyższego wynika, że rada gminy nie jest upoważniona do podjęcia uchwały dotyczącej dokonania określonego wydatku z budżetu gminy, ponieważ jest to wyłączną kompetencją wójta. Tym bardziej wprowadzenie w Statucie Gminy zapisu umożliwiającego wydawanie przez przewodniczącego rady poleceń w tym przedmiocie uznać należy za pozbawione podstawy prawnej. Zauważyć przy tym również należy, że z kwestionowanego zapisu wynika, że w określonych sytuacjach przewodniczący rady mógłby zobowiązać wójta do ustalonego działania. Tymczasem nawet rada, jako organ gminy, nie jest władna do wydawania wójtowi poleceń podjęcia konkretnych czynności. Na mocy art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym rada jest wyłącznie właściwa do stanowienia o kierunkach działania wójta, a więc do rozstrzygnięcia o pewnej strategii działania. Tego rodzaju uchwała powinna mieć charakter określenia celów i priorytetów, a nie polecenia wymienionych spraw w określony przez radę sposób. W sprawie niedopuszczalności wydawania przez radę organowi wykonawczemu wiążących poleceń wypowiedział się WSA w Opolu w wyroku z dnia 26 listopada 2009 r. (sygn. akt II SA/Op 356/09). Tym bardziej jest niedopuszczalne, aby na mocy upoważnienia rady takie polecenia wydawał przewodniczący rady. Ponadto zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. Rada gminy nie ma więc kompetencji do przekazywania przewodniczącemu dodatkowych uprawnień związanych z działaniami podejmowanymi przez poszczególne komisje rady.

Zgodnie z § 81 ust. 3 załącznika nr 1 do uchwały: dostęp do dokumentu i korzystanie z niego obejmuje wgląd do dokumentu lub uzyskanie jego kserokopii. Zdaniem Organu Nadzoru także regulacja § 81 ust. 3 załącznika do uchwały została podjęta z istotnym naruszeniem prawa. Rada ograniczyła bowiem, formy w jakich może nastąpić udzielenie informacji. Tymczasem zgodnie z art. 14 ustawy o dostępie do informacji publicznej: „1. Udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje w sposób i w formie zgodnych z wnioskiem, chyba że środki techniczne, którymi dysponuje podmiot obowiązany do udostępnienia, nie umożliwiają udostępnienia informacji w sposób i w formie określonych we wniosku. 2. Jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w sposób lub w formie określonych we wniosku, podmiot obowiązany do udostępnienia powiadamia pisemnie wnioskodawcę o przyczynach braku możliwości udostępnienia informacji zgodnie z wnioskiem i wskazuje, w jaki sposób lub w jakiej formie

informacja może być udostępniona niezwłocznie. W takim przypadku, jeżeli w terminie 14 dni od powiadomienia wnioskodawca nie złoży wniosku o udostępnienie informacji w sposób lub w formie wskazanych w powiadomieniu, postępowanie o udostępnienie informacji umarza się.”

Z art. 14 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej wynika więc, że sposób oraz forma udostępnienia informacji publicznej nie została w żaden sposób określona przez ustawodawcę, a zatem osoba wnosząca o udostępnienie informacji publicznej posiada pełną dowolność w ich wskazywaniu. Natomiast § 81 ust. 3 załącznika nr 1 do uchwały przewiduje ograniczenie sposobów i form udostępniania informacji publicznej jedynie do wglądu do dokumentów i uzyskania kserokopii, w przypadku gdy wnioskowaną informacją publiczną jest dokument. Jedyne ograniczenie dotyczące formy i sposobu udostępnienia informacji publicznej jakie przewidział ustawodawca, wynika z cytowanego powyżej art. 14 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Brak jest zatem podstawy prawnej do ograniczania przez Radę Gminy Marcinowice sposobów i form udostępniania informacji publicznej.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego. Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
T. Smolarz