



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

Gorzów Wielkopolski, dnia 8 listopada 2016 r.

Poz. 2216

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE WOJEWODY LUBUSKIEGO NR NK-I.4131.313.2016.AHor

z dnia 3 listopada 2016 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U.2016.446 j.t. ze zm.) stwierdzam nieważność: § 3, § 14 ust. 1 pkt 3, § 16 ust. 3 i ust. 4, § 19, § 23, § 26 ust. 3, § 27 ust. 1 co do słów: „po zasięgnięciu opinii Burmistrza”, § 50 ust. 1, § 54, § 67 ust. 1 co do słów: „oraz głosowanie większością 2/3 głosów”, § 76, § 80, § 81, § 117 oraz § 118 Załącznika Nr 1 do Uchwały Nr XXXIV/205/2016 Rady Miejskiej w Witnicy z dnia 29 września 2016 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta i Gminy Witnica.

Uzasadnienie

W dniu 29 września 2016 r. Rada Miejska w Witnicy podjęła Uchwałę Nr XXXIV/205/2016 w sprawie uchwalenia Statutu Miasta i Gminy Witnica. Akt ten został doręczony organowi nadzoru w dniu 7 października 2016 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Witnicy przyjęła Statut Miasta i Gminy Witnica, stanowiący załącznik do uchwały. Należy podkreślić, że zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U.2016.446 j.t. ze zm.) – dalej jako ustawa, statut gminy jest zasadniczym aktem jednostki, stanowiącym o jej ustroju i jest uchwalany przez radę gminy na podstawie normy kompetencyjnej z art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy. Uchwała w sprawie statutu gminy jest więc uchwałą o szczególnej treści i znaczeniu dla całej jednostki samorządu terytorialnego i jej mieszkańców. Uregulowanie w statucie zagadnień ustrojowych gminy należy do zakresu autonomii (swobody) gminy. Swoboda statutowa gminy jest jednakże ograniczona, po pierwsze - rada gminy nie może uregulować kwestii ustrojowych odmiennie niż czynią to przepisy ustawy, po drugie - rada gminy nie może w statucie powtarzać rozwiązań ustrojowych przyjętych w przepisach ustawowych. Rada gminy jest obowiązana uregulować w statucie te zagadnienia, do których uregulowania została upoważniona przez wyraźne przepisy ustawy (art. 5 ust. 3., art. 11b ust. 3, art. 18a ust. 5, art. 22 ust. 1, art. 23 ust. 2, art. 37a, art. 51 ust. 3).

W związku z powyższym uchwała w sprawie statutu gminy powinna być zredagowana w sposób staranny i czytelny dla przeciętnego członka społeczności lokalnej. Postanowienia zawarte w statucie powinny przyczyniać się do możliwie najefektywniejszej realizacji zadań gminy, gdyż stanowią one doprecyzowanie tych kwestii, które ustawodawca pozostawił w gestii organów gminy. Sama konstrukcja uchwały Nr XXXIV/205/2016 jest nieprawidłowa, Rada Miejska w Witnicy postanowiła bowiem, że statut Miasta i Gminy Witnica będzie stanowił Załącznik nr 1 do uchwały, który posiada dalszy załącznik w postaci mapy Gminy Witnica. Należy podkreślić, że zgodnie z § 29 rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U.2016.283 j.t.) - dalej jako zasady techniki prawodawczej, które ma zastosowanie do aktów prawa miejscowego na podstawie § 143, Ustawa może zawierać załączniki; odesłania do załączników zamieszcza się w przepisach merytorycznych ustawy (ust. 1); W załącznikach do ustawy zamieszcza się w szczególności wykazy, wykresy, wzory, tabele i opisy o charakterze specjalistycznym (ust. 2). W związku z tym w załączniku do aktu prawa miejscowego nie powinno zamieszczać się treści merytorycznych, podstawowych. Regulacje

statutowe powinny być więc zawarte w samej uchwale, a mapa powinna stanowić załącznik do uchwały. Naruszenie to nie ma jednak charakteru istotnego, stąd organ nadzoru zwraca jedynie uwagę aby podobne naruszenia nie miały miejsca w przyszłości, przy podejmowaniu innych aktów prawa miejscowego.

Istotnie narusza prawo natomiast § 3 załącznika nr 1 do ww. uchwały, w którym Rada wskazała: Gmina Witnica jest podstawową jednostką lokalnego samorządu terytorialnego, powołaną dla organizacji życia publicznego na swoim terytorium (ust. 1); Wszystkie osoby, które na stałe zamieszkują na obszarze Gminy, z mocy ustawy o samorządzie gminnym, stanowią gminną wspólnotę samorządową, realizującą swoje zbiorowe cele lokalne poprzez udział w referendum oraz poprzez swoje organy (ust. 2). Przepisy te nie mają charakteru merytorycznego, nie zawierają żadnych norm prawnych i stanowią niedopuszczalne powtórzenie i modyfikację ustawy. Już sam ustrojodawca w art. 164 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przesądził o tym, że podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina. Natomiast z ustawy o samorządzie gminnym wynika, że: Mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową (art. 1 ust. 1); Mieszkańcy gminy podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym (poprzez wybory i referendum) lub za pośrednictwem organów gminy (art. 11 ust. 1). Jak już wskazano wyżej stanowiąc akty prawa miejscowego rada gminy ma obowiązek konstruować je zgodnie z zasadami techniki prawodawczej, zaś w myśl ich § 137 w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. W statucie gminy nie powinno się więc co do zasady powtarzać przepisów ustawy o samorządzie gminnym, nie może on także zawierać postanowień sprzecznych z przepisami ustawy. Powtórzenia w statucie przepisów ustawy o samorządzie gminnym oraz innych ustaw bądź modyfikacja przepisów ustawowych, a tym bardziej ich modyfikacja, stanowią istotne naruszenie § 137 w związku z § 143 zasad techniki prawodawczej. Podkreślić należy również, iż zgodnie z § 11 w zw. z § 143 zasad techniki prawodawczej w aktach prawa miejscowego nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych, a w szczególności apeli, postulatów, zaleceń, upomnień oraz uzasadnień formułowanych norm. Norma prawna to usankcjonowana przez państwo dyrektywa postępowania. Racjonalny prawodawca używa przepisów prawnych tylko do wyrażania norm prawnych, będących narzędziem do osiągnięcia założonych celów. Przepisy prawne powinny więc zawierać tylko te wypowiedzi, które służą wyrażaniu norm prawnych.

Za sprzeczny z prawem w stopniu istotnym należy uznać art. 14 ust. 1 pkt 3, w którym Rada postanowiła, że do wewnętrznych organów Rady należy m.in. prezydium rady. 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” Przepis ten nie uprawnia rady do powoływania innych wewnętrznych ciał zespołowych niż komisje rady np. prezydium rad, konwenty seniorów, podkomisje, sądy koleżeńskie, czy zespoły (zob. wyrok NSA z dnia 15 listopada 2001 r., sygn. akt II SA/Wr 171/01).

W § 16 ust. 3 Rada Miejska postanowiła, że Czynności związane ze zwołaniem pierwszej sesji obejmują: 1) określenie daty, godziny i miejsca pierwszej sesji nowo wybranej rady; 2) przygotowanie projektu porządku obrad; 3) dokonanie otwarcia sesji; 4) powierzenie przewodnictwa obrad najstarszemu wiekiem spośród radnych obecnych na sesji. Zgodnie zaś z ust. 4 tego artykułu projekt porządku obrad, o jakim mowa w ust. 3 pkt 2 powinien obejmować sprawozdanie Burmistrza poprzedniej kadencji o stanie Gminy. Stosownie do art. 20 ust. 2 ustawy pierwszą sesję nowo wybranej rady gminy zwołuje komisarz wyborczy na dzień przypadający w ciągu 7 dni po ogłoszeniu zbiorczych wyników wyborów do rad na obszarze kraju. Obowiązek zwołania pierwszej sesji rady spoczywa na komisarzu wyborczym, który jest zobowiązany zwołać tę sesję na dzień przypadający w ciągu 7 dni po ogłoszeniu zbiorczych wyników wyborów do rad na obszarze kraju. W związku z tym to komisarz wyborczy powinien doręczyć zawiadomienia o miejscu i terminie sesji wraz z porządkiem obrad, a co za tym idzie to on ustala wszystkie czynności związane ze zwołaniem pierwszej sesji. Określenie czynności związanych ze zwoływaniem pierwszej sesji pozostaje poza kompetencją rady gminy, a więc nie jest ona władna do regulowania kwestii z tym związanych w statucie gminy.

Rażąco naruszają prawo postanowienia całego art. 19. Rada postanowiła w nich, że: Przewodniczący, oprócz uprawnień przewidzianych w § 17 Statutu, jest upoważniony do reprezentowania Rady na zewnątrz (ust. 1); Rada, na wniosek Przewodniczącego, może upoważnić w drodze uchwały inną, niż Przewodniczący, osobę do reprezentowania jej na zewnątrz (ust. 1); W zakresie, o jakim mowa w ust. 1, Przewodniczący może działać przez pełnomocnika (ust. 3); Pełnomocnikiem Przewodniczącego może być wyłącznie radny (ust. 4). Wskazać należy, iż zadania przewodniczącego wynikają wprost z ustawy. Statut może precyzować zadania przewodniczącego, nie może zaś nakładać na niego innych obowiązków, ani przyznawać mu innych kompetencji niż te, które wynikają z ustawy. Jak słusznie wskazał Wojewódzkiego

Sądu Administracyjnego w Gliwicach w uzasadnieniu do wyroku z dnia 3 listopada 2008 r., IV SA/GI 396/08, „(...) kompetencja do podjęcia przez Radę Gminy J. uchwały upoważniającej jej Przewodniczącego do reprezentowania Rady na zewnątrz nie ma umocowania ustawowego. Zadania związane z pełnieniem funkcji przewodniczącego rady gminy wynikają wprost z ustawy o samorządzie gminnym i mają charakter materialno-techniczny. Polegają one wyłącznie na organizowaniu pracy rady oraz zwoływaniu i prowadzeniu jej obrad (art. 19 ust. 2 zdanie pierwsze oraz art. 20 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). W myśl art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym przewodniczący rady organizuje pracę rady i prowadzi jej obrady, zaś w przypadku nieobecności przewodniczącego i nie wyznaczenia wiceprzewodniczącego, jego zadania wykonuje wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem (zdanie pierwsze i trzecie). Przepis ten jednoznacznie kształtuje usługowy charakter funkcji przewodniczącego w stosunku do rady gminy, przez co, nie jest dopuszczalna zmiana, nie mówiąc już o odwróceniu tej relacji w statucie gminy. Nie ma podstawy do przyznania przewodniczącemu organu stanowiącego gminy jakichkolwiek innych uprawnień, w tym przypadku do reprezentowania rady na zewnątrz, niż te, które wynikają z przywołanego przepisu (...) Tym bardziej niedopuszczalne jest przekazywanie przez przewodniczącego kompetencji do reprezentowania rady na zewnątrz na rzecz innego pełnomocnika, będącego radnym. Ustawodawca w sposób wyraźny wskazał w art. 19 ust. 2 zdanie drugie ustawy o samorządzie gminnym, iż przewodniczący może wyznaczyć do wykonywania swoich zadań wiceprzewodniczącego. Tylko w przypadku nieobecności przewodniczącego jego zadania wykonuje wiceprzewodniczący (zdanie trzecie powołanego przepisu)”. Stanowisko to potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych w tym wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3 listopada 2008 r. sygn. akt IV SA/GI 396/08.

Z powyższych względów należało także stwierdzić nieważność § 26 ust. 3, w którym Rada uchwaliła, że „Sesje zwołuje Przewodniczący lub Wiceprzewodniczący”. Z art. 19 ust. 2 ustawy wynika bowiem, że wiceprzewodniczący może zwołać sesję rady gminy jedynie w przypadku nieobecności przewodniczącego.

Zgodnie z § 27 ust. 1 „Przed każdą sesją Przewodniczący, po zasięgnięciu opinii Burmistrza ustala listę osób zaproszonych na sesję. W ocenie organu nadzoru sprzeczne z prawem jest nałożenie na Przewodniczącego obowiązku uprzedniego zasięgnięcia opinii Burmistrza co do listy osób zapraszanych na sesję rady. To do kompetencji przewodniczącego rady należy przygotowanie sesji i ustalenie jej porządku, w tym także zaproszenie innych osób na sesję. Organ wykonawczy gminy może jedynie wnioskować o zaproszenie pewnych osób na sesję rady gminy, przewodniczący nie jest jednak związany takim wnioskiem, tym bardziej nie można na przewodniczącego nałożyć obowiązku konsultacji tej kwestii z burmistrzem.

Niezgodne z prawem w stopniu istotnym są także § 23, § 50 ust. 1 oraz § 54. Stosownie do § 23 „Obsługę Rady i jej organów zapewnia pracownik Urzędu, zatrudniony na stanowisku d.s. obsługi Rady. Na uzasadniony wniosek Rady Burmistrz zobowiązany będzie także zapewnić odrębną obsługę prawną Rady poprzez zatrudnienie w tym celu radcy prawnego oddelegowanego do obsługi prawnej Rady lub poprzez zlecenie tej obsługi zewnętrznej kancelarii prawnej”. Zgodnie z § 50 ust. 1 „Pracownik Urzędu, wyznaczony przez Burmistrza w uzgodnieniu z Przewodniczącym, sporządza z każdej sesji protokół”. Zaś w myśl § 54 Obsługę biurową sesji (wysyłanie zawiadomień, wyciągów z protokołów itp.) sprawuje pracownik Urzędu w uzgodnieniu z Przewodniczącym (ust. 1) Pracownik, o którym mowa w ust. 1 podlega w sprawach merytorycznych Przewodniczącemu (ust. 2). Natomiast jak wynika z art. 33 ust. 1 i 2 ustawy burmistrz jest kierownikiem urzędu wykonującym uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu, jak również organem właściwym do nadania w drodze zarządzenia regulaminu organizacyjnego, który określa organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy. W związku z tym osoby zatrudnione w urzędzie podlegają zwierzchnictwu służbowemu burmistrza. Wynika to również z uregulowań art. 7 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. 2016.902 j.t.), 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 m.in. wójt, burmistrz, prezydent miasta. Zatem to wyłącznie burmistrz jako pracodawca wykonuje czynności w sprawach z zakresu prawa pracy oraz uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu gminy. Stąd wyłącznie burmistrz, jako organ wykonawczy gminy i jednocześnie zwierzchnik służbowy pracowników urzędu, może decydować o zakresie obowiązków pracowników tego urzędu i organizować pracę poszczególnych urzędników. W konsekwencji, rada nie może nałożyć jakichkolwiek obowiązków na pracowników urzędu gminy w statucie ani w żadnej innej uchwale. Wprowadzie w powołanym przepisach pozostawiono kompetencje Burmistrza do wyznaczenia pracownika do wykonywania obsługi biurowej rady, jednakże niedopuszczalne jest aby w samym statucie

nakładać jakiegokolwiek obowiązki i zadania bezpośrednio na pracowników zatrudnionych w strukturach urzędu (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 kwietnia 2016 r., sygn. akt IV SA/GL 794/15, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 18 października 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 638/13).

W § 67 ust. 1 Rada postanowiła, że „Głosowanie bezwzględną większością głosów oraz głosowanie większością 2/3 głosów oznacza, że przechodzi wniosek lub kandydatura, które uzyskały co najmniej jeden głos więcej od sumy pozostałych ważnie oddanych głosów, to znaczy przeciwnych i wstrzymujących się”. Zgodzić się należy jedynie z tym, że głosowanie bezwzględną większością głosów oznacza, że przechodzi wniosek lub kandydatura, które uzyskały co najmniej jeden głos więcej od sumy pozostałych ważnie oddanych głosów, to znaczy przeciwnych i wstrzymujących się”. Natomiast głosowanie większością 2/3 głosów oznacza, że przechodzi wniosek lub kandydatura, które uzyskały co najmniej 2/3 ważnie oddanych głosów. W związku z tym należało stwierdzić nieważność tego przepisu w części dotyczącej 2/3 głosów.

Kolejnym naruszeniem prawa jest określenie w § 76 sposobu wykonywania mandatu radnego. W przepisie tym Rada Miejska wskazała, że: Spotkania ze swoimi wyborcami radni powinni odbywać nie rzadziej niż 2 razy w roku (ust. 1); Nie rzadziej niż raz w kwartale radni winni przyjmować w swoich okręgach wyborczych - w terminie i miejscu podanym uprzednio do wiadomości wyborców - osoby, które chciałyby złożyć skargi i wnioski czy postulaty (ust. 2). Zdaniem organu nadzoru materia ta przekracza zakres upoważnienia ustawowego, zawartego w art. 3, art. 18 ust. 2 pkt 1 i nie dotyczy kwestii ustrojowych, ale odnosi się do art. 23 i 24 ustawy o samorządzie gminnym, określających obowiązki radnych. Rada gminy, w ramach kompetencji do określania organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy organów gminy, nie może określać zasad sprawowania mandatu radnego. Mandat radnego ma charakter mandatu wolnego, a jego wykonywanie jest poddane jedynie weryfikacji wyborczej. W art. 23 ust. 1, art. 24 ustawy ustawodawca wskazał obowiązki radnych. Brak więc jest podstaw prawnych do regulowania tej kwestii przez radę.

W ocenie organu nadzoru przekraczają delegację ustawową wynikającą z art. 22 w zw. z art. 3 ust. 1 i art. 40 ust. 1 i 2 ustawy postanowienia § 80 i § 81 dotyczące wspólnych sesje z radami innych jednostek samorządu terytorialnego. W przepisach tych Rada postanowiła, że może odbywać wspólne sesje z radami innych jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności dla rozpatrzenia i rozstrzygnięcia ich wspólnych spraw oraz uregulowała zasady organizacji i kosztów wspólnej sesji. Jak wynika z art. 22 ust. 1 ustawy statut reguluje organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy, postanowienia te mają więc dotyczyć struktury i zagadnień wewnątrzgminnych, co oznacza, że nie mogą one normować trybu pracy organów niebędących organami tej gminy, a w szczególności organów innych gmin. Natomiast zapisy kwestionowanych § 80 i § 81 wykraczają poza obszar działania Gminy Witnica i dotyczą współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego. 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, jednak z całą pewnością w statucie gminy nie mogą być zawarte postanowienia określające zasady obrad wspólnej sesji rad gmin. Powyższe stanowisko jest ugruntowane w orzecznictwie (np. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 kwietnia 2016 r., sygn. akt IV SA/GL 794/15, wyrok WSA w Lublinie z dnia 5 maja 2015 r., sygn. akt III SA/Lu 647/14).

Za niezgodne z prawem w stopniu istotnym należało również uznać § 117, stanowiący, że Burmistrz uczestniczy w sesjach Rady, oraz § 118, w którym Rada postanowiła, że komisje Rady mogą żądać przybycia Burmistrza na ich posiedzenie. Rada gminy nie może nałożyć na organ wykonawczy gminy obowiązku uczestnictwa w sesjach rady czy w pracach jej komisji. Zobowiązanie burmistrza do uczestnictwa w posiedzeniach rady i jej komisji nie może być uznane w szczególności za wypełnienie delegacji ustawowej w zakresie określenia trybu pracy wójta, bowiem przez tryb pracy rozumieć (w głównej mierze) należy sposób realizacji powierzonych zadań. Wójt (burmistrz) będący organem wykonawczym gminy realizuje szereg istotnych dla funkcjonowania gminy zadań, określonych m. in. w art. 30 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym. W realizacji zadań własnych wójt podlega wyłącznie radzie gminy (art. 30 ust. 3 ustawy). Uczestniczenie wójta w sesjach rady gminy stanowi natomiast jego uprawnienie, a nie obowiązek, a zatem nałożenie w statucie na wójta gminy lub jego zastępcę obowiązku uczestniczenia w sesjach Rady gminy pozostaje w sprzeczności z ustawą określającą prawa i obowiązki organów wykonawczych. (vide: wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2014 r., sygn. akt II OSK 564/14).

Mając na uwadze powyższe należało stwierdzić nieważność zakwestionowanych przepisów.

Pouczenie:

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia. Skargę wnosi się za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 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.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli

Teresa Kacmarek