



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 27 lipca 2015 r.

Poz. 2266

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.98.2015 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 24 lipca 2015 r.

Działając na podstawie art.3 ust.1, art.14, art.22, art.25 ust.4, art.35 ust.1, ust.3, art.36 ust.1, art.85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013r. poz.594 z późn.zm.), art.10 ust.2 ustawy z dnia 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2014r. poz.782 z późn. zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr IX/76/15 Rady Miejskiej w Ustrzykach Dolnych z dnia 30 czerwca 2015r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Ustrzyki Dolne, w części dotyczącej:

§ 10. ust.1, § 12 ust.2 tiret piąte, § 16 ust.2 lit.f) załącznika nr 1 do uchwały,

§ 21. i § 27 załącznika nr 4 do statutu.

Uzasadnienie

W dniu 8 lipca 2015r. Wojewoda Podkarpacki otrzymał uchwałę Nr IX/76/15 Rady Miejskiej w Ustrzykach Dolnych z dnia 30 czerwca 2015r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Ustrzyki Dolne.

W załączniku nr 1 do uchwały w § 10 ust.1 Rada Miejska postanowiła, iż kontrolę gospodarki finansowej jednostek pomocniczych Gminy sprawuje Skarbnik Gminy i informacje o wynikach tych kontroli przedkłada Burmistrzowi.

Zgodnie z art.35 ust.1 i ust.3 pkt 5 u.s.g organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. Statut jednostki pomocniczej określa w szczególności zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej. W myśl art. 11a. ust.1 u.s.g. organami gminy są rada gminy i wójt (burmistrz, prezydent miasta).

Z powołanych przepisów wprost wynika, że nadzór i kontrolę jednostki pomocniczej sprawują organy gminy, do których należą rada gminy i wójt (burmistrz). Natomiast brak jest podstaw prawnych do przypisania funkcji kontrolnych skarbnikowi gminy, który nie jest organem w rozumieniu przepisów ustawy o samorządzie gminnym. W tym zakresie jednolite jest stanowisko doktryny, m.in. w komentarzu do ustawy Monika Augustyniak stwierdza iż „zgodnie z art. 35 ust. 3 pkt 5 rada gminy i wójt to ex lege organy kontroli i nadzoru nad działalnością organów jednostki pomocniczej. Z zakresu tego przepisu należy wyłączyć radę sołecką oraz organy pomocnicze tych jednostek. Mając jednak na uwadze brzmienie art. 18a ust. 1 u.s.g., należy wskazać, że kontrola w stosunku do działalności tych podmiotów również będzie wykonywana. Tym samym cała działalność jednostek (a nie tylko ich organów) będzie podlegać instytucji kontroli. Jednak stosowanie kompetencji nadzorczych obejmuje tylko ich organy, bowiem z uwagi na swój rygorystyczny charakter kompetencje te nie podlegają wykładni rozszerzającej”.

Zakaz rozszerzania uprawnień kontrolnych na inne podmioty, zdaniem organu nadzoru, odnosi się także do Skarbnika Gminy, który nie jest organem gminy ani organem jednostki pomocniczej.

W § 12 ust.2 tiret piąte zał. nr 1 Rada Miejska postanowiła, iż do zadań Sołtysa należy; m.in. wydawanie poleceń związanych z przestrzeganiem porządku i czystości na terenie Sołectwa.

Organ nadzoru wskazuje, iż zgodnie z art. 35 ust. 1 u.s.g. organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, zaś art.35 ust.3 pkt 3 stanowi, iż statut jednostki pomocniczej określa w szczególności organizację i zadania organów jednostki pomocniczej. Cytowany przepis stanowi zatem delegację dla rady gminy do określenia zadań sołtysa jako jednostki pomocniczej w odrębnym statucie, a nie w statucie gminy.

W statucie jednostki pomocniczej gmina określa, w myśl art.35 ust.3 pkt 4 u.s.g., również zakres zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji. Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U.2013r. poz.1399 z późn. zm.) określa zadania gminy oraz obowiązki właścicieli nieruchomości, dotyczące utrzymania czystości i porządku. Na podstawie art. 9u. ust.1 i 2 wójt, burmistrz lub prezydent miasta sprawuje kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów ustawy. Do kontroli, o której mowa w ust. 1, stosuje się przepisy art. 379 i art. 380 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r. poz. 1232 i 1238).

Przepis art. 379 ust. 1 i 2 ustawy Prawo ochrony środowiska stanowi, iż marszałek województwa, starosta oraz wójt, burmistrz lub prezydent miasta sprawują kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością tych organów. Organy, o których mowa w ust. 1, mogą upoważnić do wykonywania funkcji kontrolnych pracowników podległych im urzędów marszałkowskich, powiatowych, miejskich lub gminnych lub funkcjonariuszy straży gminnych.

Przepis § 12 ust.2 tiret piąte zał. nr 1 uchwały pozostaje w sprzeczności z ww. przepisami powszechnie obowiązującymi, gdyż sołtys nie jest podległym pracownikiem wójta (burmistrza), a więc nie może wykonywać czynności kontrolnych, w tym wydawać polecenia w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie sołectwa.

Zgodnie z art. 10 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2014r. poz.782 z późn. zm.) informacja publiczna, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej lub centralnym repozytorium, jest udostępniana na wniosek. Informacja publiczna, która może być niezwłocznie udostępniona, jest udostępniana w formie ustnej lub pisemnej bez pisemnego wniosku.

Zapis uchwały Rady Miejskiej zawarty w § 16 ust.2 lit.f) załącznika nr 1 do uchwały o treści: „wniosek o udostępnienie informacji lub odpisu dokumentu musi mieć formę pisemną”, narusza wyżej cytowany art.10 ust.2, bowiem w przypadku gdy informacja publiczna jest niezwłocznie udostępniana, to władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne obowiązane są udostępnić informację publiczną bez pisemnego wniosku.

W § 21 załącznika nr 4 do statutu Rada Miejska ustaliła zasady przysługiwania diet radnym. Organ nadzoru uznał za niezgodne z ogólnie obowiązującym prawem umieszczenie w Statucie Gminy zapisów dotyczących diet radnych. Podstawą prawną uchwały w sprawie uchwalenia statutu jest art. 3 ust. 1, który stanowi iż o ustroju gminy stanowi jej statut. W myśl art. 22 organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy określa statut gminy. Statut gminy podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Określenie w Statucie Gminy zasad przysługiwania diet, wykracza poza zakres ww. przepisów u.s.g., gdyż nie jest to regulacja dotycząca ustroju gminy, nie wchodzi w zakres organizacji wewnętrznej ani trybu pracy organów gminy. Rada miejska ma obowiązek ustalenia zasad przysługiwania radnym diet oraz zwrot kosztów podróży służbowych, podejmując odrębną uchwałę na podstawie art.25 ust.4 u.s.g., przy czym należy podkreślić, iż statut gminy, w przeciwieństwie do uchwały w sprawie ustalenia zasad przysługiwania radnym diet, jest prawem miejscowym i podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa, czemu dał wyraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w swoim orzeczeniu z dnia 17 grudnia 2013 r. II SA/PO 1036/13, cyt. „z istotnym naruszeniem prawa w rozumieniu u.s.g. mamy do czynienia przede wszystkim w przypadku wykroczenia przez radę gminy poza zakres upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego, a zatem w razie przekroczenia delegacji ustawowej”.

W § 27 załącznika nr 4 do statutu znalazł się następujący zapis: „rada, stosownie do przepisów o samorządzie gminnym oraz postanowieniami Statutu, podejmuje uchwały w głosowaniu jawnym lub tajnym, zwykłą, bezwzględną lub kwalifikowaną większością głosów, przy obecności co najmniej połowy lub 2/3 ogólnej liczby radnych”.

Organ nadzoru zauważa, że zasady głosowania przy podejmowaniu uchwał są wyczerpująco unormowane w ustawie o samorządzie gminnym, przy czym przepisy te są bezwzględnie obowiązujące. Rada gminy (miejska) nie ma prawa do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inaczej niż zostało to przyjęte w ustawie o samorządzie gminnym, ani też podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę. W szczególności należy wskazać, iż w ustawie o samorządzie gminnym nie występuje pojęcie „kwalifikowanej większości głosów” ani nie ma przepisu, który by przewidywał głosowanie przy obecności 2/3 ogólnej liczby radnych.

Ponadto organ nadzoru wskazuje na oczywisty błąd, który może znacznie utrudnić stosowanie aktu prawa miejscowego jakim jest Statut. W § 28 ust.6 załącznika nr 1 błędnie określono, że regulamin Komisji Rewizyjnej stanowi załącznik Nr 4, gdy tymczasem jest to załącznik Nr 5.

Podniesiony w toku prowadzonego postępowania nadzorczego zarzut, iż kwestionowane przez organ nadzoru regulacje znajdują się w opublikowanych w Dziennikach Urzędowych uchwałach nie może zostać uwzględniony. Należy zauważyć, że niektóre wskazane w piśmie pełnomocnika uchwały rad gmin były podejmowane w innym stanie prawnym, a ponadto orzecznictwo organów nadzoru na przestrzeni określonego czasu zmienia się poprzez dostosowanie do aktualnej linii orzecznictwa sądowno-administracyjnego lub poglądów doktryny.

Z uwagi na to, że przedmiotowa uchwała Nr IX/76/15 Rady Miejskiej w Ustrzykach Dolnych z dnia 30 czerwca 2015r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Ustrzyki Dolne, w części dotyczącej: § 10 ust.1, § 12 ust.2 tiret piąte, § 16 ust.2 lit.f) załącznika nr 1 do uchwały,

§ 21. i § 27 załącznika nr 4 do statutu w sposób istotny narusza prawo, należało stwierdzić nieważność tych zapisów.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

**z up. Wojewody Podkarpackiego
Dyrektor Generalny Urzędu**

Janusz Olech