



Poznań, 26 listopada 2018 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN - I.4131.1.640.2018.10

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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 § 10 ust. 1, § 13 ust. 1 pkt 4, § 15 ust. 1 pkt 2, § 15 ust. 2, § 19, § 26 ust. 3 w zakresie wyrazów „lub z jego upoważnienia - jeden z Wiceprzewodniczących”, § 48 ust. 3, § 50 ust. 2, § 80 ust. 1 oraz § 128 Załącznika do uchwały Nr 274/18 Rady Gminy Władysławów z dnia 19 października 2018 r. w sprawie zmiany Statutu Gminy Władysławów - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr 274/18 w sprawie zmiany Statutu Gminy Władysławów Rada Gminy Władysławów podjęła na sesji w dniu 19 października 2018 r.

Jako podstawę prawną uchwały powołano „art. 169 ust. 4 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 roku - Konstytucja Rzeczypospolitej (Dz. U. 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.), zwaną dalej „Konstytucja RP” i art. 18 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994)”, zwaną dalej „u.s.g.”

Uchwałą doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 29 października 2018 r.

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

Zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy „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 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 u.s.g. 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 u.s.g., w myśl którego gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, jednakże wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień określonych 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 stwierdzić należy, iż Rada Gminy Władysławów wprowadziła do rozpatrywanego Statutu wskazane w sentencji przepisy z przekroczeniem zakresu swoich kompetencji, wyznaczonych przez odpowiednie normy upoważniające. Większość z kwestionowanych przepisów Załącznika do uchwały z dnia 19 października 2018 r. Nr 274/18 w sprawie zmiany Statutu Gminy Władysławów (zwanego dalej „Statutem”), stanowi (tj. dokonana bez wyraźnego upoważnienia ustawodawcy) modyfikację przepisów ustawowych, pozostając tym samym w sprzeczności z przepisami ustawy o samorządzie gminnym oraz z innymi ustawami.

W § 10 ust. 1 Statutu wskazano, że „Kontrolę gospodarki finansowej jednostek pomocniczych sprawuje Skarbnik Gminy i przedkłada informacje w tym zakresie Wójtowi.” Organ nadzoru wskazuje, iż ustawodawca dopuszcza możliwość udzielenia pewnych kompetencji nadzorczych organowi wykonawczemu gminy. Nie znaczy to jednak, że zgodnie z ustawą jest powierzenie wójtowi (burmistrzowi) całej kontroli i nadzoru nad działalnością organów jednostek pomocniczych gminy. Postanowienia takie łamią ustawową zasadę podziału sfery kompetencji organów gminy, z których to rada gminy, a nie wójt (burmistrz) jest organem kontrolnym w gminie. Poza tym w art. 11a u.s.g. zawarto zamknięty katalog organów gminy, zgodnie z tym przepisem organami gminy są rada gminy oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta). Skarbnik gminy nie został przez ustawodawcę uznany za jej organ, co powoduje, że nie można nadać mu uprawnień kontrolnych w stosunku do jednostki pomocniczej gminy. Wobec powyższego, w ocenie organu nadzoru, kwestionowany zapis, powierzający sprawowanie kontroli gospodarki finansowej jednostek pomocniczych skarbnikowi narusza prawo w stopniu istotny.

W § 13 ust. 1 pkt 4 Statutu wskazano, że „Rada działa przez swych pełnomocników.” Organ nadzoru wskazuje jednak, iż żaden przepis u.s.g. nie wskazuje, że rada może działać za pośrednictwem swoich pełnomocników. Brak jest także regulacji w u.s.g. wskazujących na tryb powołania oraz zakres upoważnienia do działania dla takiego rodzaju pełnomocników. W związku z powyższym, organ nadzoru uznał, iż § 13 ust. 1 pkt 4 Statutu został wydany bez odpowiedniego upoważnienia ustawowego.

Organ nadzoru wskazuje, iż w § 15 ust. 1 pkt 2 Statutu określono, że „Przewodniczący, Rady lub wskazany przez Przewodniczącego jeden z Wiceprzewodniczący są uprawnieni do reprezentowania Rady za zewnątrz.” Dodatkowo w § 15 ust. 2 Statutu ustalono, że „W zakresie, o jakim mowa w § 15 ust. 1 Przewodniczący może działać przez ustanowionego przez siebie pełnomocnika.” Jednakże takiego rodzaju upoważnienie nie wynika z art. 19 ust. 2 u.s.g. i stanowi niewłaściwą oraz zbyt szeroką modyfikację wskazanej regulacji. Jak wskazał WSA w Poznaniu, w wyroku z dnia 14 września 2017 r. sygn. akt IV SA/Po 481/17, „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)”. Ponadto, jak podkreślił, WSA w Lublinie w wyroku z dnia 18 października 2016 r. sygn. akt II SA/Lu 544/16,

„Niewątpliwie w pojęciu organizowania pracy rady oraz prowadzenia obrad rady nie mieści się przyznana w § 31 statutu kompetencja przewodniczącego do reprezentowania rady na zewnątrz - ani osobiście, ani poprzez pełnomocnika, dlatego też przepis ten, jako istotnie naruszający prawo, należało wyeliminować z obrotu prawnego.” W ocenie organu nadzoru, statut gminy powinien precyzować zadania przewodniczącego, lecz nie może nakładać na niego innych obowiązków, ani przyznawać mu innych kompetencji niż te, które wynikają z ustawy, a nie mieszczą się w pojęciu „organizowanie pracy rady i prowadzenie obrad rady”. W ocenie organu nadzoru przyznanie przewodniczącemu rady na mocy statutu gminy uprawnień innych niż dopuszczone przez ustawę, tj. reprezentowania rady na zewnątrz czy ustanowienia pełnomocnika jest sprzeczne z art. 19 ust. 2 u.s.g

Ponadto w § 19 Statutu Gminy Władysławów postanowiono, że „W razie wakatu na stanowisku Przewodniczącego do obowiązków Wiceprzewodniczącego należy wykonywanie zadań zastrzeżonych przez ustawę lub Statut dla Przewodniczącego”. Zaś w § 26 ust. 3 Statutu przewidziano że „Sesje zwołuje Przewodniczący Rady, lub z jego upoważnienia jeden z Wiceprzewodniczących.” Jak już wskazywano uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej jednostki, musi więc respektować unormowania zawarte w aktach prawnych wyższego rzędu (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 września 2011 r., IV SA/Po 659/11; wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2008 r., II OSK 370/07, CBOSA). Podnieść należy, że ustawodawca jednoznacznie rozstrzygnął kwestię realizacji zadań przewodniczącego rady gminy. W myśl przywoływanego art. 19 ust. 2 u.s.g. przewodniczący może wyznaczyć do wykonywania swoich zadań wiceprzewodniczącego zaś w przypadku nieobecności przewodniczącego i niewyznaczenia wiceprzewodniczącego, zadania przewodniczącego wykonuje wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem. Jakakolwiek modyfikacja przepisu ustawowego przez akt prawa miejscowego jest niedopuszczalna i jest uznawana w orzecznictwie za rażące naruszenie prawa, powodujące nieważność aktu (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 30 czerwca 2011 r. w sprawie IV SA/Po 431/11; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 grudnia 2014 r. w sprawie IV SA/Po 746/14; wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 sierpnia 2014 r. w sprawie II SA/Łd 515/15). W konsekwencji jako rażąco naruszające prawo uznac należy przepisy Statutu Gminy Władysławów, które dokonują zmiany uprawnień przewodniczącego i wiceprzewodniczących Rady Gminy Władysławów, tj. § 19 i § 26 ust. 3 Statutu w zakresie wyrazów „lub z jego upoważnienia - jeden z Wiceprzewodniczących”.

W § 48 ust. 2 Statutu postanowiono, że zmiana podjętej uchwały może nastąpić tylko w drodze odrębnej uchwały podjętej nie wcześniej niż na następnej sesji. Wolą Rady Gminy Władysławów w § 48 ust. 3 Statutu wskazano, że warunku powyższego nie stosuje się w odniesieniu do oczywistych omyłek, które prostuje Przewodniczący informując o nich radnych w załączniku do protokołu, o którym mowa w § 38 ust. 1 pkt 1 Statutu. Zdaniem organu nadzoru wszelkie zmiany uchwały, będące również oczywistymi omyłkami czy błędami pisarskimi, wymagają właściwego trybu zmiany i tym samym winny być wprowadzone w drodze odrębnej uchwały. Nie ulega wątpliwości, że uchwała jako dokument przyjęty przez radę, nawet jeżeli jest obarczona wadami mającymi charakter oczywistych czy błędów pisarskich nie może być w jakikolwiek sposób zmieniona przez osoby lub podmioty nieuprawnione, nie mające kompetencji do podejmowania uchwał. Tym samym § 48 ust. 3 Statutu rażąco narusza art. 14 u.s.g., co skutkować musi jego unieważnieniem.

W § 50 ust. 2 Statutu postanowiono, iż przebieg sesji nagrywa się oraz nagranie przechowuje się do czasu podjęcia uchwały, o jakiej mowa w § 37 ust. 1 pkt 1, tj. do czasu przyjęcia protokołu obrad z poprzedniej sesji. Zdaniem organu odwoławczego wskazana regulacja jest sprzeczna z art. 20 ust. 1b u.s.g, zgodnie z którym „Obrady rady gminy są transmitowane i utrwalane za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk. Nagrania

obrad są udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej i na stronie internetowej gminy oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty.” Wobec powyższego nie można uznać, iż nagranie z obrad sesji za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk może być przechowywane tylko do czasu następnej sesji i zatwierdzenia protokołu z takiej wcześniejszej sesji. Nagrania z sesji należy utrwalić na odpowiednim nośniku i udostępnić we wskazany sposób.

Organ nadzoru uznał, iż także § 80 ust. 1 Statutu jest niezgodny z prawem, ponieważ Przewodniczący rady nie uzyskał upoważnienia ustawowego do wydawania dokumentów potwierdzających pełnienie funkcji radnego. Należy stwierdzić, iż żaden przepis ustawy nie przyznaje radzie gminy kompetencji do regulowania kwestii wydawania dokumentów stwierdzających pełnienie funkcji radnego (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 27 stycznia 2009 r., sygn. akt IV SA/G1 738/08 oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 stycznia 2015 r., sygn. akt II SA/Wa 1837/14). Organ nadzoru stwierdza, iż jedynie gminna komisja wyborcza wydaje radnym zaświadczenia o wyborze, którego wzór określa Państwowa Komisja Wyborcza na podstawie art. 449 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 roku - Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2018 r. 754 ze zm.).

W § 128 Statutu wskazano, że Uprawnienia określone w § 126 - 127 nie znajdują zastosowania: 1) w przypadku wyłączenia - na podstawie ustaw - jawności, 2) gdy informacje publiczne stanowią prawem chronione tajemnice, 3) w odniesieniu do spraw indywidualnych z zakresu administracji publicznej, o ile ustawa nie stanowi inaczej. Nie narusza to treści art. 73 Kodeksu postępowania administracyjnego.” Jednakże 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 u.s.g., „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 urzeczywistnienia 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.”

Mając na uwadze powyższe niniejsze rozstrzygnięcie jest w pełni uzasadnione.

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

Otrzymują:
Rada Gminy Władysławów
Wójt Gminy Władysławów