



Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 ze zm.) stwierdzam nieważność § 12 ust 1, § 16 ust 1 i ust. 2; § 17 w części obejmującej zwrot „a w przypadku jego nieobecności Wiceprzewodniczący”, § 18, § 19, § 23 ust. 1, ; § 25; § 28 ust. 2, § 46 ust. 1; § 50, § 78 ust. 2 i ust. 6, § 81, § 83 ust. 2, w części obejmującej zwrot „osoby zarządzające mieniem komunalnym”; uchwały nr XII/96/2003 Rady Miejskiej w Chocianowie z dnia 4 29 października 2003 roku w sprawie Statutu Miasta i Gminy Chocianów.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Chocianowie podjęła dnia 29 października 2003 r. uchwałę w sprawie Statutu Miasta i Gminy Chocianów.

W toku badania legalności uchwał organ nadzoru stwierdził podjęcie:

1.
 - § 12 ust. 1 statutu z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym,
 - § 16 ust. 1 i ust. 2 statutu z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 1 i art. 20 ustawy o samorządzie gminnym,
 - § 23 ust. 1 statutu z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 2c ustawy o samorządzie gminnym,
 - § 81 statutu z istotnym naruszeniem art. 18 a ustawy o samorządzie gminnymw związku z § 118 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. nr 100, poz. 908)
2. § 17 w części obejmującej zwrot: „a w przypadku jego nieobecności Wiceprzewodniczący”, § 18 oraz § 19 statutu z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym,
3. § 25 oraz § 46 ust 1. statutu z istotnym naruszeniem art. 33 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym,
4. § 28 ust. 2 statutu z istotnym naruszeniem art. 11 b ustawy o samorządzie gminnym,
5. § 50 statutu z istotnym naruszeniem art. 33 ust. 1, 2 ustawy o samorządzie gminnym,
6. § 78 ust. 2 i ust. 6 z istotnym naruszeniem art. 11 b ustawy o samorządzie gminnym,
7. § 83 ust 2. w części obejmującej zwrot „osoby zarządzające mieniem komunalnym” z istotnym naruszeniem art. 45 ustawy o samorządzie gminnym;

1.

Paragraf 12 ust 1 Statutu stanowi: *Rada jest organem stanowiącym i kontrolnym w Gminie. Powyższy zapis jest powtórzeniem art. 15 ust 1 ustawy o samorządzie gminnym. Zapis zaś § 16 ust. i ust. 2: Przewodniczący Rady organizują pracę Rady i prowadzi jej obrady. Wyboru Przewodniczącego i Wiceprzewodniczącego dokonuje Rada nowej kadencji na pierwszej sesji jest powtórzeniem art. 19 ust 2 ustawy o samorządzie gminnym. W § 81 rada gminy powtórzyła zapis art. 18 a ustawy o samorządzie gminnym.*

Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy.

Należy podkreślić, iż powtórzenie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji, jako zbędne, dezinformujące i mogące prowadzić do sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów.

Zgodnie z art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Cytowane przepisy, wraz z art. 88 – 93 Konstytucji, stanowią normatywnie określenie źródeł prawa. Źródła te nie mają jednakowej mocy prawnej tworząc swoistą hierarchię. W ramach tej hierarchii ustawa ma pierwszeństwo przed aktami normatywnymi stanowionymi przez organy samorządu terytorialnego zaś materia uregulowana w samej ustawie nie może być regulowana w akcie prawa miejscowego. Inaczej mówiąc niedopuszczalne jest powtarzanie w uchwałach organów gminy uregulowań ustawowych. Powtórzenie za ustawą określonej regulacji stanowi istotne naruszenie prawa. Tym bardziej za istotne naruszenie prawa należy traktować nieprecyzyjne lub częściowe powtórzenie regulacji ustawowej.

Zgodnie z § 118 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” w akcie prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych.

Podobne poglądy był wyrażany w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (por. wyrok NSA z 16 czerwca 1992 r. sygn. akt. II SA 99/92, ONSA 1993/2, poz. 44; wyrok NSA z dnia 20 sierpnia 1996 r. sygn. akt SA/Wr 2761/95 – nie publikowany; wyrok NSA z 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98 – nie publikowany, OSS 2000/1/17 oraz Sądu Najwyższego, który w uzasadnieniu do wyroku z dnia 6 kwietnia 2001 r. (nr sygn. II RN 87/00, opubl. w OSN z 2001 r, nr 24, poz. 704) stwierdził m. in., iż rada gminy nie może w statucie (gminy) powtarzać rozwiązań ustrojowych przyjętych w przepisach ustawowych. Organ nadzoru podziela w tym zakresie poglądy judykatury.

Jak wykazano wyżej powtarzanie regulacji ustawowej w uchwałach organów gminy stanowi istotne naruszenie prawa.

2.

W paragrafie 17 statutu zapisano, iż : *Przewodniczący Rady, a w przypadku jego nieobecności Wiceprzewodniczący, w szczególności: 1. zwołuje sesje Rady; 2. przewodniczy obradom; 3. sprawuje policje sesyjną; 4. kieruje obsługą kancelaryjną posiedzeń rady; 5. zarządza i przeprowadza głosowania nad projektami uchwał; 6. podpisuje uchwały rady; 7. czuwa nad zapewnieniem warunków niezbędnych do wykonania przez radnych ich mandatu.*

Paragraf 18 stanowi: *Przewodniczący oprócz kompetencji przewidzianych w § 17 Statutu, jest upoważniony do reprezentowania rady na zewnątrz.*

Paragraf 19 stanowi zaś: *Pod nieobecność Przewodniczącego, jego zadania wykonuje Wiceprzewodniczący.*

Zasady zastępowania przewodniczącego rady wynikają tymczasem z art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym mówiącym, że: *Zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. Przewodniczący może wyznaczyć do wykonywania swoich zadań wiceprzewodniczącego. W przypadku nieobecności*

przewodniczącego i niewyznaczenia wiceprzewodniczącego, zadania przewodniczącego wykonuje wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem. Zastępstwo przewodniczącego przez wiceprzewodniczącego wynika zatem z przepisów ustawy o samorządzie gminnym. W zakresie bezprawności takiego zapisu w uchwale rady gminy należy odesłać do rozważań z punktu 1 niniejszego rozstrzygnięcia, dotyczących powtórzeń ustawowych.

3.

W § 25 Statutu zapisano: „1. Przed każdą sesją Przewodniczący rady w uzgodnieniu z Burmistrzem ustala listę osób zaproszonych na sesję. 2. W sesjach Rady uczestniczą Burmistrz oraz Sekretarz i Skarbnik Gminy. 3. Do udziału w sesjach Rady mogą zostać zobowiązani kierownicy gminnych jednostek organizacyjnych podlegających kontroli Rady”. Przepisy powyższe nakładają na Przewodniczącego Rady obowiązek sporządzania przed każdą sesją listy osób zaproszonych na sesję. Dodatkowo przewidują obowiązek uczestnictwa w sesji Burmistrza, Skarbnika, Sekretarza oraz zobowiązanych do tego kierowników jednostek organizacyjnych Gminy.

Zarówno Sekretarz, Skarbnik, jaki i kierownicy gminnych jednostek organizacyjnych są pracownikami samorządowymi w rozumieniu ustawy z dnia 22 marca 1990 roku o pracownikach samorządowych (tekst jedn. Dz.U 2001 roku, nr 142, poz. 1593 ze zm.). Zgodnie z art. 4 powołanej ustawy czynności z zakresu prawa pracy wobec sekretarza, skarbnika, oraz kierownika jednostki organizacyjnej wykonuje burmistrz.

W świetle art. 33 ust.3 ustawy o samorządzie gminnym kierownikiem urzędu jest burmistrz. Ponadto, jak to wynika z art. 33 ust. 5 kierownik urzędu wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. A zatem skarbnik, sekretarz, oraz kierownik gminnej jednostki organizacyjnej podlegają służbowo burmistrzowi, co oznacza, iż tylko on, jako zwierzchnik służbowy, władny jest wydawać polecenia służbowe kształtujące zakres praw i obowiązków pracowników samorządowych. Zobowiązanie powyższych osób do udziału w sesjach w ramach statutu gminy jest wkroczeniem w wyłączne kompetencje wójta.

W § 46 ust. 1 Statutu zapisano „1. Pracownik Urzędu Gminy wyznaczony przez Burmistrza w uzgodnieniu a Przewodniczącym Rady sporządza z każdej sesji protokół.” Przepis ten nakłada na pracownika Urzędu Gminy obowiązek sporządzania protokołu z każdej sesji Rady. W zakresie bezprawności nakładania na pracowników urzędu gminy obowiązków pracowniczych w drodze statutu gminy należy odesłać odpowiednio do uwag wskazanych w poprzednich akapitach niniejszego punktu. Dodać ponadto należy, iż stosownie do postanowień art. 33 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez burmistrza w drodze zarządzenia. Kwestie związane z wewnętrzną strukturą urzędu leżą w gestii burmistrza określającego organizację urzędu poprzez nadanie mu regulaminu organizacyjnego.

4.

Paragraf 28 ust. 2 Statutu stanowi: *Wyłączenie jawności obrad na sesji jest dopuszczalne jedynie w przypadkach przewidzianych w przepisach prawa.* Zapis ten pozwala na wyłączenie jawności obrad na sesji w przypadkach określonych w przepisach prawa. Zgodnie z art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, *źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego.* Pojęcie „Przepisy prawa” ma szerokie znaczenie i obejmuje nie tylko ustawy, ale i inne źródła prawa wymienione w art. 87 Konstytucji. Art. 11b ust 1 zdanie 2 ustawy o samorządzie gminnym, mówi zaś, że *ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw.*

Ustawa jest aktem specyficznym, ustanowionym przez konkretne organy, w konkretnym trybie i tylko w tak ustanowionym akcie prawnym, w ustawie, można ograniczyć jawność obrad na sesji.

5.

Paragraf 50 Statutu stwierdza, że: *Obsługę biurową sesji(wysyłanie zawiadomień, wyciągów z protokołów itp.) sprawuje pracownik Urzędu Miasta i Gminy zatrudniony na to stanowisko w uzgodnieniu z Przewodniczącym Rady. 2. Pracownik, o którym mowa w ust. 1 podlega w sprawach merytorycznych Przewodniczącemu Rady.*

Przepis ten określa zasady organizacji Urzędu Miasta i Gminy, zgodnie zaś z art. 33 ustawy o samorządzie gminnym, obsługę rady gminy (w tym także i jej komisji) zapewnia wójt (burmistrz, prezydent miasta). Zgodnie z art. 33 ust. 1 *Wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy, ust 2 Organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określają regulamin organizacyjny, nadany przez wójta w drodze zarządzenia. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy i realizując swoje kompetencje w zakresie zwierzchnictwa służbowego oraz określania zasad i organizacji urzędu, nadając regulamin, decyduje o podziale czynności między poszczególnych pracowników oraz nazwie i charakterze komórki organizacyjnej obsługującej radę gminy czy poszczególne jej komisje. Przedstawiony powyżej przepis § 50 ingeruje w sferę kompetencji Wójta (burmistrza, prezydenta miasta).*

6.

W paragrafie 78 ust. 2 i ust. 6 zapisano: *Komisja może postanowić o odbyciu posiedzenia zamkniętego. W posiedzeniach Komisji Rewizyjnej mogą brać udział jej członkowie oraz zaproszone osoby.* Zgodnie z art. 11b Działalność organów gminy jest jawna. Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw. Jawność działania organów gminy obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy i komisji rady gminy. Zapis tego artykułu jasno określa zasady uczestnictwa w posiedzeniach komisji, w tym komisji rewizyjnej oraz możliwość ograniczenia jawności - jedynie w przypadkach określonych w ustawie.

7.

Paragraf 83 Statutu stanowi: *„1. Komisja Rewizyjna może korzystać z porad, opinii i ekspertyz osób, posiadających wiedzę fachową w zakresie związanym z przedmiotem jej działania. 2. W przypadku, gdy skorzystanie z wyżej wskazanych środków wymaga zawarcia odrębnej umowy i dokonania wypłaty wynagrodzenia ze środków komunalnych, Przewodniczący Komisji Rewizyjnej przedstawia sprawę na posiedzeniu Rady, celem podjęcia uchwały zobowiązującej osoby zarządzające mieniem komunalnym do zawarcia stosownej umowy w imieniu gminy”.*

Z brzmienia przepisu ust. 2 § 83 wynika upoważnienie Rady Miejskiej do podjęcia uchwały zobowiązującej każdy podmiot „zarządzający mieniem komunalnym” do zawarcia umowy oznaczonej treści w imieniu gminy.

Zgodnie z art. 43 ustawy o samorządzie gminnym mieniem komunalnym jest własność i inne prawa majątkowe należące do poszczególnych gmin i ich związków oraz mienie innych gminnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw. Podmioty mienia komunalnego samodzielnie decydują o przeznaczeniu i sposobie wykorzystania składników majątkowych, przy zachowaniu wymogów zawartych w odrębnych przepisach prawa (art. 45 ustawy o samorządzie gminnym). W świetle art. 49 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, gmina nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania innych gminnych osób prawnych, a te nie ponoszą

odpowiedzialności za zobowiązania gminy. Zatem gminne osoby prawne, chociaż zarządzają obok gminy mieniem komunalnym, cechują się wysokim stopniem samodzielności prawnej pozostawiającej w gestii organów osoby prawnej decyzje odnośnie treści składanych oświadczeń woli. W kontekście tych ustaleń niedopuszczalne jest by rada gminy mogła w drodze uchwały zobowiązać do zawarcia umowy np. dyrektora zakładu opieki zdrowotnej posiadającego osobowość prawną czy dyrektora instytucji kultury.

Wszystkie podmioty wymienione w art. 43 ustawy o samorządzie gminnym prowadzą samodzielną gospodarkę finansową. Gminna osoba prawna (zarządzająca mieniem komunalnym) zawiera umowy w imieniu własnym a nie gminy. Gminę reprezentuje wójt (burmistrz, prezydent miasta), który składa oświadczenia woli w imieniu gminy i tylko on w świetle całokształtu przepisów o samorządzie gminnym może być adresatem uchwały podjętej na podstawie § 83 ust 2 statutu.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu w terminie 30 dni od jego doręczenia.

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

Stanisław Lopatowski