

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-4131.153.2013.MGrz

z dnia 27 maja 2013 r.

Rada Miejska w Szprotawie

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr XXXIX/288/2013 Rady Miejskiej w Szprotawie z dnia 26 kwietnia 2013 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Szprotawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 kwietnia 2013 r. Rada Miejska w Szprotawie podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Szprotawy.

Uchwała doręczona została organowi nadzoru w dniu 2 maja 2013 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała istotnie narusza prawo, tj. art. 5 ust. 3, art. 11b ust. 3, art. 19 ust. 2, art. 25a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 229 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 267) i art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym o ustroju gminy stanowi jej statut. Z przepisów ustawy o samorządzie gminnym wynika również, jakie elementy obligatoryjnie musi zawierać statut gminy, a mianowicie: zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej (art. 5 ust. 3 ustawy), zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich (art. 11b ust. 3 ustawy), zasady i tryb działania komisji rewizyjnej (art. 18a ust. 5 ustawy), organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy (art. 22 ust. 1 ustawy), zasady działania klubów radnych (art. 23 ust. 2 ustawy), zasady uczestniczenia przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej w pracach rady gminy (art. 37a ustawy), uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy (art. 51 ust. 3 ustawy).

Wszystkie elementy wymienione w przywołanych przepisach są elementami obligatoryjnymi statutu i brak któregokolwiek z nich dyskwalifikuje statut w całości. Stanowisko to potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny stwierdzając m.in., iż: "statut powinien jednak zawierać wszystkie uregulowania przewidziane ustawą. Ustawa nie zna bowiem pojęcia statutu częściowego." (por. wyrok z dnia 11 czerwca 2003 r., sygn. akt II SA/Ka 472/03, niepubl.).

Tymczasem w treści statutu brak jest regulacji dotyczącej zasad uczestniczenia przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej w pracach rady gminy (art. 37a ustawy). Należy zaznaczyć, iż ustawodawca w art. 37a ustawy o samorządzie gminnym przyznaje organowi wykonawczemu jednostki pomocniczej wyłącznie uprawnienie do uczestniczenia w pracach rady gminy. To zatem od swobodnego uznania tego organu zależy, czy weźmie on udział w pracach rady, czy też nie będzie w nich uczestniczył. Mimo iż ma on uprawnienie, a nie obowiązek uczestniczenia w pracach rady gminy, nie można pominąć w statucie określenia zasad na jakich ma to nastąpić. Tym samym Statut Gminy Szprotawy pozbawiony został elementu obligatoryjnego, co wpływa na legalność całego aktu.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru wskazuje na niezgodność z prawem poszczególnych przepisów w treści Statutu, a mianowicie § 9 ust. 2 Statutu, w którym Rada Miejska w Szprotawie postanowiła, że o utworzeniu, połączeniu, podziale jednostki pomocniczej gminy, a także zmianie jej granic lub jej zniesieniu rozstrzyga rada w drodze uchwały z uwzględnieniem zasad określonych w § 9 ust. 2 pkt 1-4. Jednakże art. 5 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym wyraźnie stanowi, że rada posiada kompetencję do określenia zasad tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej, a nie zasad zmiany granic tej jednostki. Rada Miejska wykroczyła poza upoważnienie ustawowe regulując kwestię zmiany granic jednostki pomocniczej. Wobec powyższego przekroczeniem kompetencji jest również zapis § 10 Statutu, w którym określono co ma zawierać uchwała podjęta przez Radę w zakresie tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej.

W § 19 Statutu Rada zawarła zapis, iż przewodniczący rady oraz wiceprzewodniczący rady koordynują z ramienia rady prace komisji. Taki zapis daje przewodniczącemu oraz wiceprzewodniczącemu dodatkowe uprawnienia, które nie zostały przewidziane w przepisach prawa. Należy bowiem pamiętać, że zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. Przewodniczący może wyznaczyć do wykonywania swoich zadań wiceprzewodniczącego (art. 19 ust. 2 ustawy). Nie można zatem uznać, że koordynowanie z ramienia rady prac komisji mieści się w granicach organizowania pracy rady czy prowadzenia obrad rady.

Wobec powyższego również zapis § 46 ust. 10 Statutu stanowi przekroczenie kompetencji rady poprzez wyposażenie przewodniczącego w dodatkowe uprawnienie. Zgodnie z § 46 ust. 10 Statutu projektowi uchwały przewodniczący rady nie nadaje biegu, jeżeli analiza prawna wykaże, że przedmiot proponowanej regulacji nie pozostaje w kompetencji rady lub jest niezgodny z obowiązującym prawem. W ocenie organu nadzoru tylko rada gminy, w drodze uchwały, może rozstrzygnąć czy projekt uchwały pozostaje w kompetencji rady oraz czy faktycznie jest niezgodny z obowiązującym prawem. Takich uprawnień nie posiada natomiast sam przewodniczący, który, jak już wcześniej wspomniano, wyłącznie organizuje pracę rady oraz prowadzi jej obrady. Nie ma podstawy do przyznawania przewodniczącemu organu stanowiącego gminy jakichkolwiek innych uprawnień niż te, które wynikają z przepisów prawa.

W § 73 pkt 5 Statutu Rada postanowiła, że do zadań komisji stałych należy przyjmowanie i analizowanie skarg i wniosków mieszkańców gminy dotyczących działalności rady, burmistrza i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Jednakże zgodnie z art. 229 pkt 1 Kodeksu postępowania administracyjnego jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, wojewoda, a w zakresie spraw finansowych - regionalna izba obrachunkowa są organami właściwymi do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności rady gminy. Z powyższego wynika zatem, iż właściwymi do przyjmowania i analizowania skarg dotyczących działalności rady gminy są wojewoda albo regionalna izba obrachunkowa, nie zaś komisje stałe rady gminy.

W § 82 Statutu rada uregulowała kwestię wyłączenia członków komisji rewizyjnej od udziału w jej działaniach w sprawach, w których może powstać podejrzenie o ich stronniczość lub interesowność. W myśl art. 24 ustawy o samorządzie gminnym radny jest obowiązany brać udział w pracach rady gminy i jej komisji oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany. Przy czym zgodnie z art. 25a ustawy radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego. Celem wprowadzenia tego przepisu do ustawy o samorządzie gminnym było zapobieżenie sytuacjom, kiedy mandat radnego może być wykorzystywany w celach prywatnych przez radnego, niezależnie od tego, czy wynikiem tego będzie osiągnięcie korzyści majątkowej, czy też będzie chodziło o korzyść innego rodzaju. Chodzi zatem o zagwarantowanie uczciwego sprawowania przez radnego mandatu i wykluczenie wykorzystania mandatu do własnych korzyści. Art. 25a ustawy stanowi zatem jedyną podstawę do wyłączenia się radnego od udziału w głosowaniu w komisji. Ponadto z uwagi na stwierdzenie nieważności § 82 ust. 1 Statutu pozostałe zapis zawarte w § 82, które regulują tryb wyłączenia, stały się bezprzedmiotowe i również podlegają stwierdzeniu nieważności.

W § 117 Statutu Rada zawarła zapis, że w sprawach nieuregulowanych w rozdziale dotyczącym rozpatrywania skarg i wniosków mają zastosowanie odpowiednie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Takie uregulowanie oznaczałoby, że w pierwszym rzędzie zastosowanie znajduje statut, będący aktem niższego rzędu niż ustawa, a dopiero w sprawach w nim nieuregulowanych, przepisy prawa powszechnie obowiązującego. Tym samym przyznano pierwszeństwo przepisom statutu przed przepisami ustawy. Stanowi to naruszenie art. 87 Konstytucji, który wskazuje hierarchię źródeł powszechnie obowiązującego prawa. Niezgodne z Konstytucją jest zaś stawianie przepisów mających charakter wykonawczy przed przepisami ustaw. Stanowi to istotne naruszenie prawa i powoduje konieczność eliminacji z obrotu prawnego takich regulacji.

W § 123 Statutu, dotyczącym zasad dostępu i korzystania z dokumentów organów gminy, Rada dopuściła możliwość kserowania i przetwarzania danych oraz przegrywania na nośniki elektroniczne, na pisemny wniosek za odpłatnością wynikającą z kosztów przygotowania informacji, ustalonych w zarządzeniu burmistrza. Zgodnie z art. 11b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich określa statut gminy. W wyrażeniu: "zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich", które powinny znaleźć się w statucie gminy, nie mieści się stanowienie o opłatach za udostępnienie dokumentu w określonej formie. Art.

11b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym stanowi o umocowaniu rady do określenia w statucie aspektów proceduralnych, wskazujących na sposób urzeczywistnienia prawa do informacji, takich jak określenie ogólnych reguł czy technicznych możliwości zapoznania się z ich treścią. Omawiane zasady dotyczą takich reguł o charakterze porządkowym, które dotyczą miejsca i czasu udostępniania dokumentów, technicznych uwarunkowań zapoznawania się z ich treścią, czy ich kopiowania, powielania, dokonywania wypisów. Ponadto podkreślenia wymaga, że przepis ten nie daje umocowania radzie gminy do stanowienia w statucie delegacji do wydawania przepisów wykonawczych (wyrok WSA w Opolu z dnia 14 maja 2009 r., sygn. akt II SA/Op 114/09).

Wobec powyższego należało orzec jak w sentencji.

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.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Teresa Kaczmarek