



Poznań, 5 grudnia 2018 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.631.2018.2

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 § 12, § 15 ust. 3 w zakresie wyrazów: „lub z jego upoważnienia, jeden z Wiceprzewodniczących z zastrzeżeniem § 11 i § 12”, § 26 ust. 5, § 52, § 72 ust. 4 oraz § 89 załącznika do uchwały Nr 810 Rady Miasta Konina z dnia 31 października 2018 roku w sprawie Statutu Miasta Konina - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 31 października 2018 roku Rada Miasta Konina podjęła uchwałę Nr 810 w sprawie Statutu Miasta Konina mocą, której został uchwalony Statut Miasta Konina w brzmieniu załącznika do uchwały dalej zwany „Statutem”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 1, art. 22 i art. 40 ust. 2 pkt 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r., poz. 994 ze zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 9 listopada 2018 roku.

Organ nadzoru dokonując badania zgodności z prawem powyższej uchwały stwierdził, co następuje.

Zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm. zwanej dalej „u.s.g.”) „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 Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz. U. 1997 r. nr 78 poz. 483 ze zm. zwanej dalej: „Konstytucja 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 przedmiotowej uchwały należy stwierdzić, że Rada Miasta Konina do przedmiotowego Statutu wprowadziła wskazane w sentencji przepisy z przekroczeniem zakresu swoich kompetencji wyznaczonych przez odpowiednie normy upoważniające, bądź dokonała modyfikacji przepisów ustawowych.

W § 12 Statutu rada wprowadziła zapis, zgodnie z którym: „W razie jednoczesnego wakatu na stanowiskach Przewodniczącego Rady oraz starszego wiekiem Wiceprzewodniczącego Rady, wykonywanie zadań określonych Ustawą lub Statutem dla Przewodniczącego Rady, należy do drugiego Wiceprzewodniczącego Rady”.

Organ nadzoru uznał, iż ww. zapis Statutu stanowi nieuprawnioną modyfikację przepisu ustawowego. Kwestie te reguluje ustawa, a zatem brak jest podstaw prawnych do regulowania dodatkowego tych kwestii w statucie i powtarzania zapisów ustawowych, a szczególnie do ich modyfikowania.

Ponadto zdaniem organu nadzoru, zapis zawarty w § 15 ust. 3 Statutu, zgodnie z którym: „Sesje zwołuje Przewodniczący Rady, lub z jego upoważnienia jeden z Wiceprzewodniczących z zastrzeżeniem § 11 i § 12”, także dokonuje modyfikacji przepisu ustawowego zawartego w art. 19 ust. 2 u.s.g.

Ponadto organ nadzoru stwierdził, że w § 26 ust. 5 Statutu dopuszczono możliwość nakazania przez przewodniczącego rady opuszczenia miejsca obrad – sali tym osobom spośród publiczności, które swoim zachowaniem lub wystąpieniami zakłócają porządek obrad bądź naruszają powagę sesji. Należy wskazać, iż art. 11 b ust. 2 u.s.g., jednoznacznie wskazuje, iż „Jawność działania organów gminy obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji (...)”. W ocenie organu nadzoru wprowadzenie do statutu gminy, a zatem do aktu prawa miejscowego, sankcji w postaci nakazu opuszczenia przez osobę z publiczności sali w trakcie trwania sesji rady gminy, przy czym o nałożeniu takiej sankcji miałby decydować przewodniczący rady, narusza zasadę jawności działania organów gminy wyrażoną w art. 61 Konstytucji RP oraz art. 11b ust. 1 i 2 u.s.g.

W § 52 Statutu rada określiła zasady dotyczące prowadzenia wspólnych sesji z radami innych jednostek samorządu terytorialnego. W ocenie organu nadzoru wskazane uregulowania, obejmujące procedurę związaną z organizacją, trybem zawiadamiania, przebiegiem i finansowaniem obrad przeprowadzanych wspólnie z radami innych jednostek samorządu terytorialnego, wykraczają poza ramy delegacji ustawowej wynikającej z art. 22 ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 1 i art. 40 ustawy o samorządzie gminnym. Podnieść należy, że wskazane przepisy ustawowe wyznaczają granice swobody rady w kształtowaniu treści statutu (regulacje zagadnień o charakterze ustrojowym) gminy, przez które należy rozumieć lokalną wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium (art. 1 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym). Z tego względu każda rada, będąc suwerennym organem stanowiącym na swym terenie, może podejmować uchwały obowiązujące wyłącznie na obszarze własnego działania - co wynika zresztą wprost z art. 94 Konstytucji RP - a zatem w granicach gminy i niewykraczające poza jego obszar. W tym kontekście uznać należy,

że oddziaływanie wskazanych regulacji wykracza poza obszar działania Rady Miasta Konina. Zamieszczono bowiem w statucie Miasta Konina treści, które określają zachowanie przewodniczących innych jednostek samorządu terytorialnego w sprawach organizowania wspólnych sesji oraz podpisywania zawiadomień, jak również regulacje dotyczące finansowania wspólnych sesji przez inne jednostki samorządu terytorialnego. Współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego jest uprawnieniem jednostek samorządu terytorialnego, niemniej jednak w statucie gminy – w ocenie organu nadzoru - nie mogą być zawarte postanowienia określające w sposób kategoryczny przebieg obrad wspólnych sesji organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego.

W § 72 ust. 3 Statutu rada wprowadziła zapis, na podstawie, którego: „Komisja Rewizyjna za zgodą Rady, może korzystać z porad, opinii i ekspertyz osób posiadających wiedzę fachową w zakresie związanym z przedmiotem jej działania.” W ust. 4 tego paragrafu rada zapisała, że: „W przypadku, gdy skorzystanie z wyżej wskazanych środków wymaga zawarcia odrębnej umowy i dokonania wypłaty wynagrodzenia ze środków Miasta, Przewodniczący Komisji Rewizyjnej przedstawia sprawę na posiedzeniu Rady, w celu podjęcia uchwały zobowiązującej właściwe organy do zawarcia stosowanej umowy w imieniu Miasta, zgodnie ze wskazaniem Komisji”.

W opinii organu nadzoru postanowienie zawarte w wyżej wskazanym § 72 ust. 4 Statutu w istocie uprawnia radę miasta do podjęcia, na wniosek przewodniczącego komisji uchwały zobowiązującej prezydenta do zawarcia w imieniu miasta umowy w celu dokonania wypłaty wynagrodzenia ze środków miasta osobie zaangażowanej w charakterze eksperta. Należy uznać, że takie uregulowanie jest pozbawione podstaw prawnych oraz narusza art. 60 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 u.s.g.. Zgodnie bowiem z tym artykułem za prawidłową gospodarkę finansową gminy odpowiada wójt (burmistrz, prezydent) i to jemu przysługuje wyłączne prawo między innymi do zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych przez radę gminy oraz do dokonywania wydatków budżetowych. Realizując swoje wyłączne kompetencje wójt (burmistrz, prezydent) jest w pełni samodzielny. Rada gminy nie może udzielać mu w tym zakresie zaleceń. Nie może też zobowiązywać go do podejmowania czynności prawnych, tj. zawierania umów z określonymi osobami. Zgodnie z ustawą kompetencje rady gminy w zakresie gospodarki finansowej obejmują uchwalenie budżetu, nie zaś dysponowanie wydzielonymi w nim środkami (vide: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 maja 2005 r., sygn. akt III SA/Wr 26/04 oraz wyrok WSA w Lublinie z dnia 5 lutego 2015 r., sygn. akt III SA/Lu 647/14).

W § 89 Statutu wskazano, że „Uprawnienia określone w § 86 i § 87 nie znajdują zastosowania: 1) w przypadku wyłączenia - na podstawie ustaw - jawności informacji, 2) gdy informacje publiczne stanowią tajemnice ustawowo chronione prawem, 3) w odniesieniu do spraw indywidualnych z zakresu administracji publicznej, o ile Ustawa nie stanowi inaczej, niż art. 73 Kodeksu postępowania administracyjnego”. Takiego rodzaju ograniczenia w dostępie z 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 urzeczywistniania 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 należy stwierdzić, że przedmiotowe rozstrzygnięcie nadzorcze 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 Miasta Konina.
Prezydent Miasta Konina.