

1.02. 225 / 2020

RADA MIEJSKA KOŁA

Wpłynęło, dn. 06. 11. 2020



WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.699.2020.22

URZĄD MIEJSKI w KOŁE
Poznań, dnia 5 listopada 2020 r.
KANCLERIA OGOLNA

Wpłynęło 05. LIS. 2020

Ilość zał. podpis: *Bim*

nr 19542 skierowano: *102*

znak sprawy

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)

orzekam

nieważność § 10, § 70 ust. 1 i § 71 uchwały nr XXIX/279/2020 Rady Miejskiej w Kole z dnia 30 września 2020 r. w sprawie statutu miasta Koła - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 30 września 2020 r. Rada Miejska w Kole podjęła uchwałę nr XXIX/279/2020 w sprawie statutu miasta Koła, zwaną dalej "uchwałą" lub "Statutem".

Uchwałę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713).

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 6 października 2020 r.

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

Zgodnie z ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.), zwaną dalej „u.s.g.”, w statucie gminy określa się: ustrój gminy (art. 3 ust. 1), zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostek pomocniczych (art. 5 ust. 3), zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich (art. 11b ust. 3), zasady i tryb działania komisji rewizyjnej (art. 18a ust.5), zasady i tryb działania komisji skarg, wniosków i petycji (art. 18b ust. 3), organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy (art. 22 ust. 1), zasady działania klubów radnych (art. 23 ust. 4), zasady udziału przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych w pracach rady gminy (art. 37a), uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy (art. 51 ust. 3).

Udzielona radzie gminy kompetencja ma dość szeroki zakres, co jednak nie oznacza dowolności w zakresie ustalania statutu gminy. Organy władzy publicznej zobligowane

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

są do działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.; Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.; 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 regulacji konstytucyjnych koresponduje przepis art. 40 ust. 1 u.s.g., w myśl którego na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Ustawa ustrojowa (u.s.g.) stanowi bezpośrednią podstawę wydawania przez organy gminy aktów prawa miejscowego w zakresie wewnętrznego ustroju gminy (art. 40 ust. 2 pkt 1 u.s.g.).

Rada gminy, uchwalając statut gminy, zobowiązana jest więc przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego, a regulacje statutowe nie mogą pozostawać w sprzeczności ani z powołaną ustawą (u.s.g.), ani też z żadnym innym aktem wyższego rzędu. Ponadto rada, realizując przyznaną jej kompetencję uchwałodawczą, nie może wkraczać w materię już uregulowaną ustawą, co oznacza zarówno zakaz powtarzania w akcie prawa miejscowego przepisów ustaw, jak również ich modyfikacji (chyba że przepis upoważniający wyraźnie na to zezwala).

Oceniając legalność przedłożonej do oceny uchwały, stwierdzić należy, że Rada Miejska w Kole wprowadziła do Statutu wskazane w sentencji przepisy z przekroczeniem zakresu swoich kompetencji wyznaczonych przez odpowiednie normy upoważniające, dokonując jednocześnie bezprawnej ingerencji w materię unormowaną ustawowo.

W myśl § 10 Statutu: „W razie nieobecności przewodniczącego, funkcję w pierwszej kolejności pełni najstarszy wiekiem wiceprzewodniczący”. W ocenie organu nadzoru regulacja ta pozostaje w istotnej sprzeczności z art. 19 ust. 2 u.s.g., zgodnie z którym: „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”. Przepis art. 19 ust. 2 u.s.g. reguluje nie tylko zadania przewodniczącego rady (zdanie pierwsze), ale również warunki wykonywania tych zadań przez wiceprzewodniczącego rady (zdanie drugie i trzecie). Z powołanej regulacji wynika uprawnienie przewodniczącego do wyznaczenia wiceprzewodniczącego do wykonywania jego zadań. Dopiero nieskorzystanie z tego uprawnienia (niewyznaczenie wiceprzewodniczącego) otwiera drogę wiceprzewodniczącemu rady najstarszemu wiekiem

do wykonywania zadań nieobecnego przewodniczącego. Tymczasem rada w kwestionowanym przepisie Statutu dokonała niedopuszczalnej modyfikacji art. 19 ust. 2 u.s.g., bowiem pominęła ustawowe uprawnienie przewodniczącego, przyjmując, że jego funkcję, podczas nieobecności, „w pierwszej kolejności pełni najstarszy wiekiem wiceprzewodniczący”. Podkreślić należy, że ustawodawca nie upoważnił wprost rady gminy, aby ta, w drodze regulacji statutowych, w tym w oparciu o art. 22 ust. 1 u.s.g., wprowadziła odmienne reguły niż ustalone w art. 19 ust. 2 u.s.g. Wskazane uchybienie stanowi zatem istotne naruszenie normy kompetencyjnej wynikającej z art. 22 ust. 1 w związku z art. 19 ust. 2 u.s.g. i powoduje konieczność stwierdzenia nieważności wadliwego przepisu § 10 Statutu.

W § 70 ust. 1 Statutu rada postanowiła, że: „Burmistrz lub wyznaczony przez niego pracownik urzędu powinien uczestniczyć w sesjach rady”. Zdaniem organu nadzoru rada gminy nie może nałożyć na burmistrza obowiązku uczestniczenia w sesjach rady, gdyż taki zapis narusza art. 30 ust. 2 u.s.g. Przepis ten wskazuje, że do zadań wójta należy w szczególności: przygotowywanie projektów uchwał rady gminy, opracowywanie programów rozwoju w trybie określonym w przepisach o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, określanie sposobu wykonywania uchwał, gospodarowanie mieniem komunalnym, wykonywanie budżetu, zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. W obowiązującym stanie prawnym brak jest podstaw do tego, aby rada mogła nakładać na organ wykonawczy obowiązki inne niż te, które przewiduje ustawa samorządowa. W orzecznictwie wyrażony został jednolicie pogląd, że uczestniczenie burmistrza (wójta, prezydenta miasta) w sesjach rady gminy stanowi jego uprawnienie, a nałożenie na niego takiego obowiązku przez organ uchwałodawczy jest niezgodne z prawem (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 7 października 2009 r., sygn. akt III SA/Wr 369/09 oraz z dnia 3 listopada 2009 r., sygn. akt III SA/Wr 476/09; wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 22 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Go 321/11; wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2017 r., sygn. II OSK 564/14; CBOSA).

Uzasadnienia prawnego nie znajduje również nałożenie przez radę w omawianym przepisie Statutu „powinności” uczestniczenia w sesjach rady wyznaczonego przez burmistrza pracownika urzędu. Zapis ten jest nieuprawnionym wkroczeniem rady w kompetencje burmistrza jako kierownika urzędu gminy, za pomocą którego wykonuje on swoje zadania (art. 33 ust. 1 i ust. 3 u.s.g.) i który wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (art. 33 ust. 5 u.s.g.). Również z art. 7 pkt 1 i pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1282) wynika, że czynności z zakresu prawa pracy, za jednostki, o których mowa w art. 2 (a zatem także za urzędy gmin), względem „zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta), sekretarza gminy, skarbnika gminy oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych”, a także „wobec pozostałych pracowników urzędu oraz wobec kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych innych niż wymienione w pkt 1 i 2”, wykonuje wójt (burmistrz, prezydent miasta). Nie ulega zatem wątpliwości, iż to do kompetencji burmistrza – jako zwierzchnika służbowego osób

wskazanych w § 70 ust. 1 Statutu - należy powierzenie im określonych obowiązków, w tym w zakresie udziału w sesjach rady.

W świetle dokonanych ustaleń zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności § 70 ust. 1 Statutu jako uchwalonego przez radę z przekroczeniem granic upoważnienia wynikającego z art. 22 ust. 1 w związku z art. 30 ust. 2 oraz art. 33 ust. 1, ust. 3 i ust. 5 u.s.g. Powyższe nie uszczupla wypływającego wprost z art. 21a u.s.g. uprawnienia przewodniczącego rady gminy, który „w związku z realizacją swoich obowiązków może wydawać polecenia służbowe pracownikom urzędu gminy wykonującym zadania organizacyjne, prawne oraz inne zadania związane z funkcjonowaniem rady gminy, komisji i radnych. W tym przypadku przewodniczący rady gminy wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników, o których mowa w zdaniu pierwszym”.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi także § 71 Statutu, w myśl którego: „W przypadku uzyskania upoważnienia od burmistrza, zastępca burmistrza przejmuje jego zadania i kompetencje wymienione w § 69”. Powołany przepis § 69 Statutu stanowi: „Burmistrz wykonuje: 1) uchwały rady, 2) przypisane mu zadania i kompetencje”, 3) zadania powierzone, o ile ich wykonywanie – na mocy przepisów obowiązującego prawa – należy do burmistrza, 4) inne zadania określone ustawami i niniejszym statutem”.

W ocenie organu nadzoru warunki przejmowania zadań i kompetencji burmistrza (wójta, prezydenta miasta) przez inne osoby, w tym jego zastępcę, unormowane zostały ustawowo i nie stanowią materii, która mogłaby być w sposób odmienny uregulowana w statucie gminy. Wskazać tu należy na art. 33 ust. 4 u.s.g., zgodnie z którym: „Wójt może powierzyć prowadzenie określonych spraw gminy w swoim imieniu zastępcy wójta lub sekretarzowi gminy”. Ponadto w myśl art. 39 ust. 2 u.s.g.: „Wójt może upoważnić swoich zastępców lub innych pracowników urzędu gminy do wydawania decyzji administracyjnych, o których mowa w ust. 1, w imieniu wójta”. Ustawodawca określił zatem zarówno zakres spraw, które mogą być prowadzone w imieniu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) na podstawie powierzenia (art. 33 ust. 4 u.s.g.) i upoważnienia (art. 39 ust. 2 u.s.g.), jak i krąg osób, na które można je scedować. Podkreślić należy, że krąg tych osób nie ogranicza się jedynie do zastępcy burmistrza, jak sugeruje regulacja § 71 Statutu. Ponadto - na gruncie ustaw szczególnych - nie wszystkie kompetencje przypisane organowi wykonawczemu gminy mogą być przejmowane przez inne osoby (np. w orzecznictwie sądowno-administracyjnym kwestionowana jest możliwość cedowania uprawnień wójta jako organu wykonawczego do dokonywania zmian w budżecie na inne osoby, w tym na zastępcę wójta – por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 31 stycznia 2018 r. sygn. akt III SA/Po 910/17, CBOSA).

Podsumowując, przepis § 71 Statutu został uchwalony przez radę z przekroczeniem granic upoważnienia wynikającego z art. 22 ust. 1 u.s.g. w związku z art. 33 ust. 4 i art. 39 ust. 2 u.s.g. i tym samym uzasadnione jest stwierdzenie jego nieważności.

Wobec powyższego, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. 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
(-) Łukasz Mikołajczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:
Rada Miejska Koła
Burmistrz Miasta Koła

