



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 14 maja 2018 r.

Poz. 4169

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.200.2018.22 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 8 maja 2018 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr XXXIX/320/2018 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 29 marca 2018 r. w sprawie zmiany uchwały nr VII/40/2003 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 12 czerwca 2003 roku w sprawie Statutu Gminy Dąbie w następującym zakresie:

1) § 1 pkt 10 w zakresie zwrotów:

- „3. Porządek obrad pierwszej sesji powinien obejmować co najmniej następujące sprawy: 1) złożenie ślubowania przez nowo wybranych radnych; 2) wybór przewodniczącego oraz dwóch wiceprzewodniczących; 3) informacje burmistrza o stanie budżetu oraz innych aktualnie ważnych spraw dla gminy; 4) wybór członków poszczególnych komisji rady”;

- „pod warunkiem, iż żaden z radnych nie sprzeciwi się zmianom w porządku obrad”;

2) § 1 pkt 23 w zakresie zwrotu: „i komisja rewizyjna. Kontrolę gospodarki finansowej jednostek pomocniczych sprawuje skarbnik i przedkłada w tym zakresie informację burmistrzowi”;

3) § 2;

4) załącznika nr 1

- ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Na sesji 29 marca 2018 r. Rada Miejska w Dąbiu podjęła uchwałę nr XXXIX/320/2018 w sprawie zmiany uchwały nr VII/40/2003 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 12 czerwca 2003 roku w sprawie Statutu Gminy Dąbie, zwaną dalej: „uchwałą”. Jako podstawę prawną uchwały powołano: „art. 18 ust. 2 pkt. 1 ustawy z dnia 9 października 2017 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 ze zm.)”.

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu 9 kwietnia 2018 r.

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

W § 1 uchwały Rada Miejska w Dąbiu postanowiła o wprowadzeniu określonych w tym paragrafie zmian w załączniku do uchwały nr VII/40/2003 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 12 czerwca 2003 roku w sprawie Statutu Gminy Dąbie – Statucie Gminy Dąbie. Zmiany te zostały wymienione w pkt od 1 do 25 i polegają na nadaniu nowej treści przepisom § 1, § 2 ust. 1, 2 i 7 oraz § 3-45, na dodaniu po § 45 nowych przepisów (od § 46 do § 74), jak również na skreśleniu dotychczasowych i dodaniu nowych oznaczeń rozdziałów i ich tytułów.

I

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym 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 są do działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.; 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 ustawy o samorządzie gminnym 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 ustawy o samorządzie gminnym, 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.

Rada gminy, uchwalając statut gminy, zobowiązana jest więc przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę o samorządzie gminnym, a regulacje statutowe nie mogą pozostawać w sprzeczności ani z powołaną ustawą, ani też z żadnym innym aktem wyższego rzędu. Ponadto rada gminy, realizując upoważnienie ustawowe, 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).

Odnosząc powyższe do badanej uchwały stwierdzić należy, że Rada Miejska w Dąbiu wprowadziła do przedmiotowego Statutu przepisy wykraczające poza zakres upoważnienia ustawowego, modyfikując jednocześnie materię uregulowaną ustawowo.

Zmiany wymienione w § 1 pkt 10 uchwały obejmują m.in. zmianę treści § 27 ust. 3 i 12 Statutu.

Pierwszy z wymienionych przepisów (ust. 3) określa obligatoryjne elementy porządku obrad pierwszej sesji. Organ nadzoru pragnie zwrócić uwagę na przepisy art. 20 ust. 2, 2b i 2ba ustawy o samorządzie gminnym, w których ustawodawca wskazał podmioty uprawnione do zwoływania pierwszych sesji rady gminy w określonych sytuacjach i terminach. Pierwszą sesję nowo wybranej rady gminy zwołuje komisarz wyborczy (ust. 2). Również komisarz wyborczy został uprawniony do zwołania pierwszej sesji rady gminy powstałej w wyniku połączenia gmin lub rady nowo utworzonej gminy (ust. 2ba). Z kolei w przypadku wyborów przedterminowych pierwszą sesję zwołuje osoba, którą Prezes Rady Ministrów wyznaczył do pełnienia funkcji organów jednostki samorządu terytorialnego (ust. 2b). Skoro ustawodawca przekazał kompetencje w zakresie zwoływania pierwszych sesji komisarzowi wyborczemu, ewentualnie osobie, o której mowa w art. 20 ust. 2b, to w konsekwencji określenie czynności związanych ze zwołaniem tychże sesji pozostaje, w ocenie organu nadzoru, poza zakresem uregulowań statutu gminy.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi ponadto regulacja dodawanego do Statutu § 27 ust. 12 w zakresie, w jakim uzależnia możliwość wprowadzenia do porządku obrad uchwał i spraw nieobjętych tym porządkiem od warunku, iż „żaden z radnych nie sprzeciwi się zmianom w porządku obrad”. W ocenie organu nadzoru rozwiązanie to stoi w sprzeczności z postanowieniami art. 20 ust. 1a i 4 ustawy o samorządzie gminnym. Przepisy te statuują zasadę, że rada gminy może wprowadzić zmiany w porządku bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady (w przypadku zmiany porządku obrad sesji zwołanej w trybie określonym w art. 20 ust. 3 dodatkowo wymagana jest zgoda wnioskodawcy).

Mocą § 1 pkt 23 uchwały Rada postanowiła m. in. o dodaniu do Statutu § 73. Wprowadzany do tego przepisu ust. 7 stanowi, że „Nadzór nad działalnością jednostek pomocniczych i ich organów sprawują burmistrz oraz rada i komisja rewizyjna. Kontrolę gospodarki finansowej jednostek pomocniczych sprawuje skarbnik i przedkłada w tym zakresie informację burmistrzowi”. W ocenie organu nadzoru regulacja ta - w zakresie określonym w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia - wykracza poza zakres spraw, które rada gminy może uregulować w statucie gminy, a ponadto jest sprzeczna z art. 35 ust. 3 pkt 5 oraz art. 11a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Według art. 35 ust. 3 pkt 5 ww. ustawy, zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej określa statut jednostki pomocniczej. Przepis ten - po pierwsze - stanowi podstawę do określenia zakresu i form kontroli oraz nadzoru w treści statutów jednostek pomocniczych, nie zaś w statucie gminy, po wtóre - wskazuje organy gminy jako uprawnione do sprawowania kontroli i nadzoru nad działalnością organów jednostki pomocniczej. Organami gminy są wyłącznie organy wymienione w art. 11a ust. 1 ww. ustawy, tj. rada gminy oraz wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Poza organami wymienionymi w art. 11a ustawy o samorządzie gminnym funkcji organu gminy nie można przypisać jakiegokolwiek innemu podmiotowi (w tym komisji rewizyjnej i skarbnikowi gminy). Przepis art. 18a ust. 1 powołanej ustawy potwierdza kompetencje kontrolne rady gminy względem jednostek pomocniczych gminy, która w tym celu powołuje komisję rewizyjną. Z kolei wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest tym organem gminy, który ponosi odpowiedzialność za prawidłową gospodarkę finansową gminy (art. 60 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.) jako *lex specialis* w stosunku do ustawy ustrojowej bardziej szczegółowo określa kompetencje wójta i przyznaje mu w art. 247 ust. 2 prawo sprawowania ogólnego nadzoru nad realizacją, określonych uchwałą budżetową, dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu gminy. Natomiast skarbnik gminy jako główny księgowy budżetu nie został przez ustawodawcę uznany za jej organ. Powoduje to, że prawodawca miejscowy nie może nadać mu uprawnień kontrolnych w stosunku do jednostki pomocniczej gminy.

Zauważyć ponadto należy, że skarbnik gminy posiada status pracownika samorządowego, jedynie powoływanego i odwoływanego przez radę gminy i to na wniosek wójta (art. 18 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym; art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, Dz. U. z 2016 r. poz. 902 ze zm.). Sprawa zakresu czynności poszczególnych pracowników urzędu gminy, w tym skarbnika gminy, należy do jego kierownika, czyli do wójta (burmistrza, prezydenta miasta), który wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (art. 33 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym) i któremu ustawodawca powierzył wykonywanie czynności z zakresu prawa pracy wobec zastępcy burmistrza, sekretarza, skarbnika, pozostałych pracowników urzędu oraz kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych (art. 7 pkt 1 i 3 ustawy o pracownikach samorządowych). W tym zakresie przepisy powołanych ustaw nie przewidują jakichkolwiek kompetencji dla rady gminy. W szczególności nie przewidują możliwości bezpośredniego nakładania przez radę gminy na skarbnika gminy zadań kontrolnych w stosunku do jednostki pomocniczej gminy.

II

W § 2 uchwały Rada ustaliła „tekst jednolity Statutu w brzmieniu określonym w Załączniku nr 1 do niniejszej uchwały”.

W ocenie organu nadzoru postanowienie § 2 uchwały o ustaleniu tekstu jednolitego Statutu Gminy Dąbie, jak również załącznik nr 1 do uchwały zawierający tenże tekst, w sposób istotny naruszają art. 16 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1523), dalej: „ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych”, a także przepisy działu III „Zasad techniki prawodawczej” stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), dalej: „ZTP”.

Sporządzenie tekstu jednolitego ma jedynie na celu ułatwienie posługiwania się tekstem aktu prawnego w sytuacji, kiedy akt ten był nowelizowany. Na skutek sporządzenia i ogłoszenia tekstu jednolitego aktu normatywnego nie dochodzi do ustanowienia nowych norm prawnych. Jest to jedynie czynność techniczna polegająca na redakcyjnym uporządkowaniu wg ściśle określonych zasad przepisów prawnych już obowiązujących (tj. przepisów pierwotnego aktu prawa miejscowego i jego zmian). Tym samym tekst jednolity nie stanowi źródła prawa. Źródłem takim – stosownie do zapisów art. 87 ust. 2 Konstytucji RP -

jest natomiast akt prawa miejscowego. Jak wyjaśnił Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 8 listopada 2006 r. (sygn. akt: III SA/Wr 404/06) tekst jednolity jest autorytatywnym stwierdzeniem aktualnej treści danego aktu normatywnego, a jego sporządzenie polega na naniesieniu na tekst pierwotny zmian wprowadzonych przepisami zmieniającymi, które weszły w życie po ogłoszeniu tekstu pierwotnego. Tekst jednolity ma więc charakter deklaratoryjny, tj. nie wprowadza żadnych zmian do porządku prawnego, a tylko stwierdza jaka jest w danym momencie treść aktu normatywnego. Stanowisko takie wyraźnie przyjmuje również Trybunał Konstytucyjny, wywodząc, że tekst jednolity jest odzwierciedleniem istniejącego stanu prawnego i w żadnym wypadku nie można w nim zawrzeć jakichkolwiek nowych sformułowań, które ten stan prawny poddawałyby modyfikacji. Tekst jednolity jest redakcyjnym uporządkowaniem norm prawnych obowiązujących w chwili jego ogłaszania. Z tego też powodu nie ma przeszkód, by kompetencję do ogłoszenia tekstu jednolitego powierzyć organom władzy wykonawczej (orzeczenie TK z dnia 21 stycznia 1997 r., K 18/96).

Wobec określonej wyżej roli tekstów jednolitych, odmiennej od normotwórczej roli aktów prawa miejscowego (i innych aktów stanowiących źródła prawa powszechnie obowiązującego), a zarazem mając na względzie ich urzędowy charakter i związane z tym faktem domniemanie prawidłowości, ustawodawca wprowadził odrębne zasady sporządzania i ogłaszania tekstów jednolitych aktów normatywnych.

Podstawę sporządzania i ogłaszania tekstów jednolitych aktów normatywnych stanowią przepisy art. 16 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych. Z zapisów ust. 3 i 4 powołanego art. 16 wynika, że teksty jednolite aktów normatywnych innych niż ustawa (a zatem również aktów prawa miejscowego) ogłasza organ właściwy do wydania aktu normatywnego, samo zaś ogłoszenie tekstu następuje w formie obwieszczenia w dzienniku urzędowym, w którym dany akt normatywny ogłoszono. Ogłoszenie takiego tekstu jest obowiązkowe nie rzadziej niż raz na 12 miesięcy, jeżeli akt był nowelizowany. Akt normatywny może określić termin ogłoszenia tekstu jednolitego.

Ponadto, aby uznać tekst jednolity za prawidłowo sporządzony i ogłoszony, winien on odpowiadać szczegółowym warunkom określonym w przepisach działu III (§ 98-110) ZTP. Zasady określone w § 98-100 ZTP odnoszą się do możliwości wyznaczania terminu ogłoszenia tekstu jednolitego i uwzględniania odpowiedniego stanu prawnego. W przepisie § 101 ZTP zawarto zasadę, iż ogłoszenie tekstu jednolitego następuje w formie obwieszczenia, a tekst jednolity jest załącznikiem do tego obwieszczenia. Kolejne przepisy ZTP szczegółowo wyznaczają zasady redagowania obwieszczenia (§ 102-105), jak również samego tekstu jednolitego (§ 106-109). Zgodnie z zapisami § 110 ZTP zasady wyrażone w niniejszym dziale stosuje się odpowiednio do tekstów jednolitych aktów normatywnych innych niż ustawa, a zatem również do tekstów jednolitych aktów prawa miejscowego, do których zaliczyć należy statuty gmin.

Przepis § 106 ZTP zobowiązuje do redagowania tekstu jednolitego według następujących zasad: 1) zachowuje się numerację pierwotnego tekstu ustawy i uwzględnia numerację dodaną przez ustawy zmieniające; nie wprowadza się ciągłości numeracji; 2) w miejscu uchylonej jednostki redakcyjnej lub systematyzacyjnej wpisuje się oznaczenie uchylonej jednostki oraz określenie „uchylony”, podając w odnośniku tytuł ustawy uchylającej oraz oznaczenie dziennika urzędowego, w którym została ogłoszona ta ustawa, i dziennika urzędowego, w którym została ogłoszona zmiana w zakresie terminu wejścia w życie ustawy, a także podaje się przepis uchylający i datę jego wejścia w życie; 3) przy jednostkach redakcyjnych lub systematyzacyjnych, których treść zmieniono, i przy jednostkach dodanych podaje się w odnośnikach do tych jednostek tytuł ustawy nowelizującej oraz oznaczenie dziennika urzędowego, w którym została ogłoszona ta ustawa, i dziennika urzędowego, w którym została ogłoszona zmiana w zakresie terminu wejścia w życie ustawy, a także podaje się przepis nowelizujący i datę jego wejścia w życie; 4) w przypadku jednostek redakcyjnych lub systematyzacyjnych wielokrotnie zmienianych, w odnośnikach do tych jednostek podaje się ostatnią zmianę, zgodnie z zasadami wyrażonymi w pkt 2 i 3.

Wskazany obowiązek odpowiedniego omawiania zmian przepisów aktu normatywnego (w formie odnośników do tych przepisów) powoduje, że tekst jednolity powinien umożliwiać prześledzenie historii zmian danego aktu wynikających zarówno z nowelizacji dokonywanych przez samego prawodawcę, jak i z innych przyczyn (§ 108), np. wynikających z rozstrzygnięć nadzorczych czy orzeczeń sądów administracyjnych w przypadku aktów prawa miejscowego.

Odnosząc powyższe do badanej uchwały stwierdzić należy, że Rada Miejska w Dąbiu, postanawiając w § 2 uchwały o ustaleniu tekstu jednolitego Statutu Gminy Dąbie w formie załącznika do uchwały zmieniającej tenże statut, w sposób istotny naruszyła zasadę ogłaszania tekstu jednolitego w formie obwieszczenia (w dzienniku urzędowym, w którym dany akt normatywny ogłoszono) zawartą

w art. 16 ust. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych oraz w § 101 ZTP. Ponadto tekst jednolity przedmiotowego statutu zredagowany został z naruszeniem zasad określonych w § 106 pkt 3 ZTP poprzez brak zamieszczenia odnośników do zmienianych i dodawanych do Statutu Gminy Dąbie jednostek redakcyjnych i podania w tychże odnośnikach wymaganych informacji.

Organ nadzoru pragnie ponadto zwrócić uwagę, że badaną uchwałą Rada Miejska w Dąbiu dokonała licznych zmian Statutu Gminy Dąbie. Zmiany dotyczą wszystkich 45 paragrafów dotychczasowego Statutu i polegają na zastąpieniu tych przepisów przepisami o innej treści (z wyjątkiem § 2, w którym zmieniono treść jedynie ust. 1, 2 i 7). Ponadto Rada zdecydowała o dodaniu do Statutu kilkudziesięciu nowych przepisów (tj. od § 46 do § 74). Zmianami objęto również załączniki do Statutu, redukując ich liczbę z sześciu (por. dotychczasowe brzmienie § 45) do dwóch (por. brzmienie dodanego § 74). W tym stanie rzeczy zastosowanie winien mieć przepis § 84 w zw. z § 110 ZTP, który w sytuacji, jeżeli zmiany wprowadzane w akcie prawa miejscowego miałyby być liczne albo miałyby naruszać jego konstrukcję lub spójność, obliuguje prawodawcę miejscowego do opracowania projektu nowego aktu. Uchybienie przez Radę Miejską w Dąbiu przepisom § 84 w zw. z § 110 ZTP nie ma jednak waloru istotności i w tym zakresie organ nadzoru, stosownie do zapisów art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, ogranicza się do wskazania, iż uchwałą wydano z naruszeniem prawa.

Organ nadzoru zwraca również uwagę na błędne przytoczenie przez Radę Miejską w Dąbiu tytułu ustawy o samorządzie gminnym. Rada, powołując jako podstawę prawną uchwały art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, podała nieprawidłową datę tejże ustawy („9 października 2017 r.” zamiast poprawnej: „8 marca 1990 r.”).

Z uwagi na powyższe, należało orzec jak w sentencji.

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