



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

PN.II.0911-16/18/04

OP
31.03.04
P
URZĄD GMINY
w Długoleści
wpt.
dnia 30.03.2004
Nr 4488 zat.

Wrocław, dnia 24 marca 2004 r.

W P L Y N Ę Ł O
dnia 30.03.2004
do Rady Gminy w Długoleści

BRG 0067/83/2004

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 08.03.1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 ze zm.) stwierdzam nieważność § 31 ust. 2; § 32 ust. 2; § 72 ust. 2 w części obejmującej zwrot „Z-ca Wójta oraz Sekretarz i Skarbnik”; § 77 ust. 2; § 114 ust. 2 uchwały XVIII/400/2004 Rady Gminy Długoleści z 27.02.2004 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Długoleści

Uzasadnienie

Rada Gminy Długoleści podjęła dnia 27.02.2004 r. uchwałę w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Długoleści.

Uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 04.03.2004 r., przekazana pismem BRG - 0067/2/4/04 z 03.03.2004 r.

W toku badania legalności uchwał Organ Nadzoru stwierdził podjęcie:

1. § 31 ust. 2 uchwały z istotnym naruszeniem art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 02.04.1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483);
2. § 32 ust. 2 oraz § 77 ust. 2 uchwały z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz § 137 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908);
3. § 72 ust. 2 uchwały w części obejmującej zwrot „Z-ca Wójta oraz Sekretarz i Skarbnik” z istotnym naruszeniem art. 33 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym;
4. § 114 ust. 2 uchwały z istotnym naruszeniem art. 7 Konstytucji RP.

1. W § 31 ust. 2 uchwały postanowiono, że: „Rada, na wniosek Przewodniczącego, może upoważnić w drodze uchwały inną osobę, niż Wiceprzewodniczący, do reprezentowania jej na zewnątrz”. Mocą niniejszego przepisu Rada Gminy wprowadziła ogólną kompetencję organu stanowiącego do podejmowania uchwał w sprawie upoważnienia innej osoby niż Przewodniczący do reprezentowania Rady na zewnątrz, o ile taki wniosek zgłosił Przewodniczący Rady.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że wszystkie działania organów władzy publicznej są wyznaczone przez prawo zawierające podstawę działania i które zakreśla granice działania. Podstawa prawna oznacza, że każde działanie organów władzy publicznej powinno być oparte na upoważnieniu przez normę ustawową: a) do podjęcia działania, b) do podjęcia działania w określonej formie, c) do podjęcia działania w określonych warunkach. Przepis ten wyklucza zarówno podejmowanie działań jedynie na podstawie prawa, bez uwzględnienia wymogu utrzymania działania w granicach prawa, jak i działalność jedynie w ramach prawa („w szrankach prawa”) bez uwzględnienia wymogu podstawy prawnej działania (A. Błaś, *Konstytucje Rzeczypospolitej red. Jan Boć, Wrocław 1998 r., s.28*).

Ustawa o samorządzie gminnym przewidziała w art. 19 funkcję przewodniczącego rady oraz wiceprzewodniczących. Funkcję tę wykonuje radny wybrany przez radę kwalifikowaną większością głosów, którego zadaniem jest organizowanie prac rady oraz prowadzenie jej obrad. Ponadto pewne uprawnienia przewodniczącego mogą wynikać z przepisów szczególnych, w tym m.in. z ustawy z 22.03.1990 r. o pracownikach samorządowych (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1593 ze zm.), czy rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 31.07.2000 r. w sprawie sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy (Dz.U. nr 66, poz. 800 ze zm.). W ramach, wynikających z przepisów powszechnie obowiązujących, kompetencji ogólnych można wyinterpretować uprawnienia szczegółowe przysługujące przewodniczącemu i jego zastępcom. Takie uprawnienia zostały przykładowo wyliczone w § 29 ust. 1 oraz w § 31 ust. 1 Statutu Gminy Długoleka. Przepis § 31 ust. 1 pkt 2 Statutu manifestuje jedną z kompetencji przewodniczącego, którą można wyinterpretować z upoważnienia przewodniczącego rady do organizowania prac rady oraz prowadzenia obrad rady (art. 19 ust. 2 zd. pierwsze ustawy o samorządzie gminnym). Paragraf 31 ust. 2 Statutu, przewidując możliwość powierzenia tej kompetencji innej osobie drogą uchwały Rady podjętej na wniosek Przewodniczącego, nie znajduje uzasadnienia w kontekście aktualnego porządku prawnego. Zakres czynności dokonywanych przez przewodniczącego (wiceprzewodniczącego) rady gminy wynika z ustawowego upoważnienia takiej osoby do organizowania prac i prowadzenia obrad rady. Uprawnienia te są przypisane przewodniczącemu jako podmiotowi realizującemu taką właśnie funkcję. Tryb zastępstwa także jest przedmiotem ustawowej regulacji. Powierzenie tych uprawnień przez radę gminy innej osobie, bez względu na to czy miałyby ono charakter kompleksowy czy też dotyczyłoby niektórych kompetencji, oraz bez względu na to, czy miałyby to charakter stały czy okazjonalny, sprowadzałoby się w ostateczności do dokonywania przesunięć kompetencyjnych naruszających porządek ustawy.

W związku z powyższym należy stwierdzić podjęcie § 31 ust. 2 z istotnym naruszeniem art. 7 Konstytucji.

2. Paragraf 32 ust. 2 Statutu stanowi, że „*Pod nieobecność Przewodniczącego jego zadania wykonuje wyznaczony przez niego Wiceprzewodniczący*”. Przepis ten normuje zasadę zastępstwa Przewodniczącego przez wyznaczonego Wiceprzewodniczącego, upoważniając zarazem Przewodniczącego do wyznaczenia Wiceprzewodniczącego, który będzie pełnił tymczasowo jego funkcje.

W § 77 ust. 2 postanowiono, że „*W razie nieobecności Przewodniczącego czynności określone w ust. 1 [otwieranie, prowadzenie i zamykanie sesji] wykonuje Wiceprzewodniczący wyznaczony przez Przewodniczącego*”. Przepis ten zawiera analogiczne do § 32 ust. 2 umocowanie Przewodniczącego do wyznaczania zastępcy spośród Wiceprzewodniczących.

Zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym przewodniczący może wyznaczyć do wykonania swoich zadań wiceprzewodniczącego. W przypadku nieobecności przewodniczącego i nie wyznaczenia wiceprzewodniczącego, zadania przewodniczącego wykonuje wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem. Ustawodawca unormował zatem kwestię ewentualnego zastępstwa przewodniczącego przez wiceprzewodniczących w sposób wyraźny i precyzyjny. Przepisy statutu odwołują się w swej treści jedynie do instytucji wyznaczenia przez przewodniczącego swojego zastępcy spośród wiceprzewodniczących, pomijając zagadnienie zastępstwa w przypadku braku wyznaczenia. Powtarzanie w statucie unormowań zawartych w ustawie i to powtarzanie ich w sposób nieprecyzyjny należy uznać za istotne naruszenie art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz § 137 w zw. z § 143 Zasad techniki prawodawczej.

3. Paragraf 72 ust. 2 Statutu stanowi: „*W sesjach Rady uczestniczą Wójt, Z-ca Wójta oraz Sekretarz i Skarbnik*”. Przepis ten wskazuje osoby, które zobowiązane są uczestniczyć w sesjach Rady Gminy.

Zarówno Zastępca Burmistrza, Sekretarz jak i Skarbnik 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, zastępcy wójta, oraz kierownika jednostki organizacyjnej wykonuje wójt.

W świetle art. 33 ust.3 ustawy o samorządzie gminnym kierownikiem urzędu jest wójt. 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 zastępca wójta, skarbnik i sekretarz podlegają służbowo wójtowi, co oznacza, iż tylko on jako zwierzchnik służbowy władny jest wydawać polecenia służbowe kształtujące zakres praw i obowiązków pracowników samorządowych. Nie zmienia tego fakt, że skarbnik oraz sekretarz są w świetle obowiązujących przepisów powoływani i odwoływani przez organ stanowiący gminy. Nie upoważnia to bowiem organu stanowiącego do realizowania względem tych pracowników jakichkolwiek uprawnień z zakresu władztwa służbowego. Ustawodawca w sposób jednoznaczny przyznał te kompetencje wójtowi a zobowiązanie powyższych osób, w ramach statutu gminy, do udziału w sesjach jest wkroczeniem w wyłączne kompetencje wójta. Powyższych uwag nie należy odnosić do wójta, który jako organ wykonawczy gminy, podlega radzie gminy w realizacji zadań własnych (art. 30 ust. 3).

Zamieszczenie w statucie gminy przepisu obligującego zastępcę wójta, skarbnika i sekretarza gminy do udziału w sesjach rady należy uznać za istotne naruszenie art. 33 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym.

4. W § 114 ust. 2 statutu postanowiono, że : „*Przebieg wspólnych obrad może być uregulowany wspólnym regulaminem uchwalonym przed przystąpieniem do obrad*”. Przepis ten stanowi normę kompetencyjną przyznaną, mocą niniejszego statutu, wspólnie obradującym radom. Wynika z niego, iż mogą one wspólnie uchwalać regulamin obrad, przed przystąpieniem do wspólnej sesji.

Organy władzy publicznej działają tylko na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Zgodnie z art. 14 ustawy o samorządzie gminnym rada gminy podejmuje uchwały zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej. Organizację wewnętrzną i tryb pracy rady gminy określa statut (art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). W kontekście przepisów ustrojowych należy stwierdzić, że kompetencje uchwałodawcze na poziomie gminy przysługują radzie jako organowi stanowiącemu. Przepisy ustawy o samorządzie gminnym przewidują także możliwość nawiązania form współpracy z innymi gminami na podstawie porozumień (art. 8 ust. 2a, art. 74), w ramach stowarzyszeń (rozdział 9) i związków międzygminnych (art. 64 – 73 a). W ramach tych rozwiązań gmina ma możliwość realizowania swoich zadań w formie odpowiednich czynności prawnie doniosłych. Nie ma natomiast takiej możliwości w przypadku wspólnych sesji poszczególnych rad, które są formą współpracy (zresztą nie przewidzianą w ustawie) o charakterze tylko i wyłącznie faktycznym. W ujęciu prawnym wspólne sesje należy traktować jako przeprowadzone w tym samym miejscu i czasie sesje poszczególnych rad, które mogą realizować własne kompetencje podejmując w ich zakresie odrębne uchwały. Wspólnie obradujące rady nie jest więc jednolitym *quasi*-organem, który posiada możliwość dokonywania jakichkolwiek czynności prawnych we własnym imieniu.

W związku z tym § 114 ust. 2 statutu należy uznać za podjęty z istotnym naruszeniem art. 7 Konstytucji RP.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego 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 Łopatowski