WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 18 września 2012 r.

NK-N7.4131.674.2012.AM5

Wojewódzki Sąd Administracyjny
we Wrocławiu
ul. Świętego Mikołaja 78/79
50-126 Wrocław

za pośrednictwem:
Rady Miejskiej w Miliczu

Strona skarżąca: Wojewoda Dolnośląski – organ nadzoru, pl. Powstańców Warszawy 1, 50 – 951 Wrocław.

Strona przeciwna: Rada Miejska w Miliczu, Urząd Miejski w Miliczu, ul. Trzebnicka 2, 56-300 Milicz

Skarga

Działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm., zwanej dalej ustawą), Wojewoda Dolnośląski - organ nadzoru zaskarża § 37 ust. 2 pkt 6, § 51 ust. 3 we fragmencie: „w Biurze Rady", § 61 ust. 5 we fragmencie: „w Biurze Rady", § 63, § 64 pkt 6, § 69 ust. 2 we fragmencie: „za pośrednictwem Biura Rady", § 80 ust. 2 pkt 3 i pkt 6, § 83 ust. 1 we fragmencie: „w Biurze Rady" oraz § 83 ust. 2 **uchwały Rady Miejskiej w Miliczu Nr XXVI/116/2012 z dnia 29 czerwca 2012 r.** *w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Milicz.*

Organ nadzoru wnosi o:

- stwierdzenie nieważności zaskarżonych § 37 ust. 2 pkt 6, § 51 ust. 3 we fragmencie: „w Biurze Rady", § 61 ust. 5 we fragmencie: „w Biurze Rady", § 63, § 64 pkt 6, § 69 ust. 2 we fragmencie: „za pośrednictwem Biura Rady", § 80 ust. 2 pkt 3 i pkt 6, § 83 ust. 1 we fragmencie: „w Biurze Rady" oraz § 83 ust. 2 uchwały Rady Miejskiej w Miliczu Nr XXVI/116/2012 z dnia 29 czerwca 2012 r.,
- na podstawie art. 200 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi o zasądzenie kosztów postępowania według norm prawem przepisanych.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Miliczu na sesji w dniu 29 czerwca 2012 r. podjęła uchwałę Nr XXVI/116/2012 w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Milicz.

Niniejsza uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 10 lipca 2012 r.

Dowód: uchwała Rady Miejskiej w Miliczu Nr XXVI/116/2012 w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Milicz (w aktach gminy).

Ze względu na fakt, iż upłynął 30 dniowy termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, Wojewoda Dolnośląski wnosi na powyższą uchwałę skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu.

W świetle art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy: „Do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie statutu gminy.". Zgodnie zaś z art. 3 ust. 1 ustawy: „O ustroju gminy stanowi jej statut.".

Udzielona Radzie norma kompetencyjna ma dość szeroki zakres. Nie oznacza to jednak dowolności w zakresie ustalania statutu gminy. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Podkreślenia wymaga tu także brzmienie art. 94 Konstytucji RP: „Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.".

Podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): *„Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)".*

I

W § 37 ust. 2 pkt 5 i pkt 6 uchwały Rada regulując kompetencje członków zespołu kontrolnego Komisji Rewizyjnej wskazała, że do skorzystania z porad, opinii i ekspertyz osób posiadających wiedze fachową w zakresie związanym z przedmiotem kontroli, w przypadku, gdy skorzystanie z tychże środków wymaga zawarcia odrębnej umowy i dokonania wypłaty ze środków komunalnych, przewodniczący Komisji Rewizyjnej przedstawia sprawę na posiedzeniu Rady w celu podjęcia uchwały zobowiązującej Burmistrza do zawarcia stosownej umowy.

Przytoczone postanowienie § 37 ust. 2 pkt 6 statutu zobowiązujące Burmistrza Gminy Milicz do zawarcia umowy w celu skorzystania z porad, opinii i ekspertyz osób posiadających

wiedze fachową w zakresie związanym z przedmiotem kontroli oraz zobowiązanie do dokonania wypłaty wynagrodzenia ze środków komunalnych osobom zaangażowanym właściwie w charakterze biegłego, zdaniem organu nadzoru, stanowi przekroczenie kompetencji przysługującej Radzie Miejskiej. Przedmiotowe sprawy należą bowiem do wyłącznej kompetencji Burmistrza Miasta.

Gmina, jako podmiot posiadający osobowość prawną (art. 165 Konstytucji RP, art. 2 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym), ma pełną zdolność prawną oraz możliwość podejmowania prawnie skutecznych działań mających na celu powstanie określonych skutków prawnych. Jako osoba prawna, działa ona przez swoje organy, którymi zgodnie z art. 11a ustawy o samorządzie gminnym są rada gminy oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta).

Przepisy ustawy determinują sytuację prawną oraz zakres kompetencji, kierunków oraz prawnych form działania tychże organów. Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym organem stanowiącym i kontrolnym w gminie jest rada gminy. Z kolei zgodnie z art. 26 ust. 1 tejże ustawy wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest organem wykonawczym. Do zadań organu wykonawczego gminy należy m. in. wykonywanie uchwał organu stanowiącego – rady oraz innych zadań gminy określonych w przepisach szczególnych (art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Natomiast zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 2 to wójt określa sposób wykonywania uchwał. Wójt gospodaruje także mieniem komunalnym (art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy).

Skoro materia przedmiotowej regulacji należy do kompetencji wójta, to sprawa ta nie może być regulowana uchwałą rady gminy, a działanie rady stanowi ingerencję w ustawowo określone kompetencje wójta. Zdaniem organu nadzoru, przedmiotowe postanowienie zostało wprowadzone do statutu z przekroczeniem kompetencji przysługującej radzie gminy.

Wójt (burmistrz, prezydent miasta) kieruje bieżącymi sprawami gminy i reprezentuje ją na zewnątrz (art. 31 ustawy). Co do reprezentowania gminy na zewnątrz to ma ono istotne znaczenie w przypadku podejmowania czynności mających znaczenie prawne, czy też wywołujących określone skutki prawne. Niewątpliwie wójt będzie wyłącznie uprawnionym organem do reprezentowania lokalnej wspólnoty samorządowej w sferze publicznoprawnej (składania oświadczeń woli oraz reprezentacji gminy w stosunkach z zewnętrznymi organami administracji publicznej i podmiotami niezaliczonymi do administracji publicznej).

Ponadto wójt, burmistrz, (prezydent miasta) jest organem reprezentującym gminę w stosunkach cywilnoprawnych (np. w przypadku gdy gmina występuje w obrocie prawnym jako właściciel) i składania oświadczeń woli w zakresie umów dotyczących np. zbywania, nabywania lub obciążania mienia komunalnego.

Oświadczenia woli w zakresie zarządu mieniem składa jednoosobowo wójt lub działający na podstawie jego upoważnienia zastępca wójta samodzielnie albo z inną upoważnioną przez wójta osobą (art. 46 ust. 1 ustawy). Jednakże ustawa w art. 46 ust. 3 przewiduje, iż w przypadkach gdy czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych po stronie gminy, wówczas do jej skuteczności niezbędna jest kontrasygnata skarbnika lub osoby przez niego upoważnionej.

Realizując swoje wyłączne kompetencje wójt gminy jest zatem w pełni samodzielny. Rada gminy nie może udzielać mu w tym zakresie zaleceń, ani też zobowiązywać go do podejmowania czynności prawnych z określonymi osobami. Ponadto podkreślenia wymaga, że art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym statut gminy określa organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy, nie daje umocowania radzie gminy do stanowienia w statucie przepisów nakazujących Burmistrzowi stosowania konkretnych rozwiązań prawnych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 31 stycznia 2008 r., II SA/Wr 554/07 stwierdził, iż skoro ustawodawca konstytucyjny powołał organy

stanowiące i wykonawcze, jako organy jednostek samorządu terytorialnego, to jako zasadę należy przyjąć, że przyznane ustawami kompetencje jednemu organowi nie mogą być realizowane przez inny organ tej jednostki. Rozróżniając organy wykonawcze i stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, Konstytucja pozostawia tymże jednostkom kompetencje do kształtowania ich ustroju wewnętrznego w granicach określonych przez ustawy.

W świetle art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego jest art. 7 Ustawy zasadniczej, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie.

Każdorazowo przekroczenie kompetencji do podejmowania uchwał powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały. Potwierdza to wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r.: „Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał." (I SA/Wr 1798/99, Lex nr 49428).

II

W § 51 ust. 3 statutu postanowiono, że: *„Materiały na sesję mogą być przesyłane Radnym za pośrednictwem poczty elektronicznej oraz są udostępniane na stronie www.bip.milicz.pl. Radny składa w Biurze Rady informacje o sposobie otrzymywania materiałów, brak złożenia oświadczenia oznacza obowiązek przekazywania materiałów Radnym w formie pisemnej.".*

W § 61 ust. 5 statutu postanowiono, że: *„Protokoły i nagrania dźwiękowe są gromadzone i archiwizowane w Biurze Rady.".*

W § 63 uchwały Rada Miejska określiła, że:
„1. Obsługę Rady i jej komisji zapewnia Biuro Rady.
2. Działalność Biura Rady określa regulamin organizacyjny Urzędu Miejskiego.".

W § 69 ust. 2 postanowiono z kolei, że: *„Projekt uchwały w formie pisemnej uprawniony wnioskodawca składa Przewodniczącemu Rady za pośrednictwem Biura Rady.".*

Natomiast w § 83 określono, że: *„Skargi i wnioski, o których mowa w § 82, przyjmowane są przez Przewodniczącego Rady w czasie jego dyżuru w Biurze Rady lub w biurze podawczym Urzędu Miejskiego. (ust. 1) Biuro Rady Gminy prowadzi ewidencję wpływających skarg i wniosków, dotyczy to także skarg i wniosków zgłaszanych ustnie do protokołu. (ust. 2)".*

W zacytowanych wyżej przepisach uchwały Rada wypowiedziała się w kwestii komórki organizacyjnej Urzędu Miejskiego - Biura Rady, przypisując jej w poszczególnych przepisach statutu różne obowiązki.

W ocenie organu nadzoru regulacje § 51 ust. 3 we fragmencie: „w Biurze Rady", § 61 ust. 5 we fragmencie: „w Biurze Rady", § 63, § 69 ust. 2 we fragmencie: „za pośrednictwem Biura Rady" oraz § 83 ust. 1 we fragmencie: „w Biurze Rady" oraz § 83 ust. 2 statutu nie znajduje uzasadnienia w normie kompetencyjnej upoważniającej Radę do podjęcia przedmiotowej uchwały oraz naruszają w sposób istotny uprawnienia Burmistrza wynikające z art. 33 ustawy o samorządzie gminnym.

Artykuł 33 ustęp 3 ustawy o samorządzie gminnym stanowi bowiem, że kierownikiem urzędu jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). 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. Z tego tytułu wykonuje on za urząd, jako pracodawcę, czynności w sprawach z zakresu prawa pracy (art. 3^1 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94)).

Podobnie zgodnie z art. 7 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 223, poz. 1458), czynności w sprawach z zakresu prawa pracy za jednostki, o których mowa w art. 2, z zastrzeżeniem art. 8 ust. 2, art. 9 ust. 2 i 3 oraz art. 10 ust. 2 i 3, wykonują: wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, marszałek województwa w urzędzie jednostki samorządu terytorialnego - wobec pozostałych pracowników urzędu oraz wobec kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych innych niż wymienione w pkt 1 i 2.

W oparciu o powyższe, granice swobody prawodawczej rady gminy zakreślone są przez przepisy ustawy o samorządzie gminnym. Zatem Rada Miejska w Miliczu uchwalając statut gminy, zobowiązana jest do przestrzegania przepisów tej ustawy. Rada gminy nie jest w szczególności władna do zmiany porządku kompetencyjnego ustanowionego przez ustawę, jeśli ustawa nie zawiera w tym zakresie wyraźnego upoważnienia. Niewątpliwie wójt powinien zapewnić obsługę Rady i najprawdopodobniej pracownicy, którzy będą się tym zajmować w imieniu wójta będą wykonywać czynności, o których stanowi Rada w zaskarżonych przepisach statutu, natomiast określenie tych zadań de facto należy do samego wójta gminy. Obowiązki takie wynikać mogą dla pracowników Urzędu Miejskiego z regulaminu organizacyjnego uchwalonego przez Burmistrza Gminy, a nie ze Statutu Gminy. Zgodnie bowiem z art. 33 ust. 2 ustawy: „Organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta w drodze zarządzenia.".

Ponadto ewentualnie utworzone w Urzędzie Gminy Biuro Rady zawsze wchodzi w skład aparatu pomocniczego Burmistrza, jakim jest Urząd Miejski w Miliczu, przy pomocy którego Burmistrz wykonuje zadania. Biuro Rady Miejskiej nie wchodzi w skład Rady Miejskiej. Nie można zatem przypisywać Radzie kompetencji do nakładania na pracowników Biura określonych zadań.

Tym samym to Burmistrz wykonując zarówno przedmiotową uchwałę jak i uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu będzie rozstrzygał o tym, kto będzie sporządzał protokół z sesji Rady. Ponadto tylko Burmistrz jako pracodawca pracowników Biura Rady jest uprawniony do nakładania na nich określonych obowiązków i regulowania zadań, jakie będą wykonywane na określonym stanowisku pracy. Rada, w ocenie organu nadzoru, nie posiada żadnych uprawnień w tym zakresie.

III

W § 64 pkt 6 uchwały Rada postanowiła, że Rada może oprócz uchwał podejmować przepis porządkowe.

Tymczasem jak stanowi art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym: „W zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego.".

Tym samym, zdaniem organu nadzoru, Rada Miejska przekroczyła przypisaną jej kompetencję do stanowienia statutu gminy i dokonała modyfikacji przepisu rangi ustawowej (art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym), w którym prawodawca przewidział, że przepisy porządkowe mogą być wydawane, jeżeli wystąpią kumulatywnie dwie przesłanki:

1) powstanie sytuacja zagrożenia życia lub zdrowia obywateli lub konieczność zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego;
2) brak uregulowania tej materii w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących.

Przepis art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym i wynikające z niego upoważnienie dla rady gminy nie podlegają wykładni rozszerzającej, co znaczy, że przepisy porządkowe mogą być wydawane tylko w wyjątkowych, ściśle określonych przez analizowaną regulację okolicznościach. (wyrok Wojewódzkiego Sądu administracyjnego w Poznaniu z dnia 8 grudnia 2010 r. sygn. Akt IV SA/Po 793/10).

W oparciu o powyższe, wyłącznie w określonym przez przepisy prawa zakresie gmina może wydawać przepisy porządkowe, tymczasem przepis § 64 pkt 6 uchwały swą treścią wyklucza przedmiotową przesłankę, przypisując omawianej normie szerszy zakres zastosowania, niż ten który ustawodawca ustalił w drodze ustawy.

Tak skonstruowane zapisy modyfikujące przepisy zawarte w powszechnie obowiązującym prawie, zdaniem organu nadzoru, narusza prawo w sposób istotny. Za nieuzasadnione należy uznać zamieszczanie w aktach organu gminy przepisów dotyczących spraw uregulowanych już w drodze ustawy. Jak słusznie zauważono w wyroku NSA oz. w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02: „Gmina nie może wkraczać w materie uregulowane ustawami, bowiem w odbiorze społecznym może to tworzyć mylne wyobrażenie, iż źródłem normy prawnej określającej adresatom prawa i obowiązki jest nie przepis ustawy, lecz zawierający jego dosłowne bądź zmodyfikowane powtórzenie stosowny fragment aktu wykonawczego".

Akty prawa organów jednostek samorządu terytorialnego nie mogą być sprzeczne z postanowieniami ustaw i rozporządzeń. Uchwały organów samorządu terytorialnego mogą być podejmowane wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że w powyższej uchwale nie mogą znaleźć się materie regulowane już w aktach prawnych powszechnie obowiązujących.

Z kolei, w § 80 ust. 2 pkt 6 statutu określono, że do zadań Burmistrza należy wydawanie przepisów porządkowych w formie zarządzeń.

Jak natomiast stanowi art. 41 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym: „W przypadku niecierpiącym zwłoki przepisy porządkowe może wydać wójt, w formie zarządzenia.".

W powyższym zakresie Rada również istotnie zmodyfikowała przepis ustawowy bowiem ustawodawca w art. 41 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym postanowił jedynie, że organ wykonawczy posiada przedmiotową kompetencję w przypadku niecierpiący zwłoki. Co więcej, ustawodawca zadecydował, że zarządzenie wydane przez wójta ma ograniczony czas obowiązywania - obowiązuje do najbliższej sesji rady gminy (art. 41 ust. 3 ustawy). W sytuacji nieprzedstawienia do zatwierdzenia lub odmowy zatwierdzenia zarządzenia, rada gminy powinna określić termin utraty jego mocy obowiązującej (art. 41 ust. 4 ustawy).

Podkreślenia wymaga, że ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Wynika stąd niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Przedstawione stanowisko znajduje odzwierciedlenie w utrwalonej linii orzeczniczej, uznającej za niedopuszczalne powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację (por. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. II SA/Ka 1831/02, niepubl. wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. II SA/Ka 508/02, niepubl.).

Tak skonstruowane zapisy uchwały powtarzające i modyfikujące przepisy zawarte w powszechnie obowiązującym prawie, zdaniem organu nadzoru, naruszają prawo w sposób istotny. Za nieuzasadnione należy uznać zamieszczanie w aktach organu gminy przepisów dotyczących spraw uregulowanych już w sposób kompletny i wyczerpujący w drodze ustawy. Trzeba ponadto liczyć się z tym, że dany powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji ustawodawcy.

Zgodnie z § 118 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2002 r., Nr 100, poz. 908) w aktach organów samorządu terytorialnego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. Rada Miejska nie ma upoważnienia, aby powielać i modyfikować uregulowania ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych.

IV

W § 80 ust. 2 pkt 3 uchwały Rada postanowiła, że do zadań Burmistrza należy w szczególności składanie oświadczeń woli w imieniu Gminy w zakresie zarządu i gospodarowania mieniem.

Tymczasem zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym do zadań wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym. Ponadto zgodnie z art. 46 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oświadczenia woli w zakresie zarządu mieniem składa jednoosobowo wójt lub działający na podstawie jego upoważnienia zastępca wójta samodzielnie albo z inną upoważnioną przez wójta osobą (art. 46 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Jednakże w przypadkach gdy czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych po stronie gminy, wówczas do jej skuteczności niezbędna jest kontrasygnata skarbnika lub osoby przez niego upoważnionej (art. 46 ust. 3 ustawy).

Z mocy samego prawa Burmistrz Gminy Milicz jest zatem zobowiązany do gospodarowania mieniem komunalnym oraz uprawniony do reprezentowania gminy w stosunkach cywilnoprawnych (np. w przypadku gdy gmina występuje w obrocie prawnym jako właściciel) i składania oświadczeń woli w zakresie umów dotyczących np. zbywania, nabywania lub obciążania mienia komunalnego czy zawierania umowy spółki.

Skoro zatem sam ustawodawca upoważnił organ wykonawczy w omawianym zakresie i nie upoważnił rady gminy do decydowania w powyższym zakresie, to zdaniem organu nadzoru, Rada Miejska nie była uprawniona do ustanowienia spraw określonych w § 80 ust. 2 pkt 3 statutu.

Biorąc powyższe pod uwagę, wnoszę jak we wstępie.

Niezależnie od powyższego, po przeprowadzonej kontroli legalności przedmiotowej uchwały przez organ nadzoru sygnalizacyjnie należy zwrócić uwagę na zapis § 68 ust. 2 statutu, w którym Rada określiła, że: *„Uchwały podawane są do wiadomości publicznej poprzez ogłoszenie na tablicy ogłoszeń Urzędu Miejskiego, zamieszczenie w BIP oraz podlegają publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego na podstawie przepisów szczególnych."*.

Z zacytowanego przepisu wynika, że w Dzienniku Urzędowym Województwa publikuje się uchwały podejmowane jedynie na podstawie przepisów szczególnych, natomiast w oparciu o art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm.) w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się trzy kategorie aktów. Pierwszą kategorią są

akty prawa miejscowego, przy czym o takim charakterze aktu decyduje ich treść, a zwłaszcza generalny i abstrakcyjny charakter norm zawartych w takim akcie. Do drugiej kategorii można zaliczyć akty wymienione w pkt 3 – 9 art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, które pomimo dużej różnorodności pod względem formy czy treści, podlegają ogłoszeniu w oparciu o przepisy tejże ustawy. Trzecią kategorię stanowią akty, o których stanowi § 68 ust. 2 statutu Gminy Milicz, czyli takie akty, których ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym nakazane jest odrębnymi przepisami szczególnymi, nie zamieszczonymi w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych.

W oparciu o powyższe, wskazany zapis statut Gminy Milicz zdaniem organu nadzoru stanowi niedopełnienie konstytucyjnej zasadzie demokratycznego państwa prawnego określonej w art. 2 Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej, z której wynika zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny. Prawodawca musi mieć na uwadze, że formułując tekst prawny winien być on elastyczny, pozwalać na dostosowanie w sposób adekwatny do wszystkich sytuacji, które mogą zaistnieć w praktyce stosowania danej normy. W omawianym zakresie interpretacja tak skonstruowanego przepisu § 68 ust. 2 statutu Gminy Milicz może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji ustawodawcy.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
A.M.
Aleksander Marek Skorupa

Załączniki:

1. Odpis skargi.

DYREKTOR WYDZIAŁU
Joanna Trojan-Klesk
13.08.12