

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.192.2012.AZie

z dnia 1 czerwca 2012 r.

Rada Miejska w Drezdenku

Na podstawie art. 91 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.) stwierdzam nieważność doręczonej w dniu 11 maja 2012r. uchwały Nr XX/157/2012 Rady Miejskiej w Drezdenku z dnia 26 kwietnia 2012r. w sprawie przyjęcia Statutu Celowego Związku Gmin SGO5.

Uzasadnienie

W dniu 26 kwietnia 2012r. Rada Miejska w Drezdenku podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia Statutu Celowego Związku Gmin SGO5.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, iż uchwała istotnie narusza art. 67 ust. 2 pkt 3, 4, 5 i 8, art. 69 ust. 3 oraz art. 73a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) oraz § 137 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. Nr 100, poz. 908).

Statut związku międzygminnego jest podstawowym aktem, na podstawie którego związek funkcjonuje. Określa on ustrój związku i podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Statut ten stanowi akt prawa miejscowego, a jego treść reguluje pozycję i kompetencje poszczególnych organów gmin, a także sposób wykonywania zadań publicznych. Dlatego też statut niezgodny z obowiązującym prawem nie może być podstawą utworzenia związku. W art. 67 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym ustawodawca postanowił, że Statut związku powinien określać: 1) nazwę i siedzibę związku, 2) uczestników, czas trwania związku, 3) zadania związku, 4) organy związku, ich strukturę, zakres i tryb działania, 5) zasady korzystania z obiektów i urządzeń związku, 6) zasady udziału w kosztach wspólnej działalności, zyskach i pokrywania strat związku, 7) zasady przystępowania i występowania członków oraz zasady rozliczeń majątkowych, 8) zasady likwidacji związku, 9) inne zasady określające współdziałanie.

Przepis powyższy w pkt 1-8 zawiera obligatoryjne wymagania, które powinien spełniać statut związku. Jednakże nie jest to treść wyłączna, gdyż pkt 9 powyższego przepisu przewiduje możliwość objęcia statutem, również jeszcze innych zasad określających współdziałanie gmin.

Jednym z najistotniejszych postanowień statutu związku jest określenie w nim charakteru zadań związku (art. 67 ust. 2 pkt 3). Określenie tych zadań stanowi cel jego utworzenia, a zatem zadania te powinny być precyzyjnie określone tak, aby nie zachodziły rozbieżności pomiędzy przekazanymi przez gminy zadaniami na rzecz związku, a zadaniami, które gminy winny same wykonywać. Wspólne wykonywanie określonego zadania jest bowiem powodem oraz celem utworzenia owego związku i zarazem przedmiotem jego działania. Nie może być bowiem niezgodności pomiędzy zadaniem należącym do wykonania przez gminę a zadaniem, które jest przekazywane związkowi. Określone w § 3 załącznika do przedmiotowej uchwały zadania przekazane przez Radę Miejską w Drezdenku Związkowi Gmin nie spełniają wyżej wskazanych wymagań. W kwestionowanym statucie związku wskazane zostały zadania w zakresie: wspólnego planowania i wykonywania zadań z zakresu ochrony środowiska w dziedzinie gospodarki odpadami, opieki nad zwierzętami, infrastruktury technicznej i społecznej, gospodarki komunalnej oraz turystyki i rekreacji. Powyższe zadania zredagowane zostały w sposób zbyt ogólnikowy i mało precyzyjny.

Naruszeniem obowiązującego prawa jest również wprowadzenie zapisów § 10 pkt 8 kwestionowanego statutu, gdzie stwierdzono, iż do zadań Zgromadzenia należy podejmowanie uchwał w sprawach rozwiązywania i likwidacji Związku a także § 20 ust. 4 zgodnie z którym zgromadzenie związku określa, w drodze uchwały, zasady korzystania z obiektów i urządzeń Związku w przypadkach spornych oraz zasady korzystania z nich przez inne podmioty spoza Związku. Ustawodawca mocą art. 67 ust. 2 pkt 5 i 8 w sposób jednoznaczny wskazał, że powyższe regulacje winny znaleźć się w statucie związku, który jest aktem prawa miejscowego o randze przepisów wewnątrzustrojowych. Dlatego też niedopuszczalne jest ustalenie innym aktem niż statut związku zasad likwidacji związku a także korzystania z obiektów i urządzeń związku w drodze odrębnych uchwał. Ponadto akt prawa miejscowego powinien swą podstawą prawną wywodzić wprost z przepisu powszechnie obowiązującego, a nie z innego aktu prawa miejscowego. Mając powyższe na uwadze organ nadzoru stwierdził, że § 10 pkt 8 oraz § 20 ust. 4 statutu w sposób istotny naruszają przepisy ustawy o samorządzie gminnym. Ponadto w ocenie organu nadzoru zapis § 20 ust.3, zgodnie z którym z obiektów i urządzeń Związku, jego członkowie korzystają na równych zasadach jest zbyt lakoniczny i nie może być uznany za wypełnienie delegacji ustawowej w postaci ustanowienia zasad.

Podkreślenia wymaga również fakt iż zapis § 10 pkt 7 statutu, zgodnie z którym do zadań Zgromadzenia należy podejmowanie uchwał w sprawach ustalania wysokości pokrywania strat Związku przez jego członków nie koresponduje z zapisem § 19 ust. 7 statutu, zgodnie z którym członkowie Związku uczestniczą w kosztach wspólnej działalności, zyskach i stratach Związku proporcjonalnie do wniesionych wkładów członkowskich.

Również zapisy § 11 ust. 1 i 2 oraz § 13 ust. 3 statutu istotnie naruszają prawo tj. art. 69 ust. 3 ustawy. Zgodnie z treścią art. 69 ust. 3 do zgromadzenia związku stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące rady gminy. W myśl art. 19 ust. 1 ww. ustawy Rada gminy wybiera ze swego grona przewodniczącego i 1-3 wiceprzewodniczących bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu tajnym. Tymczasem w świetle postanowień niniejszego statutu Zgromadzenie wybiera ze swego grona Przewodniczącego i Wiceprzewodniczącego bezwzględną większością głosów statutowej liczby członków Zgromadzenia w głosowaniu tajnym. Następnie stosownie do art. 19 ust.4 ww. ustawy odwołanie przewodniczącego i wiceprzewodniczących następuje na wniosek co najmniej 1/4 ustawowego składu rady gminy w trybie określonym w ust. 1. Przepis ten nie dopuszcza wyjątków od wyrażonej w nim zasady większości wymaganej do podjęcia uchwał. Zatem postanowienie § 11 ust. 2 statutu związku, zgodnie z którym odwołanie Przewodniczącego i Wiceprzewodniczącego Zgromadzenia następuje na wniosek co najmniej 2/5 statutowego składu Zgromadzenia, w trybie określonym w ust. 1 narusza procedurę wskazaną w art. 19 ust. 4 w.w. ustawy. Natomiast stosownie do art. 20 ust. 3 zdanie pierwsze na wniosek wójta lub co najmniej 1/4 ustawowego składu rady gminy przewodniczący obowiązany jest zwołać sesję na dzień przypadający w ciągu 7 dni od dnia złożenia wniosku. Postanowienie § 13 ust. 3 statutu, zgodnie z którym posiedzenie nadzwyczajne może zostać zwołane na wniosek Zarządu lub co najmniej 1/5 członków Związku stanowi naruszenie art. 69 ust. 3 ustawy. Kolejno wskazać należy, iż stosownie do art. 20 ust. 2c pierwszą sesję nowo wybranej rady gminy, do czasu wyboru przewodniczącego rady, prowadzi najstarszy wiekiem radny obecny na sesji. Zatem zapis § 12 ust. 2 statutu zgodnie z którym pierwszemu posiedzeniu Zgromadzenia przewodniczy Wójt Gminy Stare Kurowo stanowi naruszenie prawa.

Podjęty statut narusza również art. 73a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, iż do gospodarki finansowej związku międzygminnego stosuje się odpowiednio przepisy o gospodarce finansowej gmin. Tak więc do funkcjonowania związku międzygminnego stosuje się odpowiednio art. 211 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki (ust. 1). Rokiem budżetowym jest rok kalendarzowy (ust. 3). Zatem zapis § 19 ust. 6 statutu, zgodnie z którym najpóźniej na trzy miesiące po zakończeniu roku obrotowego Zarząd składa Zgromadzeniu sprawozdania z działalności, z wykonania planu finansowego oraz odnośnie stanu majątkowego związku stanowi naruszenie wskazanego art. 73a ust. 1. Pojęcie „roku obrotowego” zostało natomiast

zdefiniowane w art. 3 ust. 9 ustawy z dnia 29 września 1994r. o rachunkowości (Dz.U. z 2009r. Nr 152, poz. 1223 z późn. zm.), zgodnie z którym przez rok obrotowy rozumie się rok kalendarzowy lub inny okres trwający 12 kolejnych pełnych miesięcy kalendarzowych, stosowany również do celów podatkowych. Rok obrotowy lub jego zmiany określa statut lub umowa, na podstawie której utworzono jednostkę.

Organ nadzoru wskazuje także, iż użyte w § 16 ust. 1 pkt 9 oraz § 19 ust. 6 statutu wyrażenie „plan finansowy” należy zastąpić terminem „budżet” z uwagi na fakt, iż podstawą gospodarki finansowej związku jest budżet. Plan finansowy, o którym mowa w art. 73a ustawy o samorządzie gminnym dotyczy planu urzędu związku. Ponadto § 16 ust. 1 pkt 5 statutu wymienia jako jedno z zadań zarządu przygotowanie projektu budżetu, natomiast pkt 8 wskazuje na wykonanie budżetu związku.

Podkreślenia wymaga także, iż w odniesieniu do aktów prawa miejscowego zasady techniki prawodawczej uregulowane zostały w dziale VII załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. W myśl § 143 tego załącznika do aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone m.in. w dziale VI. Stosownie zaś do mieszczącego się w dziale VI przepisu § 137 – w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Zatem statut związku nie może jeszcze raz regulować tego co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa albowiem może to wywołać u adresatów norm wadliwe przekonanie, iż transponowane na grunt lokalny normy prawa powszechnie obowiązującego, są jedynie normami prawa miejscowego, które wiążą wyłącznie na obszarze właściwości gminy. Zatem istotnym naruszeniem § 137 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. Nr 100, poz. 908) jest uregulowanie w § 5 ust. 1 kwestii przystąpienia gminy do związku, gdyż art. 64 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym stanowi o tym, iż uchwały o utworzeniu związku podejmuje rady zainteresowanych gmin. Natomiast stosownie do art. 67 ust. 1 w.w. ustawy utworzenie związku wymaga przyjęcia jego statutu przez rady zainteresowanych gmin bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady gminy. Kolejno § 8 ust. 4 statutu zgodnie z którym na wniosek wójta, (burmistrza, prezydenta), rada gminy może powierzyć reprezentowanie gminy jego zastępcy bądź radnemu stanowi powtórzenie art. 70 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Ponadto § 14 ust. 1 statutu zgodnie z którym zgromadzenie podejmuje uchwały bezwzględną większością głosów statutowej liczby członków stanowi powtórzenie art. 71 ustawy o samorządzie gminnym. Kwestię zgłoszenia sprzeciwu w stosunku do uchwały zgromadzenia oraz jego konsekwencje (§ 14 ust. 2-4 statutu) reguluje art. 72 ust. 1-3 w.w. ustawy.

Wskazać należy także, iż zgodnie z art. 68 ust. 2 związek nabywa osobowość prawną po zarejestrowaniu, z dniem ogłoszenia statutu. Natomiast stosownie do § 6 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 5 października 2001 r. w sprawie sposobu prowadzenia rejestru związków międzygminnych oraz ogłaszania statutów związków (Dz.U. z 2001 r. Nr 121, poz. 1307) Wojewoda, w terminie 14 dni od dnia otrzymania zawiadomienia, o którym mowa w § 5 (o rejestracji związku organ prowadzący rejestr zawiadamia na piśmie rady gmin uczestniczące w związku, wojewodę oraz właściwą miejscowo regionalną izbę obrachunkową), zarządza ogłoszenie statutu związku w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Dzień wydania wojewódzkiego dziennika urzędowego jest dniem ogłoszenia statutu. Zatem statut związku wchodzi w życie z dniem ogłoszenia w Dzienniku Wojewódzkim a nie po upływie 14 dni od jego ogłoszenia.

Mając na uwadze fakt, iż przyjęty przez Radę Miejską w Drezdenku Statut nie wyczerpuje obligatoryjnych wymagań określonych dla tego aktu przez ustawodawcę w art. 67 ust. 2 pkt 1-8 ustawy o samorządzie gminnym i jednocześnie narusza inne wskazane przepisy, należało orzec, jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały rady gminy wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Teresa Kaczmarek