



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK.II.0911-71673/08

| | |
|---------------------------------------|---------------|
| URZĄD MIEJSKI | |
| ul. Buczka 2, 58-580 Szklarska Poręba | |
| wpl. | 2008-12-24 RM |
| l.dz. | 7474 |
| podpis | |

Wrocław, dnia 18 grudnia 2008 r.

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 w zw. z art. 99 ust. 1a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.- zwana dalej ustawą) stwierdzam nieważność:

- § 5 z powodu istotnego naruszenia art. 86 w zw. z art. 99 ust. 1a ustawy,
 - § 7 pkt 6 z powodu istotnego naruszenia art. 67 ust. 2 ustawy,
 - § 7 pkt 7 we fragmencie: „i innej” z powodu istotnego naruszenia art. 67 ust. 2 ustawy,,
 - § 14 ust. 2 i ust. 3 z powodu istotnego naruszenia art. 19 ust. 1 w zw. z art. 69 ust. 3 ustawy,
 - § 18 ust. 4 we fragmencie: „w głosowaniu tajnym” z powodu istotnego naruszenia art. 67 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 71 ustawy,
 - § 19 pkt 6 z powodu istotnego naruszenia art. 18 ust. 1 w zw. z art. 69 ust. 3 ustawy,
 - § 21 pkt 3 z powodu istotnego naruszenia art. 65 ust. 2 ustawy w zw. z art. 38 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.),
 - § 28 ust. 2 pkt 3 we fragmencie: „subwencje, dotacje” z powodu istotnego naruszenia art. 3 ust. 1 w zw. z art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jedn. Dz. U. z 2008 r. Nr 88 poz. 539),
- ✓ Statutu Związku Gmin Karkonoskich w brzmieniu przyjętym uchwałą Nr XXIX/345/08 Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie z dnia 21 listopada 2008 r. w sprawie przyjęcia Statutu Związku Gmin Karkonoskich,

a także Regulaminu Zgromadzenia Związku Gmin Karkonoskich stanowiącego załącznik Nr 1 do Statutu Związku Gmin Karkonoskich w brzmieniu przyjętym uchwałą Nr XXIX/345/08 Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie z dnia 21 listopada 2008 r. w sprawie przyjęcia Statutu Związku Gmin Karkonoskich w zakresie:

- § 4 z powodu istotnego naruszenia art. 20 ust. 3 w zw. z art. 69 ust. 3 ustawy,
- § 8 i § 18 ust. 2 z powodu istotnego naruszenia art. 67 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 61 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.),
- § 11 we fragmencie: „lub gdy zachodzi konieczność zastąpienia go w obradach” z powodu istotnego naruszenia art. 19 ust. 2 w zw. z art. 69 ust. 3 ustawy,
- § 13 ust. 2 we fragmencie: „przed uchwaleniem porządku obrad sesji” oraz § 14 ust. 1 we fragmencie: „w uzasadnionych wypadkach” z powodu istotnego naruszenia art. 20 ust. 1a w zw. z art. 69 ust. 3 ustawy,
- § 14 ust. 5 we fragmencie: „które zapadają zwykłą większością głosów” z powodu istotnego naruszenia art. 71 ustawy,

a także Regulaminu Zarządu Związku Gmin Karkonoskich stanowiącego załącznik Nr 2 do Statutu Związku Gmin Karkonoskich w brzmieniu przyjętym uchwałą Nr XXIX/345/08 Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie z dnia 21 listopada 2008 r. w sprawie przyjęcia Statutu Związku Gmin Karkonoskich w zakresie:

PRZEKAZANO DO 26K

- § 7 lit c) we fragmencie: „w imieniu gminy na podstawie imiennych upoważnień wynikających z uchwał Zarządu” z powodu istotnego naruszenia art. 73 ust. 1 i art. 65 ust. 2 ustawy w zw. z art. 38 Kodeksu cywilnego.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Szklarskiej Porębie na sesji w dniu 21 listopada 2008 r. podjęła m.in. uchwałę Nr XXIX/345/08 w sprawie przyjęcia Statutu Związku Gmin Karkonoskich. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 27 listopada 2008 r.

Na mocy badanej uchwały Rada Miejska w Szklarskiej Porębie przyjęła Statut Związku Gmin Karkonoskich.

Jak stanowi art. 67 ustawy o samorządzie gminnym:

„1. Utworzenie związku wymaga przyjęcia jego statutu przez rady zainteresowanych gmin bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady gminy.

2. Statut związku powinien określać:

- 1) nazwę i siedzibę związku,
- 2) uczestników i czas trwania związku,
- 3) zadania związku,
- 4) organy związku, ich strukturę, zakres i tryb działania,
- 5) zasady korzystania z obiektów i urzędzeń 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.

3. Zmiana statutu następuje w trybie przewidzianym dla jego ustanowienia.”.

1. W § 5 Statutu Związku w brzmieniu przyjętym przedmiotową uchwałą zapisano: „Związek podlega nadzorowi Prezesa Rady Ministrów i Wojewody Dolnośląskiego, a w zakresie spraw budżetowych, gospodarki finansowej i zamówień publicznych Regionalnej Izby Obrachunkowej.”.

Zgodnie z art. 99 ust. 1a ustawy przepisy o nadzorze nad gminami stosuje się odpowiednio do związków międzygminnych. Na mocy art. 86 organami nadzoru są Prezes Rady Ministrów i wojewoda, a w zakresie spraw finansowych – regionalna izba obrachunkowa.

Zakres nadzoru regionalnej izby obrachunkowej obejmuje zatem „sprawy finansowe”. Pojęcie to nie jest tożsame z pojęciami użytymi w zakwestionowanym zapisie Statutu Związku: „sprawy budżetowe, gospodarka finansowa i zamówienia publiczne”. Nadto pojęcia te nie wyczerpują w całości pojęcia spraw finansowych. Na uwagę zasługuje wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 16 czerwca 2005 r. sygn. akt IISA/Bk 476/05 (Lex nr 173721): „Z regulacji przepisu art. 86 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że wojewoda jest organem nadzoru we wszystkich sprawach, które nie należą do kompetencji Prezesa Rady Ministrów ani do regionalnej izby obrachunkowej. Domniemanie kompetencji wojewody powoduje, że pojęcia "spraw finansowych", o których mowa w art. 171 ust. 2 Konstytucji RP oraz w art. 86 ustawy o samorządzie gminnym, nie można interpretować rozszerzająco. W innym przypadku, każde zadanie z zakresu kompetencji samorządu gminnego, którego realizacja rodziłby skutki finansowe, należałoby zaliczać do "spraw finansowych". Z tego względu ustawodawca konstruuje katalog spraw należących do właściwości rzeczowej regionalnej izby obrachunkowej, określając w art. 11 ust. 1 pkt 1-6

ww. ustawy przedmiot tych uchwał i zarządzeń podejmowanych przez organy j.s.t., których legalność nadzoruje RIO.”.

Zgodnie z powołanym w cytowanym wyroku przepisem art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 z późn. zm.): „W zakresie działalności nadzorczej właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach:

- 1) procedury uchwalania budżetu i jego zmian,
- 2) budżetu i jego zmian,
- 3) zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jednostki samorządu terytorialnego oraz udzielania pożyczek,
- 4) zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego,
- 5) podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy - Ordynacja podatkowa,
- 6) absolutorium.”.

Podkreślić trzeba, że użyte w zakwestionowanym § 5 Statutu Związku pojęcie spraw budżetowych nie jest tożsame z pojęciem spraw finansowych. Należy przypomnieć, że terminem "sprawy budżetowe" posługiwał się ustawodawca w art. 86 ustawy a także w art. 1 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych przed nowelizacją tych przepisów. Zmiana terminologiczna, dokonana w tych przepisach, stanowi niewątpliwie spełnienie postulatów teoretyków i praktyków, zgłaszanych w przeszłości, również w związku z faktem, iż terminem "sprawy finansowe" posługiwały się od początku przepisy pozostałych ustaw samorządowych (art. 76 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 78 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa).

Trzeba także wyraźnie odróżnić zakres spraw, co do których izba obrachunkowa sprawuje **nadzór** i tych, co do których izba sprawuje **kontrolę**. Na mocy art. 1 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych: „Izby sprawują nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych określonych w art. 11 ust. 1 oraz dokonują kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych:

- 1) jednostek samorządu terytorialnego,
- 2) związków międzygminnych,
- 3) stowarzyszeń gmin oraz stowarzyszeń gmin i powiatów,
- 4) związków powiatów,
- 5) stowarzyszeń powiatów,
- 6) samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym samorządowych osób prawnych,
- 7) innych podmiotów, w zakresie wykorzystywania przez nie dotacji przyznawanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego.”

Należy w tym miejscu jeszcze zaznaczyć, że co do gospodarki finansowej związków międzygminnych, również ustawa o samorządzie gminnym stanowi w art. 62, że regionalna izba obrachunkowa sprawuje w tym zakresie kontrolę a nie nadzór.

Reasumując: nadzorem regionalnej izby obrachunkowej objęte są sprawy finansowe wymienione w art. 11 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, przy czym pojęcie to jest szersze niż sprawy budżetowe. Z kolei sprawy gospodarki finansowej i zamówień publicznych poddane są kontroli izby, a nie nadzorowi.

2. Wedle § 7 pkt 6 Statutu Związku w brzmieniu przyjętym przedmiotową uchwałą jednym z zadań Związku jest „podejmowanie innych działań wynikających z uchwał rad gmin”.

Jak wynika z cytowanego wyżej art. 67 ust. 2 pkt 3 ustawy, zadania związku międzygminnego powinny być określone w jego statucie. Każdorazowo zatem gdy gminy

członkowskie chcieć będą przekazać związkowi nowe zadania do realizacji, dokonać tego będą musiały poprzez zmianę statutu związku.

Wynika z tego, że same uchwały rad gmin członkowskich nie będą tu wystarczające. Po pierwsze bowiem uchwały te będą musiały zostać podjęte w trybie wynikającym z art. 67 ust. 1 ustawy, tj. bezwzględną większością głosów ustawowych składów rad gmin. Następnie dla swojego wejścia w życie zmieniona treść statutu związku wymagać będzie zarejestrowania w rejestrze związków prowadzonym przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Na koniec zaś zmiana statutu wymagać będzie publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym zgodnie z art. 13 pkt 3 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 68, poz. 449).

W § 7 pkt 6 Statutu Związku postanowiono, że zadania Związku obejmują m.in. „prowadzenie działalności o charakterze oświatowo – wychowawczym, sportowej, kulturalnej i innej. W tym celu związek powołuje stosowne jednostki organizacyjne.”

Jak stanowi powołany już art. 67 ust. 2 pkt 3 ustawy, zadania związku międzygminnego powinny być określone w jego statucie. Nieuprawnionym zatem jest niesprecyzowany zapis Statutu Związku, że jego zadaniem jest prowadzenie działalności „o innym charakterze”. Jeszcze raz należy podkreślić, że rozszerzenie działalności Związku, a więc przyznanie mu właśnie zadań o innym charakterze niż już wymienione w Statucie, wymagać będzie zmiany tegoż Statutu dokonanej w zgodnym z ustawą trybie.

3. W § 14 ust. 2 i 3 Statutu zapisano: „Zgromadzenie wybiera ze swojego grona Przewodniczącego i jego Zastępcę (ust.2). Wybór na funkcje, o których mowa w ust. 1 Zgromadzenie stwierdza w formie uchwał – odrębnie dla przewodniczącego Zgromadzenia i odrębnie dla jego zastępcy (ust. 3).”

Wedle art. 69 ust. 3 ustawy do zgromadzenia związku stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące rady gminy. Z kolei na mocy art. 19 ust. 1 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.”

Zgodnie z regułą wynikającą z art. 71 ustawy zgromadzenie podejmuje uchwały bezwzględną większością głosów statutowej liczby swoich członków. Brak stosownego zapisu o podejmowaniu uchwały w sprawie wyboru przewodniczącego i zastępcy przewodniczącego zgromadzenia w trybie tajnym powoduje, że uchwały takie musiałyby być podjęte w trybie obowiązującym dla „zwykłych” uchwał, tj. w trybie jawnym.

Innymi słowy zakwestionowane zapisy § 14 ust. 2 i ust. 3 Statutu Związku nie mogą się ostać, albowiem pominięto w nich fakt, iż stosując na mocy odesłania z art. 69 ust. 3 przepis art. 19 ust. 1 należy wyprowadzić wniosek, iż wybór na te funkcje powinien być dokonany w głosowaniu tajnym.

4. W § 18 ust. 4 Statutu Związku postanowiono: „Spośród członków Zarządu Zgromadzenie w głosowaniu tajnym wybiera Przewodniczącego i zastępcę Przewodniczącego Zarządu.”

Zgodnie z art. 67 ust. 2 pkt 4 ustawy jednym z elementów statutu związku międzygminnego są regulacje dotyczące trybu działania organów związku. Ten przepis kompetencyjny nie może być jednak interpretowany w oderwaniu od innych regulacji ustawowych.

Jak już wcześniej wskazano, do zgromadzenia związku stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące rady gminy (art. 69 ust. 3 ustawy). Daje to uprawnienie do zastosowania trybu tajnego wyboru przewodniczącego zgromadzenia oraz jego zastępcy, albowiem zgodnie z art. 19 ust. 1 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.”. W ustawie brak jest jednak takiego odniesienia w stosunku do przewodniczącego i zastępcy przewodniczącego zarządu związku międzygminnego.

Należy zatem zastosować ogólną regułę głosowania zgromadzenia związku, a to art. 71 ustawy: „Uchwały zgromadzenia są podejmowane bezwzględną większością głosów statutowej liczby członków zgromadzenia.”. Przepis ten nie wskazuje wprawdzie czy uchwały zapadają w trybie jawnym, czy w tajnym, jednakże generalną regułą jest podejmowanie uchwał w trybie jawnym. Jak stanowi art. 61 Konstytucji RP: „1. Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. 2. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. 3. Ograniczenie prawa, o którym mowa w ust. 1 i 2, może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. 4. Tryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy.”. Ograniczenie jawności może zatem nastąpić wyłącznie na mocy ustawy i to tylko ze względu na wymienione w art. 61 ust. 3 Konstytucji przesłanki. Tym samym nieuprawnionym jest stanowienie w statucie związku międzygminnego o tajnym trybie podejmowania uchwał, o ile nie wynika to z wyraźnego przepisu ustawy.

5. W § 19 Statutu Związku Gmin Karkonoskich określone zostały kompetencje Zarządu Związku. W § 19 pkt 6 wymieniono m.in. decydowanie w sprawach Związku nie zastrzeżonych przepisami prawa dla Zgromadzenia oraz w ramach zakreślonych Związkowi ustawowo.

Zgodnie z art. 69 ust. 1 ustawy, organem stanowiącym i kontrolnym związku jest zgromadzenie, a wedle art. 73 ust. 1 organem wykonawczym związku jest zarząd. Ustawa nie określa kompetencji zarządu związku, co więcej, na mocy art. 67 ust. 2 pkt 4 ustawy statut związku powinien m.in. określać zakres i tryb działania organów związku. Niemniej jednak zadania zarządu w statucie związku nie mogą zostać określone w oderwaniu od wyznaczonych ustawą ram – charakteru tegoż organu. Zarząd związku jest organem wykonawczym, dlatego też można mu przypisać wyłącznie zadania o takim charakterze. Co zaś najistotniejsze, w art. 69 ust. 3 dotyczącym zgromadzenia związku znajdujemy odesłanie do przepisów dotyczących rady gminy. Na mocy tego odesłania do zgromadzenia związku zastosowanie będzie mieć m.in art. 18 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym: „Do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej.”. Innymi słowy ustawa poprzez odesłanie z art. 69 ust. 3 ustanawia domniemanie kompetencji na rzecz organu stanowiącego związku – zgromadzenia. Nieuprawnionym jest zatem ustanawianie wbrew przepisom ustawy takiego domniemania na rzecz zarządu związku.

6. W § 21 Statutu Związku postanowiono o kompetencjach Przewodniczącego Zarządu Związku, cyt.: „Do Przewodniczącego Zarządu stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące Wójta lub Burmistrza. W szczególności do jego kompetencji należy: 1) Kierowanie pracą Zarządu, 2) Podejmowanie decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, 3) Reprezentowanie Związku na zewnątrz z zastrzeżeniem § 31.”.

Zgodnie z art. 65 ust. 2 ustawy związek posiada osobowość prawną. Na mocy art. 38 Kc: „Osoba prawna działa przez swoje organy w sposób przewidziany w ustawie

i w opartym na niej statucie.”. Organami Związku są zgromadzenie (art. 69 ust. 1) i zarząd (art. 73 ust. 1). Reprezentowanie Związku na zewnątrz należy zatem będzie do jednego z jego organów w zależności od charakteru sprawy. W sprawach o charakterze wykonawczym Związek reprezentować będzie Zarząd, a w sprawach o charakterze kontrolnym oraz polegających na stanowieniu prawa – Zgromadzenie Związku. Przewodniczący Zarządu nie jest zaś organem związku i w konsekwencji nieuprawnionym jest przyznawanie mu w Statucie Związku uprawnienia do jego reprezentowania. Uprawnienie takie wynikać może wyłącznie z pełnomocnictwa udzielonego zgodnie z przepisami prawa cywilnego.

7. Na mocy § 28 ust. 2 Statutu Związku: „Dochody Związku stanowią w szczególności: 1) dochody z majątku Związku, 2) dochody z działalności Związku, 3) subwencje, dotacje, zapisy, darowizny, 4) składki i opłaty członkowskie.”.

Zgodnie z art. 73 a ust. 1 ustawy: „Do gospodarki finansowej związku międzygminnego stosuje się odpowiednio przepisy o gospodarce finansowej gmin.”.

Związki międzygminne wprawdzie prowadzą gospodarkę finansową na podstawie takich samych regulacji prawnych co gminy, bezsporne jest jednak, że do gospodarki finansowej związków zastosowania nie mają przepisy ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jedn. Dz. U. z 2008 r. Nr 88 poz. 539). Jak stanowi ta ustawa w swoim art. 1, określa ona: źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego oraz zasady ustalania i gromadzenia tych dochodów, a także zasady ustalania i przekazywania subwencji ogólnej oraz dotacji celowych z budżetu państwa.”. W art. 3 ust. 1 ustawa ta wymienia źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego: „Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są: 1) dochody własne; 2) subwencja ogólna; 3) dotacje celowe z budżetu państwa.”.

Związek międzygminny nie jest jednostką samorządu terytorialnego. Przez jednostki samorządu terytorialnego rozumie się gminy (art. 1 ustawy o samorządzie gminnym), powiaty (art. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym - tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.) i województwa (art. 1 ustawy o samorządzie województwa - tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.). Ponadto również ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w art. 2 pkt 1 stanowi, że ilekroć w ustawie jest mowa o jednostkach samorządu terytorialnego - rozumie się przez to gminy, powiaty i województwa. W związku z powyższym na tle obowiązujących przepisów prawa nieuprawnionym jest pogląd, że związki międzygminne mogą otrzymywać dotacje i subwencje.

8. W § 4 Regulaminu Zgromadzenia Związku Gmin Karkonoskich stanowiącego załącznik Nr 1 do Statutu Związku postanowiono: „Na wniosek Zarządu lub co najmniej ¼ ustawowego składu Zgromadzenia Przewodniczący obowiązany jest zwołać sesję nadzwyczajną w ciągu 7 dni od daty złożenia wniosku.”.

Zgodnie z art. 20 ust. 3 ustawy: „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. Wniosek o zwołanie sesji powinien spełniać wymogi określone w ust. 1 w zdaniu drugim.”.

Określony w kwestionowanym § 4 Regulaminu Zgromadzenia termin zwołania sesji nadzwyczajnej jest niezgodny z terminem wynikającym z cytowanego art. 20 ust. 3 w zw. z art. 69 ust. 3 ustawy. Artykuł 20 ust. 3 ustawy został znowelizowany na mocy art. 3 pkt 1 lit. d ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 102, poz. 1055). Zmiana polegała na zastąpieniu wyrazów „w ciągu” wyrazami „na dzień przypadający w ciągu”. Zmiana taka podyktowana była faktem, że przewodniczący rad gmin w czasie obowiązywania poprzedniej wersji tego przepisu zwoływali sesje - tzn. zawiadamiali

o sesji rady gminy - w ciągu 7 dni od daty wpływu wniosku, jednakże termin tej sesji ustalali dowolnie. Skoro bowiem wedle dawnego brzmienia art. 20 ust. 3 ustawy przewodniczący miał obowiązek zwołać taką sesję w ciągu 7 dni od daty złożenia wniosku, to jego obowiązkiem było jedynie zawiadomienie o sesji rady w ciągu tychże 7 dni, natomiast z ustawy nie dało się wywieść terminu, w jakim sesja ta ma się faktycznie odbyć. Zwołaniem sesji nazywa się bowiem czynność określonego w ustawie podmiotu, polegającą na zawiadomieniu radnych o terminie i miejscu odbycia obrad rady, połączoną z doręczeniem porządku obrad oraz projektów uchwał, których podjęcie na tej sesji jest przewidziane (por. Komentarz do art. 20 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w: A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławewski, Samorząd Gminny. Komentarz, Dom Wydawniczy ABC, 2005, wyd. II).

Uwagi te znajdują przełożenie na regulacje dotyczące związków międzygminnych na mocy odesłania z art. 69 ust. 3 ustawy.

9. W § 8 Regulaminu Zgromadzenia czytamy: „Jeżeli przedmiotem sesji mają być sprawy stanowiące z mocy przepisów szczególnych tajemnicę państwową lub służbową, jawność sesji zostaje wyłączona. Zgromadzenie obraduje przy drzwiach zamkniętych. Wyłączenie jawności sesji oznacza, że podczas obrad mogą być obecne tylko osoby uprawnione do dostępu do tajemnicy państwowej lub służbowej.”

W § 18 ust. 2 Regulaminu Zgromadzenia zapisano: „Zgromadzenie może ustalić przeprowadzenie tajnego głosowania.”

Określenie zasad i trybu oraz sposobu podejmowania uchwał przez zgromadzenie związku, w czym mieści się decydowanie o tajności lub jawności głosowania, stanowi wypełnienie dyspozycji art. 67 ust. 2 pkt 4 ustawy nakazującego określić w statucie związku międzygminnego organów związku, ich struktury, zakresu i trybu działania. Jednakże kwestia zakresu kompetencji w przedmiocie określania jawności lub tajności głosowania nie może być rozważana w oderwaniu od innych uregulowań ustawowych - innymi słowy kwestia ta nie może być uregulowana w sposób odmienny, niż w ustawie.

Jak stanowi cytowany już art. 61 Konstytucji RP: „1. Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. 2. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegiałnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. 3. Ograniczenie prawa, o którym mowa w ust. 1 i 2, może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. 4. Tryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy.” Ograniczenie jawności może zatem nastąpić wyłącznie na mocy ustawy i to tylko ze względu na wymienione w art. 61 ust. 3 Konstytucji przesłanki.

Po pierwsze zatem w odniesieniu do § 8 Regulaminu Zgromadzenia należy podkreślić, że o wyłączeniu jawności sesji decydować będą przepisy ustaw szczególnych, przy czym wyłączenie to nie musi ograniczać się do spraw stanowiących tajemnicę państwową i służbową. Po drugie zaś odnosząc się do zapisu § 18 ust. 2 Regulaminu Zgromadzenia, trzeba zwrócić uwagę, że ustawa nie uprawnia do przyznania zgromadzeniu związku kompetencji do decydowania o tajnym głosowaniu (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 kwietnia 2001 r. sygn. akt III RN 87/00, OSNP 2001/24/704).

10. Na mocy § 11 Regulaminu Zgromadzenia postanowiono: „Sesję otwiera i obrady prowadzi Przewodniczący Zgromadzenia, a w razie jego nieobecności lub gdy zachodzi konieczność zastąpienia go w obradach – Wiceprzewodniczący.”.

Instytucję przewodniczenia obradom zgromadzenia reguluje art. 19 ust. 2 w zw. z art. 69 ust. 3 ustawy, który stanowi: „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.”.

Tak więc przewodniczenie obradom zgromadzenia należy wyłącznie do Przewodniczącego bądź do Wiceprzewodniczącego. Przy tym Wiceprzewodniczący przewodniczy obradom albo w sytuacji określonej w ustawie, tj. w razie nieobecności Przewodniczącego, albo też w razie wyznaczenia go przez Przewodniczącego. W sytuacji gdy „zachodzi konieczność zastąpienia Przewodniczącego” z innych przyczyn niż jego nieobecność, zastosowanie znajdzie przepis art. 19 ust. 2 zd. 2gie. W takiej sytuacji Przewodniczący może wyznaczyć do wykonywania swoich zadań Wiceprzewodniczącego. Podkreślić należy zatem, że przewodniczenie obradom przez Wiceprzewodniczącego wymagać będzie jego wyznaczenia do tych czynności przez Przewodniczącego, a więc decyzja o zastąpieniu Przewodniczącego (w tym rozważenie czy zachodzi taka konieczność) należy właśnie do niego, a nie może wypływać z treści Statutu Związku.

Statut Związku nie może regulować kwestii przewodnictwa obradom Zgromadzenia wbrew ustawie. Statut reguluje wprowadzenie organów związku, ich strukturę, zakres i tryb działania (art. 67 ust. 2 pkt 4 ustawy), jednakże przepisy ustawy mają charakter bezwzględnie obowiązujący i nie mogą być modyfikowane.

11. Jak czytamy w § 13 Regulaminu Zgromadzenia: „1. Po stwierdzeniu prawomocności obrad Przewodniczący przedstawia do uchwalenia projekt porządku obrad. 2. Z wnioskiem o uzupełnienie, bądź zmianę w projekcie porządku obrad może wystąpić każdy z Delegatów przed uchwaleniem porządku obrad sesji. 3. Na sesji Zarząd składa sprawozdanie ze swojej działalności w okresie międzysesyjnym.”.

W § 14 ust. 1 Regulaminu Zgromadzenia zapisano: „Przewodniczący Zgromadzenia prowadzi obrady wg uchwalonego porządku, przy czym w uzasadnionych wypadkach może dokonać zmian w kolejności realizacji poszczególnych jego punktów, po uzyskaniu zgody Zgromadzenia.”.

Jak już wielokrotnie zaznaczano, do zgromadzenia związku stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące rady gminy (art. 69 ust. 3 ustawy). Zgodnie zaś z art. 20 ust. 1 ustawy: „Rada gminy obraduje na sesjach zwoływanych przez przewodniczącego w miarę potrzeby, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał. Do zawiadomienia o zwołaniu sesji dołącza się porządek obrad wraz z projektami uchwał.”. Natomiast na mocy art. 20 ust. 1a ustawy: „Rada gminy może wprowadzić zmiany w porządku bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady.”.

Z treści tego przepisu w zw. z art. 69 ust. 3 ustawy wynika, że zgromadzenie może mienić porządek obrad w każdym przypadku i w każdym momencie. Sformułowanie § 14 ust. 1 Regulaminu Zgromadzenia przyjętego badaną uchwałą „w uzasadnionych wypadkach” ogranicza ustawowe uprawnienie zgromadzenia do zmiany porządku obrad w każdym przypadku, natomiast sformułowanie § 13 ust. 2 „przed uchwaleniem porządku obrad sesji” ogranicza uprawnienie zgromadzenia do dokonania zmiany w każdym momencie sesji.

12. W § 14 ust. 5 Regulaminu Zgromadzenia zapisano: „Przewodniczący podaje wnioski pod jawne głosowanie, które zapadają zwykłą większością głosów.”.

Zgodnie z art. 71 ustawy: „Uchwały zgromadzenia są podejmowane bezwzględną większością głosów statutowej liczby członków zgromadzenia.”.

Ustawodawca ustanowił szczególny wymóg dla ważności uchwał zgromadzenia. W świetle tego wymogu wszystkie uchwały zgromadzenia muszą zapadać bezwzględną większością głosów statutowej liczby członków zgromadzenia, a wymóg ten dotyczy także uchwał o charakterze formalnym. Żaden przepis ustawy nie daje uprawnienia do modyfikowania w statucie związku zasad podejmowania uchwał przez gromadzenie.

13. Na mocy § 7 lit. c Regulaminu Zarządu Związku Gmin Karkonoskich stanowiącego załącznik Nr 2 do Statutu Związku zapisano, że do obowiązku członka Zarządu Związku należy m.in. składania oświadczeń woli w imieniu gminy na podstawie imiennych upoważnień wynikających z uchwał Zarządu.

Jak stanowi art. 73 ust. 1 ustawy, organem wykonawczym związku jest zarząd. Zgodnie zaś z art. 65 ust. 2 ustawy związek posiada osobowość prawną.

Zgodnie z art. 38 Kc: „Osoba prawna działa przez swoje organy w sposób przewidziany w ustawie i w opartym na niej statucie.”.

Należy zatem zauważyć, że członek zarządu związku jest członkiem kolegiального organu wykonawczego związku. Jako taki składając oświadczenie woli działa w imieniu związku, a nie w imieniu gminy, jak zapisano w kwestionowanym § 7 lit. c Regulaminu Zarządu. Przede wszystkim zaś obowiązek, ale i uprawnienie członka zarządu do składania oświadczeń woli w imieniu związku wypływa z cytowanych przepisów ustawy, a nie z mocy „upoważnień wynikających z uchwał Zarządu”. Ustawa nie wymaga takich upoważnień, co więcej uchwały takie byłyby nieważne jako podjęte bez podstawy prawnej. O tym, które osoby spośród członków zarządu uprawnione są do składania oświadczeń woli w imieniu zarządu i czy czynią to samodzielnie czy też współdziałając z innymi członkami zarządu, przesądzają zapisy statutu, a nie uchwały zarządu. Zgodnie bowiem z art. 38 Kc osoba prawna działa przez swoje organy w sposób przewidziany w ustawie i w opartym na niej statucie.

Ponadto organ nadzoru zwraca uwagę:

Statut Związku częstokroć posługuje się pojęciem budżetu Związku. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.) posługuje się pojęciem budżetu jedynie w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego, a związek międzygminny jednostką samorządu terytorialnego nie jest. Jedynie w art. 171 ustawy o finansach publicznych znajdziemy odesłanie do odpowiedniego stosowania do związków jednostek samorządu terytorialnego (w tym związków międzygminnych) przepisów art. 169 i 170 ustawy. Przepisy te jednak nie mówią nic o tym, że związek międzygminny prowadzi gospodarkę finansową na podstawie budżetu. Przede wszystkim jednak trzeba podkreślić, iż art. 73a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym posługuje się pojęciem planu finansowego związku.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego – organu nadzoru 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

Rafał Jurkowiak

