



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 29 października 2018 r.

Poz. 8409

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.505.2018.16 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 26 października 2018 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.)

orzekam

nieważność § 3 ust. 2 w zakresie zwrotu: „na stałe”, § 15 w zakresie zwrotu: „a w przypadku jego nieobecności lub wakatu właściwy Wiceprzewodniczący”, § 17, § 19 ust. 1 zdanie pierwsze, § 19 ust. 4 w zakresie zwrotu: „a w przypadku jego nieobecności Wiceprzewodniczący Rady”, § 19 ust. 5, § 19 ust. 11, § 25 ust. 2, § 31 ust. 5, § 58 ust. 2 w zakresie zwrotu: „z odpowiednimi komisjami innych gmin, zwłaszcza sąsiadujących, a nadto”, § 68, § 91 ust. 2-5 oraz § 106 w zakresie zwrotu: „z późn. zm.” Uchwały nr XLIV/251/2018 Rady Gminy Olszówka z dnia 26 września 2018 r. w sprawie Statutu Gminy Olszówka - **ze względu na istotne naruszenie prawa.**

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 września 2018 r. Rada Gminy Olszówka podjęła uchwałę nr XLIV/251/2018 w sprawie Statutu Gminy Olszówka, zwaną dalej: „uchwałą” lub „Statutem”.

Uchwałę podjęto na podstawie art. 169 ust. 4 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) i art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.).

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 4 października 2018 r.

Dokonując oceny legalności przedłożonej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie gminnym, zwaną dalej: „u.s.g.” 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. 11 b 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 uchwalania statutu gminy. Organy władzy publicznej są bowiem zobligowane do działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP).

Ponadto podkreślić należy, że 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 art. 169 ust. 4 Konstytucji RP wynika, iż określona w art. 18 ust. 2 pkt 1 u.s.g. 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 u.s.g., w myśl którego gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, jednakże wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zakreślonych w ustawach.

Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji RP wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (por. wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11).

Odnosząc powyższe do badanej uchwały stwierdzić należy, iż Rada Gminy Olszówka do Statutu wprowadziła wskazane w sentencji przepisy z przekroczeniem zakresu swoich kompetencji, wyznaczonych przez odpowiednie normy upoważniające bądź dokonała modyfikacji przepisów ustawowych.

W ocenie organu nadzoru § 3 ust. 2 Statutu o treści: „Wszystkie osoby stale zamieszkujące na obszarze Gminy, z mocy ustawy o samorządzie gminnym, stanowią gminną wspólnotę samorządową” w sposób istotny dokonuje zawężenia - wbrew przesłance ustawowej - wspólnoty samorządowej tylko do osób na stałe zamieszkujących na obszarze gminy (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 sierpnia 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 1690/16). W świetle art. 1 ust. 1 u.s.g., mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową. Oznacza to, że jedynym ustawowym wymogiem stanowienia wspólnoty samorządowej jest fakt bycia członkiem danej społeczności, a więc pozostawania mieszkańcem danej gminy bez względu na czas trwania tego zamieszkiwania. Tym samym uznać należy, iż przyjęty w § 3 ust. 2 Statutu zapis, że wszystkie osoby, które „na stałe” zamieszkują na obszarze gminy stanowią jej wspólnotę, rażąco narusza normę art. 1 ust. 1 u.s.g. W oparciu także o art. 16 ust. 1 Konstytucji RP ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową.

W § 15 Statutu postanowiono, że: „Przewodniczący, a w przypadku jego nieobecności lub wakatu właściwy Wiceprzewodniczący, w szczególności (...)”. W § 17 Statutu uchwalono: „Do obowiązków Wiceprzewodniczącego należy wykonywanie zadań zastrzeżonych przez ustawę lub Statut dla Przewodniczącego, w razie wakatu na stanowisku Przewodniczącego” (ust. 1). „Pod nieobecność Przewodniczącego jego zadania wykonuje Wiceprzewodniczący” (ust. 2). Z kolei w § 19 ust. 4 Statutu zawarto zapis: „Sesje zwołuje Przewodniczący Rady, a w przypadku jego nieobecności Wiceprzewodniczący Rady”, a w ustępie 5, że: „W razie wakatu na stanowisku Przewodniczącego Rady sesje zwołuje Wiceprzewodniczący Rady”. Ponadto w § 25 ust. 2 Statutu postanowiono, że: „W razie nieobecności Przewodniczącego czynności określone w ust. 1 wykonuje Wiceprzewodniczący Rady”.

Tymczasem zgodnie z art. 19 ust. 2 zdanie drugie u.s.g., przewodniczący może wyznaczyć do wykonywania swoich zadań wiceprzewodniczącego. W przypadku nieobecności przewodniczącego i niewyznaczenia wiceprzewodniczącego, zadania przewodniczącego wykonuje wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem.

W ocenie organu nadzoru skoro u.s.g. reguluje w jakich sytuacjach wiceprzewodniczący rady wykonuje zadania przysługujące przewodniczącemu rady, brak jest podstaw prawnych do normowania tej kwestii w statucie. Ponadto jakakolwiek modyfikacja przepisu ustawowego przez akt prawa miejscowego jest niedopuszczalna i jest uznawana w orzecznictwie za rażące naruszenie prawa, powodujące nieważność aktu (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 30 czerwca 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 431/11; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 grudnia 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 746/14; wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 sierpnia 2014 r., sygn. akt II SA/Łd 515/15).

Z treści § 19 ust. 1 zdanie pierwsze Statutu wynika, że: „Rada odbywa sesje zwyczajne z częstotliwością potrzebną do wykonania zadań Rady”.

Powyższe stanowi istotne naruszenie prawa, albowiem w świetle art. 20 ust. 1 zdanie pierwsze u.s.g.: „Rada gminy obraduje na sesjach zwoływanych przez przewodniczącego w miarę potrzeby, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał”.

W § 19 ust. 11 Statutu postanowiono, że: „Rada może postanowić o wprowadzeniu do porządku obrad sesji każdej sprawy nie ujętej w porządku obrad, zgodnie z art. 20 ust. 1a ustawy o samorządzie gminnym”.

Przepis art. 20 ust. 1a u.s.g. stanowi, że: „Rada gminy może wprowadzić zmiany w porządku bezwzględnej większością głosów ustawowego składu rady”. Tymczasem należy mieć na uwadze, że do porządku obrad można także wprowadzić zmiany w trybie art. 20 ust. 4 u.s.g.: „Do zmiany porządku obrad sesji zwołanej w trybie określonym w ust. 3 stosuje się przepis ust. 1a, z tym że dodatkowo wymagana jest zgoda wnioskodawcy”.

Zatem wprowadzając do Statutu § 19 ust. 11, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w konsekwencji przesądził o tym, że także do zmiany porządku obrad sesji zwołanej w trybie art. 20 ust. 3 u.s.g. (na wniosek wójta przewodniczący rady gminy jest obowiązany wprowadzić do porządku obrad najbliższej sesji rady gminy projekt uchwały, jeżeli wpłynął on do rady gminy co najmniej 7 dni przed dniem rozpoczęcia sesji rady) zastosowanie znajdzie przepis art. 20 ust. 1a u.s.g, a nie art. 20 ust. 4 u.s.g., który dodatkowo wprowadza wymóg uzyskania zgody wnioskodawcy.

Zgodnie z § 31 ust. 5 Statutu: „Po uprzednim ostrzeżeniu, Prowadzący obrady może nakazać opuszczenie sali tym osobom spośród publiczności, które swoim zachowaniem lub wystąpieniem zakłócają porządek obrad bądź naruszają powagę sesji”.

Należy podkreślić, iż art. 11b ust. 2 u.s.g. jednoznacznie wskazuje, iż: „Jawność działania organów gminy obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji (...)” W ocenie organu nadzoru wprowadzenie do statutu gminy, a zatem do aktu prawa miejscowego, sankcji w postaci nakazu opuszczenia przez osobę z publiczności sali w trakcie trwania sesji rady gminy, przy czym o nałożeniu takiej sankcji miałyby decydować przewodniczący rady, narusza zasadę jawności działania organów gminy wyrażoną w art. 61 Konstytucji RP oraz art. 11b ust. 1 i 2 u.s.g.

W § 58 ust. 2 Statutu postanowiono, że: „Komisje Rady mogą podejmować współpracę z odpowiednimi komisjami innych gmin, zwłaszcza sąsiadujących, a nadto z innymi podmiotami, jeśli jest to uzasadnione przedmiotem ich działalności”.

Zgodnie z art. 22 ust. 1 u.s.g., organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy określa statut gminy. Ponadto w myśl art. 94 zdanie pierwsze 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.

W ocenie organu nadzoru, stanowiąc o możliwości podejmowania współpracy „z odpowiednimi komisjami innych gmin, zwłaszcza sąsiadujących”, Rada Gminy Olszówka dokonała bezprawnej ingerencji w wewnętrzną organizację innych jednostek samorządu terytorialnego. Zwrócić też trzeba uwagę, że zgodnie z art. 21 ust. 3 u.s.g., komisje podlegają radzie gminy, przedkładają jej plan pracy oraz sprawozdania z działalności. Również analiza tego przepisu prowadzi do wniosku, że brak jest podstawy prawnej do przyznania komisjom rady gminy uprawnień do inicjowania i podejmowania współpracy z komisjami innych jednostek samorządu terytorialnego.

Zgodnie z § 68 Statutu: „Członkowie Komisji Rewizyjnej podlegają wyłączeniu od udziału w jej działaniach w sprawach, w których może powstać podejrzenie o ich stronnictwo lub interesowność” (ust. 1). „W sprawie wyłączenia poszczególnych członków decyduje pisemnie Przewodniczący Komisji Rewizyjnej” (ust. 2). „O wyłączeniu Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej decyduje Rada” (ust. 3). „Wyłączony członek Komisji Rewizyjnej może odwołać się na piśmie od decyzji o wyłączeniu do Rady - w terminie 7 dni od daty powzięcia wiadomości o treści tej decyzji”.

Podobnie w § 91 Statutu uregulowano, że: „Członkowie Komisji Skarg, Wniosków i Petycji podlegają wyłączeniu w sprawach, w których może powstać podejrzenie o ich stronnictwo lub interesowność” (ust. 2). „O wyłączeniu Zastępcy Przewodniczącego i innych członków Komisji decyduje Przewodniczący Skarg, Wniosków i Petycji w formie pisemnej” (ust. 3). „O wyłączeniu Przewodniczącego Komisji Skarg, Wniosków i Petycji decyduje Rada Gminy” (ust. 4). „Wyłączony członek Komisji Skarg, Wniosków i Petycji może odwołać się na piśmie od decyzji o wyłączeniu do Rady - w terminie 7 dni od daty powzięcia wiadomości o treści tej decyzji”.

W ocenie organu nadzoru, powołane wyżej postanowienia Statutu są sprzeczne z art. 25a u.s.g., zgodnie z którym radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego. Należy podkreślić, że w przypadku dokonania wyboru radnego do składu komisji, nie są

możliwe jakiegokolwiek czasowe wyłączenia od udziału w jej pracach ani na mocy decyzji komisji, ani też rady chyba, że rada podejmie decyzję o zmianie składu osobowego komisji. Ponadto przepisy obowiązujących ustaw nie przewidują prawa radnego, członka komisji, do odwoływania się do rady w ramach ochrony swych praw w sprawach związanych z pracami komisji. Także należy wskazać, iż zgodnie z powołanym art. 25a u.s.g. wyłączenie dotyczy samego głosowania w radzie, czy komisji, a nie pracy w radzie, czy komisji i związane jest z interesem prawnym radnego.

W § 105 Statutu wprowadzono zapis, iż: „Dokumenty z zakresu działania Rady, komisji oraz Wójta udostępnia się w trybie i na zasadach określonych w ustawie, o której mowa w § 105 ust. 2 niniejszego Statutu”.

Zajmując stanowisko w tej kwestii, organ nadzoru zauważa, że Statut nie posiada „§ 105 ust. 2”. Analiza postanowień Statutu prowadzi do wniosku, że wolą Rady Gminy Olszówka było zawarcie odesłania do jego § 104 ust. 2.

Z kolei w § 106 Statutu postanowiono, że: „Z dniem wejścia w życie niniejszej traci moc Uchwała Nr VII/31/03 Rady Gminy Olszówka z dnia 07 kwietnia 2003 r. w sprawie Statutu Gminy Olszówka z późn. zm.”.

Odnosząc się do zacytowanego postanowienia Statutu stwierdzić należy, że zwrot „z późn. zm.” jest zbędny.

Niezależnie od tego treść § 106 Statutu nie jest skonstruowana poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego, co z kolei stoi w sprzeczności z zasadą przyzwoitej legislacji.

Mając na uwadze powyższe niniejsze rozstrzygnięcie jest w pełni uzasadnione.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga za moim pośrednictwem do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Wojewoda Wielkopolski

(-) Zbigniew Hoffmann