



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 6 listopada 2018 r.

Poz. 8654

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.514.2018.20 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 31 października 2018 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 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”, § 7 ust. 3, § 18, § 19, § 39 ust. 5, § 54 ust. 4, § 97 ust. 2 załącznika do uchwały Nr XLV/349/2018 Rady Miejskiej Rydzyny z dnia 26 września 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Rydzyna - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XLV/349/2018 Rady Miejskiej Rydzyny z dnia 26 września 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Rydzyna (zwana dalej: „Statutem”) została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 1 i art. 40 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.)

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 5 października 2018 r.

Dokonując oceny legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, ze zm., zwanej dalej „u.s.g.”) „Organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy określa statut gminy.”

Udzielona radzie gminy kompetencja ma dość szeroki zakres, co jednak nie oznacza dowolności w zakresie ustalania statutu gminy. Organy władzy publicznej zobligowane są do działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997 r. nr 78 poz. 483, ze zm., zwanej dalej: „Konstytucja RP”). 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 Konstytucji RP (art. 169 ust. 4) 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 określonych 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 Miejska Rydzyny do przedmiotowego Statutu wprowadziła wskazane w sentencji przepisy z przekroczeniem zakresu swoich kompetencji wyznaczonych przez odpowiednie normy upoważniające bądź dokonała modyfikacji przepisów ustawowych.

W opinii organu nadzoru § 3 ust. 2 Statutu o treści „wszystkie osoby, które na stałe zamieszkują na obszarze Gminy, z mocy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.) stanowią gminną wspólnotę samorządową”, w sposób istotny dokonuje zawężenia - wbrew przesłance ustawowej - wspólnoty samorządowej tylko do osób na stałe zamieszkałych na obszarze gminy (wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 sierpnia 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 1690/16). Tymczasem zarówno w oparciu o art. 16 ust. 1 Konstytucji RP (ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową), jak i art. 1 ust. 1 u.s.g. (mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową) status stałego zamieszkania na terenie danej gminy nie przesądza o przynależności do społeczności gminnej. Powyższe oznacza, iż rada w sposób istotny dokonała zawężenia – wbrew przesłance ustawowej – wspólnoty samorządowej tylko do osób na stałe zamieszkałych

na obszarze gminy. 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 ww. normę art. 1 ust. 1 u.s.g.

W § 7 ust. 3 Statutu rada postanowiła, że „o utworzeniu podziale i zniesieniu jednostki pomocniczej może zdecydować referendum lokalne”. Tymczasem – w ocenie organu nadzoru – ustawodawca w art. 5 ust. 2 u.s.g. (jednostkę pomocniczą tworzy rada gminy, w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy) wyraźnie wskazał właściwy dla danej sprawy tryb. Racjonalny prawodawca przewidział w tej sprawie konsultacje jako odpowiednią formę współdziałania członków wspólnoty gminnej (wrażanie opinii przez mieszkańców). Powyższe nie oznacza, że o okolicznościach tych może „zdecydować referendum lokalne”, jak to przewidziano w § 7 ust. 3 Statutu. Zgodnie bowiem art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 15 września 2000 roku o referendum lokalnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 400 ze zm.) wynik referendum jest rozstrzygający, jeżeli za jednym z rozwiązań w sprawie poddanej pod referendum oddano więcej niż połowę ważnych głosów. Zatem inne konsekwencje prawne wywołuje przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami a inne referendum lokalne. Wprowadzenie obowiązku utworzenia, podziału czy zniesienia jednostki pomocniczej w wyniku przeprowadzonego w tym temacie referendum lokalnego stanowi w ocenie organu nadzoru rażące naruszenie art. 5 ustawy u.s.g.

Ponadto organ nadzoru stwierdza, że w § 18 Statutu regulującego uprawnienia przewodniczącego rady zapisano, że „Przewodniczący, oprócz uprawnień przewidzianych w § 17, jest upoważniony do reprezentowania Rady na zewnątrz” oraz że „Rada, na wniosek Przewodniczącego, może upoważnić w drodze uchwały inną niż Przewodniczący osobę do reprezentowania jej na zewnątrz”. Ponadto w przepisie § 19 Statutu zapisano, że: „W zakresie, o jakim mowa w § 18 ust. 1, Przewodniczący może działać przez ustanowionego przez siebie pełnomocnika”.

Tymczasem należy podkreślić, że zgodnie z art. 19 ust. 2 u.s.g., „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.” Organ nadzoru uznał, iż kwestie te reguluje ustawa. Z mocy ustawy wiceprzewodniczący rady wykonuje wyznaczone mu przez przewodniczącego rady zadania, dlatego też brak jest podstaw prawnych do regulowania dodatkowo tej kwestii w statucie i powtarzania zapisów ustawowych, a zwłaszcza do ich modyfikacji.

Wskazane powyżej przez organ nadzoru, przewidziane w przedmiotowym Statucie uprawnienia dla przewodniczącego rady, nie wynikają z art. 19 ust. 2 u.s.g. i stanowią niewłaściwą i zbyt szeroką modyfikację regulacji ustawowej. Jak wskazał WSA w Poznaniu, w wyroku z dnia 14 listopada 2017 r. sygn. akt, IV SA/Po 481/17, „Zadania związane z pełnieniem funkcji przewodniczącego rady gminy wynikają wprost z u.s.g i mają charakter materialno - techniczny. Polegają one wyłącznie na organizowaniu pracy rady oraz zwoływaniu i prowadzeniu jej obrad (art. 19 ust. 2 zdanie pierwsze oraz art. 20 ust. 1 u.s.g). Ponadto, jak podkreślił WSA w Lublinie w wyroku z dnia 18 października 2016 r. sygn. akt II SA/Lu

544/16, „Niewątpliwie w pojęciu organizowania pracy rady oraz prowadzenia obrad rady nie mieści się przyznana w (...) statutu kompetencja przewodniczącego do reprezentowania rady na zewnątrz - ani osobiście, ani poprzez pełnomocnika, dlatego też przepis ten, jako istotnie naruszający prawo, należało wyeliminować z obrotu prawnego”.

Biorąc powyższe pod uwagę w opinii organu nadzoru uregulowania zawarte w wyżej wskazanych zapisach Statutu oraz przyznane w przedmiotowym Statucie kompetencje przewodniczącego niewątpliwie nie mieszczą się w pojęciu organizowania pracy rady oraz prowadzenia obrad rady.

Organ nadzoru stwierdził, że w § 39 ust. 5 Statutu dopuszczono możliwość nakazania przez przewodniczącego rady opuszczenia sali tym osobom spośród publiczności, które swoim zachowaniem lub wystąpieniami zakłócają porządek obrad bądź naruszają powagę sesji. Należy wskazać, iż art. 11 b 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 w art. 11b ust. 1 i 2 u.s.g.

W § 54 ust. 3 Statutu zapisano, że „Zmiana podjętej uchwały może nastąpić tylko w drodze odrębnej uchwały, podjętej nie wcześniej, niż na następnej sesji”. W ust. 4 tego paragrafu wskazano, że „Warunku, o jakim mowa w ust. 3 nie stosuje się w odniesieniu do oczywistych omyłek i błędów pisarskich ani wówczas, gdy wymagają tego szczególne okoliczności, których Rada nie mogła uwzględnić w momencie podejmowania uchwały”. Dopuszczono zatem możliwość korygowania oczywistych omyłek w uchwałach. Należy wskazać, iż żaden przepis u.s.g. nie wskazuje na możliwość sprostowania oczywistych omyłek pisarskich czy rachunkowych w uchwałach. Uchwała jako dokument przyjęty przez radę, nawet jeżeli jest obciążona wadami mającymi charakter oczywistych omyłek, nie może być w jakikolwiek sposób zmieniona przez osoby lub podmioty nieuprawnione, nie mające kompetencji do podejmowania uchwał. Organ nadzoru w pełni podziela pogląd, iż jedyną prawnie dopuszczalną formą usunięcia błędów w uchwale rady gminy, nawet tych które wydają się być oczywiste np. pisarskich, jest zmiana takiego aktu (wyrok WSA w Krakowie w wyroku z 30 września 2010 r., sygn. akt II SA/Kr 901/10).

W § 97 ust. 1 Statutu rada wprowadziła zapis, na podstawie którego: „Komisja Rewizyjna może korzystać z porad, opinii i ekspertyz osób posiadających wiedzę fachową w zakresie związanym z przedmiotem jej działania.” W ust. 2 tego paragrafu rada zapisała, że: „W przypadku, gdy skorzystanie z wyżej wskazanych środków wymaga zawarcia odrębnej umowy i dokonania wypłaty wynagrodzenia ze środków komunalnych, Przewodniczący Komisji Rewizyjnej przedstawia sprawę na posiedzeniu Rady, celem podjęcia uchwały zobowiązującej osoby zarządzające mieniem komunalnym do zawarcia stosownej umowy w imieniu Gminy”.

W opinii organu nadzoru postanowienie zawarte w § 97 ust. 2 Statutu w istocie uprawnia radę gminy do podjęcia, na wniosek przewodniczącego komisji uchwały zobowiązującej wójta do zawarcia w imieniu gminy umowy w celu dokonania wypłaty wynagrodzenia ze środków komunalnych osobie zaangażowanej w charakterze eksperta. Należy uznać, że takie uregulowanie jest pozbawione podstaw prawnych oraz narusza art. 60 ust. 1, ust. 2 u.s.g. Zgodnie bowiem z tym artykułem za prawidłową gospodarkę finansową gminy odpowiada wójt (burmistrz) i to jemu przysługuje wyłączne prawo między innymi do zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych przez radę gminy oraz do dokonywania wydatków budżetowych. Realizując swoje wyłączne kompetencje wójt (burmistrz) jest w pełni samodzielny. Rada gminy nie może udzielać mu w tym zakresie zaleceń. Nie może też zobowiązywać go do podejmowania czynności prawnych tj. zawierania umów z określonymi osobami. Zgodnie z ustawą kompetencje rady gminy w zakresie gospodarki finansowej obejmują uchwalenie budżetu, nie zaś dysponowanie wydziałonymi w nim środkami (vide: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 maja 2005 r., sygn. akt III SA/Wr 26/04 oraz wyrok WSA w Lublinie z dnia 5 lutego 2015 r., sygn. akt III SA/Lu 647/14).

Mając na uwadze powyższe niniejsze rozstrzygnięcie jest w pełni uzasadnione.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski

(-) Zbigniew Hoffmann