



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 30 października 2018 r.

Poz. 8474

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.524.2018.8 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 26 października 2018 r.

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

orzekam

nieważność § 5 ust. 2 w zakresie wyrazów „na stałe”, § 9 ust. 3, § 15 ust. 1 pkt 4, § 19 pkt 10, § 20, § 23, § 26 ust. 3 w zakresie wyrazów „lub z jego upoważnienia – jeden z Wiceprzewodniczących”, § 38 ust. 5, § 53 ust. 4 oraz § 65 ust. 3 uchwały nr LVIII/742/18 Rady Miasta Piły z dnia 25 września 2018 roku w sprawie Statutu Miasta Piły - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwałą nr LVIII/742/18 z dnia 25 września 2018 roku Rada Miasta Piły uchwaliła Statut Miasta Piły.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu dnia 2 października 2018 roku.

Uchwałę podjęto na podstawie przepisu art. 169 ust. 4 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 roku - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.) oraz art. 3 ust. 1 i art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.) – zwanej dalej „u.s.g.”.

Organ nadzoru dokonując badania zgodności z prawem uchwały, stwierdził co następuje:

Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodnie z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 21 stycznia 2009 roku, III SA/Łd 564/08; wyrok NSA OZ. we Wrocławiu z dnia 20 kwietnia 1999 roku, II SA/Wr 364/098, CBOSA). W szczególności ograniczeniom powyższym podlega materia stanowienia aktów prawa miejscowego. Zgodnie bowiem z przepisem art. 40 ust. 1 u.s.g. oraz art. 94 Konstytucji akty prawa miejscowego mogą być stanowione li tylko na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach. Ograniczenie powyższe oznacza, że uprawnienie do stanowienia aktów prawa miejscowego musi wynikać wprost z przepisów ustawy i musi określać przynajmniej przedmiot regulacji i jej zakres.

Statut gminy jest aktem prawa miejscowego, który zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, zaliczany jest do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. W statucie gminy dozwolone jest zatem uszczegółowienie rozwiązań ustrojowych zawartych w ustawach bądź uzupełnienie kwestii, które w ustawach nie znalazły prawnych rozwiązań, o ile ustawa tworzy podstawę do takiej regulacji. Jak przyjęto w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 5 stycznia 2001 roku (III RN 40/00, OSNAPU 2001 nr 13, poz. 424) statut gminy jako akt prawny pochodny i komplementarny względem ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym nie może zawierać postanowień z nią

sprzecznych ani też jego postanowienia nie mogą być interpretowane w sposób sprzeczny z przepisami tej ustawy.

Stosownie do art. 1 ust. 1 u.s.g. wspólnotę samorządową tworzą mieszkańcy gminy. Tym samym ustawodawca wskazując na krąg mieszkańców gminy tworzących z mocy prawa wspólnotę samorządową (art. 16 ust. 1 Konstytucji RP, art. 1 ust. 1 u.s.g.), odwołał się wyłącznie do przesłanki zamieszkania, nie wprowadzając żadnych dodatkowych kryteriów bycia członkiem wspólnoty samorządowej. Zdaniem organu nadzoru ustawodawca nie upoważnił organów gminy do podejmowania zabiegów prawotwórczych w tym zakresie poprzez zawężenie wspólnoty samorządowej wyłącznie do osób na stałe zamieszkujących na obszarze gminy. Jedynym ustawowym wymogiem 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 § 5 ust. 2 Statutu Miasta Piły zapis, że wszystkie osoby, które „na stałe” zamieszkują na obszarze Miasta stanowią jej wspólnotę rażąco narusza ww. normę art. 1 ust. 1 u.s.g.

Podnieść należy, że zakres regulacji dotyczącej warunków tworzenia jednostki pomocniczej gminy określa art. 5 u.s.g. przewidując, że jej utworzenie, podział, łączenie i zniesienie należy do rady gminy, w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy. Jednakże powyższe nie oznacza, że o okolicznościach tych może „zdecydować referendum lokalne”, jak to przewidziano w § 9 ust. 3 przedmiotowego Statutu. Tym bardziej, że w myśl art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 15 września 2000 roku o referendum lokalnym (t.j. 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 u.s.g.

Stosownie do art. 11a ust. 1 u.s.g. organami gminy są rada gminy i wójt (burmistrz, prezydent miasta). Organy te mają wyraźnie rozdzielone kompetencje oraz określone granice, w których mogą podejmować działania. Rada gminy jest organem stanowiącym i kontrolnym w gminie (art. 15 ust. 1 u.s.g.), zaś wójt organem wykonawczym gminy (art. 30 u.s.g.). Każdy z tych organów posiada sprecyzowany ustawowo i statutowo zakres kompetencji, który jest zastrzeżony wyraźnie dla danego organu. W ocenie organu nadzoru z prawa rady gminy do kontrolowania działalności wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy (art. 18a u.s.g.) nie można wyprowadzić upoważnienia rady gminy do „przejęcia” niektórych kompetencji organu wykonawczego gminy. Żaden przepis ww. ustawy o samorządzie gminnym nie upoważnia więc rady gminy do działania za pośrednictwem swoich pełnomocników. Nie ulega bowiem wątpliwości, że podstawową formą działania rady jako organu stanowiącego gminy jest obradowanie w ramach sesji, natomiast realizacja efektów pracy tego typu następuje wyłącznie poprzez komisje rady czy wójta jako organ wykonawczy gminy (art. 30 ust. 1 u.s.g.) nie zaś poprzez oddzielnych „pełnomocników” rady gminy. W związku z powyższym organ nadzoru uznał, iż § 15 ust. 1 pkt 4 Statutu Miasta Piły został wydany z istotnym naruszeniem upoważnienia ustawowego.

Nadto w myśl 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. Przepis ten jednoznacznie kształtuje usługowy charakter funkcji przewodniczącego w stosunku do rady gminy, przez co nie jest dopuszczalna żadna jej zmiana (por. wyrok NSA z dnia 17 stycznia 2001 roku, II SA 1525/00, CBOSA). Zadania przyznane przewodniczącemu rady mocą art. 19 ust. 2 u.s.g. polegają więc wyłącznie na czynnościach technicznych. Dodatkowo kompetencje przewodniczącego rady związane z czynnościami z zakresu prawa pracy wobec wójta (burmistrza, prezydenta miasta) określił art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1260 ze zm.). Jednakże żaden z ww. przepisów nie pozwala przewodniczącemu lub wiceprzewodniczącemu na koordynowanie prac komisji Rady Miasta Piły poprzez zwoływanie posiedzeń komisji i nakazywanie złożenia sprawozdania radzie, o czym mowa w § 65 ust. 3 Statutu czy też na pełnienie funkcji reprezentacyjnych, o których mowa w § 19 pkt 10 Statutu. Także § 20 Statutu Miasta Piły pozostaje w sprzeczności z uregulowaniami przyjętymi przez ustawodawcę w ustawie o samorządzie gminnym, który w przepisie art. 19 ust. 2 w sposób wyczerpujący i wyłączający możliwość interpretacji rozszerzającej uregulował uprawnienia przysługujące przewodniczącemu Rady. W ocenie organu nadzoru przyznanie przewodniczącemu rady na mocy statutu gminy szerszych uprawnień niż dopuszczone przez

ustawy powoduje, że statut ten traci swój wykonawczy charakter, stając się samodzielnym źródłem prawa, naruszając w ten sposób granice upoważnienia przyznanego radzie gminy.

W § 23 Statutu Miasta Piły postanowiono, że *„w razie jednoczesnego wakatu na stanowiskach Przewodniczącego oraz I Wiceprzewodniczącego, przepis § 22 stosuje się odpowiednio do II Wiceprzewodniczącego”*. Zaś w § 26 ust. 3 przewidziano że *„sesje zwołuje Przewodniczący, lub z jego upoważnienia - jeden z Wiceprzewodniczących.”* Jak już wskazywano uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej jednostki, musi więc respektować unormowania zawarte w aktach prawnych wyższego rzędu (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 września 2011 r., IV SA/Po 659/11; wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 200 r., II OSK 370/07, CBOSA). Podnieść należy, że ustawodawca jednoznacznie rozstrzygnął kwestię realizacji zadań przewodniczącego rady gminy. W myśl przywoływanego art. 19 ust. 2 u.s.g. przewodniczący może wyznaczyć do wykonywania swoich zadań wiceprzewodniczącego zaś w przypadku nieobecności przewodniczącego i niewyznaczenia wiceprzewodniczącego, zadania przewodniczącego wykonuje wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem. 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 roku, IV SA/Po 431/11; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 grudnia 2014 roku, IV SA/Po 746/14; wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 sierpnia 2014 roku, II SA/Łd 515/15, CBOSA). W konsekwencji jako rażąco naruszające prawo uznać należy przepisy Statutu Miasta Piły, które dokonują zmiany uprawnień przewodniczącego i wiceprzewodniczących Rady Miasta Piły tj. § 23 i § 26 ust. 3 w zakresie wyrazów *„lub z jego upoważnienia – jeden z Wiceprzewodniczących”*.

Podnieść należy, iż w myśl art. 11b ust. 1 u.s.g., działalność organów gminy jest jawna, ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw. O ograniczeniach zasady jawności decyduje wyłącznie przepis ustawy. Wykluczona jest zatem możliwość ograniczenia lub wyłączenia jawności działania organów gminy na podstawie regulacji pozaustawowej, np. drogą postanowień statutowych (por. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 19 sierpnia 2010 r., II SAB/Rz 30/10, CBOSA). Prawo obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej gwarantuje również Konstytucja RP w art. 61, przy czym prawo to obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. Również przepis rangi konstytucyjnej (art. 61 ust. 3) przesądza o tym, iż ograniczenie tych praw 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. Z powyższych względów za rażąco naruszający prawo uznać należy § 38 ust. 5 Statutu Miasta Piły, który stanowi, że *„po uprzednim ostrzeżeniu Przewodniczący może nakazać opuszczenie sali tym osobom spośród publiczności, które swoim zachowaniem lub wystąpieniem zakłócają porządek obrad bądź naruszają powagę sesji.”*

W § 53 ust. 3 Statutu Miasta Piły postanowiono, że zmiana podjętej uchwały może nastąpić tylko w drodze odrębnej uchwały, podjętej nie wcześniej niż na następnej sesji. Wolą Rady Miasta Piły warunku powyższego *„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”*. Zdaniem organu nadzoru wszelkie zmiany uchwały, będące również oczywistymi omyłkami czy błędami pisarskimi, wymagają właściwego trybu zmiany i tym samym winny być wprowadzone w drodze odrębnej uchwały. Nie ulega wątpliwości, że uchwała jako dokument przyjęty przez radę, nawet jeżeli jest obciążona wadami mającymi charakter oczywistych omyłek, błędów pisarskich lub też *„gdy wymagają tego szczególne okoliczności”* nie może być w jakikolwiek sposób zmieniona przez osoby lub podmioty nieuprawnione, nie mające kompetencji do podejmowania uchwał. Tym samym § 53 ust. 4 Statutu rażąco narusza art. 14 u.s.g., co skutkować musi jego unieważnieniem.

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