



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 2 listopada 2018 r.

Poz. 8549

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.510.2018.2 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 wyrazów „na stałe”, § 7 ust. 3, § 13 ust. 1 pkt 4, § 17 pkt 8, § 18, § 19, § 20, § 22, § 26 ust. 3 w zakresie wyrazów „lub z jego upoważnienia - jeden z Wiceprzewodniczących”, § 39 ust. 5, § 53 ust. 4, § 95 ust. 2 uchwały Nr XXXVIII/270/2018 Rady Gminy Trzcinica z dnia 27 września 2018 r. w sprawie Statutu Gminy Trzcinica ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 września 2018 roku Rada Gminy Trzcinica podjęła uchwałę Nr XXXVIII/270/2018 w sprawie Statutu Gminy Trzcinica dalej zwaną „uchwałą” lub „Statutem”.

Uchwałę podjęto na podstawie „art. 169 ust. 4 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 1997 Nr 78, poz. 483; zm. Dz. U. z 2001 r. Nr 28, poz. 319, Dz. U. z 2006 r. Nr 200, poz. 1471, Dz. U. z 2009 r. Nr 114, poz. 946) i art. 3 ust. 1, art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2018 r. poz. 994; zm. Dz. U. z 2018 r. poz. 1000, poz. 1349, poz. 1432)”.

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

Organ nadzoru dokonując badania zgodności z prawem powyższej uchwały 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 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 Trzcinica 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 2017 r. poz. 1875 z późn. zm.) stanowią gminną wspólnotę samorządową”, w sposób istotny dokonuje zawężenia - wbrew przesłance ustawowej - wspólnoty samorządowej tylko do osób na stałe zamieszkałych na obszarze gminy (por. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 sierpnia 2017 r. sygn. akt II SA/Wa 1690/16). Organ nadzoru wskazuje, iż 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 § 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”. Zgodnie z art. 5 ust. 2 u.s.g. jednostkę pomocniczą tworzy rada gminy, w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy. Biorąc pod uwagę ten przepis, przy tworzeniu jednostek pomocniczych ustawa nakłada obowiązek przeprowadzenia konsultacji, w tych sprawach jednak rozstrzyga rada gminy. Dotychczas zdecydowanie przeważał pogląd, że w sprawie tego rodzaju nie może być przeprowadzone referendum gminne, a to przez wzgląd na wiążący charakter ewentualnego rozstrzygnięcia referendalnego oraz z tego powodu, że tworzenie jednostek pomocniczych należy do wyłącznych kompetencji rady gminy. Wprawdzie wyrokiem z 26 lutego 2003 r. (K 30/2002, Lex Polonica nr 359422, OTK ZU 2003, nr 2A, poz. 16) Trybunał Konstytucyjny ustalił, że referendum jest dopuszczalne, także w sprawach objętych wyłącznymi kompetencjami organów gminy. Referendum gminne bowiem może mieć bądź charakter rozstrzygający (wiązący), bądź opiniodawczy (konsultacyjny). Jednakże biorąc pod uwagę, wyżej wskazany, nieprecyzyjny zapis Statutu zdaniem organu nadzoru, należy uznać go za nieuprawniony.

W § 13 ust. 1 pkt 4 Statutu zapisano, że: „Rada działa poprzez swoich pełnomocników” Biorąc pod uwagę przepis art. 31 u.s.g., to wójt kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz, a zatem wskazany wyżej zapis § 13 ust. 1 pkt 4 Statutu należy uznać za nieprawidłowy.

Ponadto organ nadzoru stwierdza, że w § 17 pkt 8 Statutu regulującego uprawnienia przewodniczącego rady, zapisano, że: „Przewodniczący Rady, a w przypadku jego nieobecności Wiceprzewodniczący, w szczególności: czuwa nad zapewnieniem warunków niezbędnych do wykonywania przez radnych ich mandatu”. W § 18 Statutu określono, że: „Przewodniczący, oprócz uprawnień przewidzianych w § 18, 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”. Poza tym w § 19 przedmiotowy Statut określa, 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 podstaw prawnych do regulowania dodatkowego tej kwestii w statucie i powtarzania zapisów ustawowych. Powyższe odnosi się także do zapisów zawartych w § 20 i § 22 Statutu.

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 ustawy o samorządzie gminnym 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, przyznane w przedmiotowym Statucie kompetencje przewodniczącego rady niewątpliwie nie mieszczą się w pojęciu organizowania pracy rady oraz prowadzenia obrad rady.

Ponadto zdaniem organu nadzoru, zapis zawarty w § 26 ust. 3 zgodnie z którym: „Sesje zwołuje Przewodniczący Rady, lub z jego upoważnienia - jeden z Wiceprzewodniczących” dokonuje modyfikacji przepisu ustawowego zawartego w wyżej wskazanym art. 19 ust. 2 u.s.g.

W § 39 ust. 5 Statutu dopuszczono możliwość nakazania przez przewodniczącego rady opuszczenia miejsca obrad - 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, że „Jawność działania organów gminy obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia 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. 11 b ust 1 i 2 u.s.g.

W § 53 ust. 4 Statutu rada wprowadziła zapis, na podstawie, którego dopuszczono możliwość korygowania oczywistych omyłek i błędów pisarskich w uchwałach. W § 53 ust. 3 zapisano, że: „Zmiana podjętej uchwały może nastąpić tylko w drodze odrębnej uchwały, podjętej nie wcześniej niż na następnej sesji”. W ust. 3 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”. Należy wskazać, iż żaden przepis ustawy o samorządzie gminnym 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 (por. WSA w Krakowie w wyroku z 30 września 2010 r., sygn. akt II SA/Kr 901/10).

W § 95 ust. 1 „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 stosowanej umowy w imieniu Gminy”.

W opinii organu nadzoru postanowienie zawarte w wyżej wskazanym § 95 ust. 2 Statutu w istocie uprawnia radę gminy do podjęcia, na wniosek przewodniczącego komisji uchwały zobowiązującej wójta do zawarcia umowy w imieniu gminy 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 i ust. 3 u.s.g. Zgodnie bowiem z tym artykułem za prawidłową gospodarkę finansową gminy odpowiada wójt 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 jest w pełni samodzielny. Rada gminy nie może

udzielać mu w tym zakresie zaleceń. Nie może też zobowiązywać go do z określonymi osobami. Zgodnie z ustawą kompetencje rady gminy w zakresie gospodarki finansowej obejmują uchwalenie budżetu, nie zaś dysponowanie wydzielonymi 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).

W § 117 Statutu wskazano, że „Uprawnienia określone w § 116 i § 117 nie znajdują zastosowania: 1) w przypadku wyłączenia - na podstawie ustaw - jawności, 2) gdy informacja publiczna stanowi tajemnicę chronioną prawnie, 3) w odniesieniu do spraw indywidualnych z zakresu administracji publicznej, o ile ustawa nie stanowi inaczej niż art. 73 Kodeksu postępowania administracyjnego.” Takiego rodzaju ograniczenia w dostępie do dokumentów organów gminy wynikają wprost z przepisów ustawowych i nie powinny być regulowane w statucie gminy. Jak stanowi art. 11b ust. 3 u.s.g.: „Zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich określa statut gminy.” Wobec powyższego, należy stwierdzić, że statut gminy powinien tylko określać techniczne warunki dostępu do dokumentów organów gminy, a nie wskazywać na uregulowania dotyczące ograniczenia dostępu do tych informacji. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 6 września 2002 r. sygn. akt K 38/01: „Zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich, rozumiane mogą być wyłącznie jako dyrektywy o charakterze techniczno - organizacyjnym i porządkowym, wskazujące na sposób urzeczywistniania materialnej treści prawa do informacji, którego zakres wyznaczony jest przez art. 61 ust. 1 oraz ust. 2 Konstytucji RP, a także przez ustawy o których mowa w art. 61 ust. 3 Konstytucji RP.”

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że przedmiotowe rozstrzygnięcie nadzorcze 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