

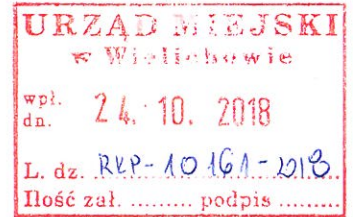


S. Panon
24.10.2018

Poznań, 24 października 2018 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN.I.4131.1.490.2018.6



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

orzekam

nieważność § 3 ust. 2, § 8 ust. 3, § 41 ust. 5, 101 ust. 2 uchwały nr XLI/238/2018 Rady Miejskiej Wielichowa z dnia 26 września 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Wielichowo – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwałę nr XLI/238/2018 w sprawie Statutu Gminy Wielichowo Rada Miejska Wielichowa podjęła na podstawie art. 3 ust. 1 i art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994).

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu 27 września 2018 r.

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

Zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie gminnym w statucie gminy określa się: ustroj 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. 11b 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. 2), 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 ustalania statutu gminy. Organy władzy publicznej zobligowane są do działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Statut gminy jest aktem prawa miejscowego, a zatem zastosowanie znajdzie przepis art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, 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 Rzeczypospolitej Polskiej 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 Rzeczypospolitej Polskiej (art. 169 ust. 4) wynika, iż określona w art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym 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 ustawy o samorządzie gminnym, 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.

Rada gminy, uchwalając statut gminy, zobowiązana jest więc przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę o samorządzie gminnym, a regulacje statutowe nie mogą pozostawać w sprzeczności ani z powołaną ustawą ani też z żadnym

innym aktem wyższego rzędu. Ponadto rada gminy, realizując upoważnienie ustawowe, nie może wkraczać w materię już uregulowaną ustawą, co oznacza zarówno zakaz powtarzania w akcie prawa miejscowego przepisów ustaw, jak również ich modyfikacji. W orzecznictwie wielokrotnie wskazywano, iż powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące (mogą prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy), stanowią istotne naruszenie prawa.

Mając na względzie powyższe regulacje, organ nadzoru stwierdza, iż rada wprowadziła do przedmiotowego statutu wskazane w sentencji przepisy z przekroczeniem zakresu swoich kompetencji, wyznaczonych przez odpowiednie normy upoważniające.

W § 3 ust. 2 uchwały rada postanowiła, że wszystkie osoby, które na stałe zamieszkują na obszarze gminy, z mocy ustawy o samorządzie gminnym, stanowią gminną wspólnotę samorządową, realizującą swoje zbiorowe cele lokalne poprzez udział w referendum oraz poprzez swoje organy. Tymczasem zarówno w oparciu o art. 16 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową), jak i art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową o przynależności do wspólnoty samorządowej) 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.

W § 8 ust. 3 uchwały rada postanowiła, że o utworzeniu, podziale i zniesieniu jednostki pomocniczej może zdecydować referendum lokalne, wskazując tym samym na alternatywną możliwość przeprowadzenia procedury tworzenia, podziału czy zniesienia jednostki pomocniczej (nie odnosi się do łączenia jednostek pomocniczych). Tymczasem - w ocenie organu nadzoru - ustawodawca w art. 5 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym (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 (wyrażanie opinii przez mieszkańców). W tym wypadku ustawa o samorządzie gminnym wprowadziła obowiązek przeprowadzenia konsultacji jako formę znacznie tańszą i mniej sformalizowaną niż referendum lokalne. Zdaniem organu nadzoru takiej woli ustawodawcy nie można jednak wywieść z art. 4a ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, który odnosi się do tworzenia, łączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy.

W § 41 ust. 5 uchwały rada postanowiła, że po uprzednim ostrzeżeniu przewodniczący rady może nakazać opuszczenie sali tym osobom spośród publiczności, które swoim zachowaniem lub wystąpieniami zakłócają porządek obrad bądź naruszają powagę sesji. 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 miałby decydować przewodniczący rady, narusza zasadę jawności działania organów gminy wyrażoną w art. 11b ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz w art. 61 Konstytucji RP. Jawność działania organów gminy obejmuje m.in. prawo obywateli do wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji, a ograniczenia tej jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw (art. 11b ust. 1 zdanie drugie i ust. 2 ww. ustawy). 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. W obecnie obowiązującym porządku prawnym nie do zaakceptowania jest zatem sytuacja, iż o ograniczeniu tego prawa miałby decydować prawodawca miejscowy w regulacjach zawartych w statucie gminy. Organ nadzoru zaznacza, iż zakłócanie porządku obrad lub powagi sesji może wypełniać znamiona wykroczeń, których katalog wraz z odpowiednimi sankcjami przewiduje ustawa z dnia 20 maja 1971r. Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2018 r. poz. 618 ze zm.). Postępowanie w tychże sprawach odbywać się winno w oparciu o przepisy ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U. z 2018 r. poz. 475 ze zm.). Rola policji i innych niesądowych organów w takich postępowaniach ma ściśle określone granice, wyznaczone przepisami ustaw oraz poleceniami sądów. Nic zatem nie stoi na przeszkodzie, aby w sytuacji zakłócania porządku podczas sesji przez osoby spośród publiczności, przewodniczący rady zwrócił się o pomoc do uprawnionych służb (policja, straż miejska).

W § 101 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 stosowanej umowy w imieniu Gminy”.

W opinii organu nadzoru postanowienie zawarte w wyżej wskazanym § 101 ust. 2 Statutu w istocie uprawnia radę gminy do podjęcia, na wniosek przewodniczącego komisji uchwały zobowiązującej wójta do zawarcia 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 ustawy o samorządzie gminnym. 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 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).

Biorąc powyższe pod uwagę należało orzec jak w sentencji.

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

Wojewoda Wielkopolski
Zbigniew Hoffmann

Otrzymuje:
Rada Miejska Wielichowa,
Burmistrz Wielichowa

