



Poznań, 2 stycznia 2019 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.695.2018.3



ROZSTRZYGNĘCIE NADZORCZE

Działając 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 § 20 ust. 3 w zakresie wyrazów „, lub z jego upoważnienia Wiceprzewodniczący Rady”, § 41 ust. 1 lit. a, § 51 ust. 3 w zakresie wyrazów „oraz głosowanie większością 3/5 głosów”, § 60 ust. 2, § 61 ust. 1, § 88 ust. 2, § 110 ust. 5, § 117 ust. 1 w zakresie wyrazów: „po ich przyjęciu” uchwały nr II/16/18 Rady Miasta i Gminy Czarniejewo z dnia 29 listopada 2018 r. w sprawie Statutu Gminy Czarniejewo - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 listopada 2018 r. Rada Miasta i Gminy Czarniejewo podjęła uchwałę nr II/16/18 w sprawie Statutu Gminy Czarniejewo.

Uchwałę podjęto na podstawie „art. 169 ust. 4 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) i art. 3 ust. 1, art. 18 ust. 2 pkt 1, art. 22 ust. 1, art. 40 ust. 2 pkt 1 oraz art. 41a ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 994 z późn. zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 6 grudnia 2018 r.

Organ nadzoru dokonując badania zgodności z prawem powyższej 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 zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 21 stycznia 2009 r., sygn. akt III SA/Łd 564/08; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 20 kwietnia 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 364/98). W szczególności ograniczeniom powyższym podlega materia stanowienia aktów prawa miejscowego. Zgodnie bowiem z przepisem art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (zwanej dalej „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 r. (sygn. akt III RN 40/00) 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.

W § 20 ust. 3 Statutu przewidziano, że „*sesje zwołuje Przewodniczący Rady, lub z jego upoważnienia Wiceprzewodniczący Rady*”. 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. Podnieść należy, że ustawodawca jednoznacznie rozstrzygnął kwestię realizacji zadań przewodniczącego rady gminy. W myśl 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 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 wyżej cytowanego przepisu wynika, że przewodniczący „wyznacza” do wykonywania swoich zadań wiceprzewodniczącego, nie zaś jak wskazano w przedmiotowej uchwale, udziela mu „upoważnienia”. W konsekwencji jako rażąco naruszający prawo uznać należy przepis Statutu Gminy Czerniejewo tj. § 20 ust. 3 w zakresie wyrazów „, , lub z jego upoważnienia Wiceprzewodniczący Rady”.

W § 41 ust. 1 lit. a Statutu rada wskazała, iż inicjatywę uchwałodawczą, z zastrzeżeniem ust. 3, posiada: Rada. W ocenie Wojewody Wielkopolskiego sama rada nie posiada inicjatywy ustawodawczej. Posiadają ją zaś radni czy kluby radnych. Trudno byłoby bowiem sobie wyobrazić choćby z technicznego punktu widzenia jak rada miałaby taką inicjatywę wykonywać.

W § 51 ust. 3 Statutu rada określiła co należy rozumieć pod pojęciem „*głosowanie bezwzględną większością głosów*” oraz „*głosowanie większością 3/5 głosów*”. Niemniej z treści tego przepisu wynika, iż definicja dotyczy jedynie „bezwzględnej większości głosów”, wskazano bowiem, że głosowanie takie oznacza, że przechodzi wniosek lub kandydatura, które uzyskały co najmniej jeden głos więcej od sumy pozostałych ważnie oddanych głosów, to znaczy przeciwnych i wstrzymujących się. Nie podano jednocześnie co należy rozumieć pod pojęciem „głosowania większością 3/5 głosów”.

W § 60 ust. 2 rada postanowiła, iż „*Radny ma obowiązek utrzymywania stałej więzi z wyborcami, w szczególności poprzez: a) informowanie mieszkańców Gminy o jej stanie, b) konsultowanie spraw wnoszonych pod obrady Rady, c) propagowanie zamierzeń i dokonań Rady, d) informowanie mieszkańców Gminy o swojej działalności w Radzie, e) przyjmowanie postulatów, wniosków i skarg mieszkańców Gminy*”. Zgodnie natomiast z treścią § 61 ust. 1 „*nie rzadziej niż raz na pół roku radni powinni przyjmować – w terminie i miejscu podanym uprzednio do wiadomości mieszkańców – osoby, które chciałyby złożyć skargi i wnioski czy postulaty*”. W ocenie Wojewody Wielkopolskiego ww. zapisy Statutu stanowią niedozwoloną modyfikację treści art. 23 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym: „*radny obowiązany jest kierować się dobrem wspólnoty samorządowej gminy. Radny utrzymuje stałą więź*

z mieszkańcami oraz ich organizacjami, a w szczególności przyjmuje zgłaszane przez mieszkańców gminy postulaty i przedstawia je organom gminy do rozpatrzenia, nie jest jednak związany instrukcjami wyborców". Kwestionowane regulacje odnoszą się zatem do obowiązków radnego. Rada w ramach kompetencji do określania organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy rady i komisji powołanych przez radę, nie może określać zasad sprawowania mandatu radnego bowiem kwestie te zostały uregulowane przepisami ustawowymi. Mandat radnego ma charakter mandatu wolnego, a jego wykonywanie poddane jest jedynie weryfikacji wyborczej. Sposób oraz częstotliwość wykonywania obowiązków radnego pozostawione jest uznaniu radnego.

W § 88 ust. 2 Statutu rada wskazała, iż „w przypadku, gdy skorzystanie z wyżej wskazanych środków wymaga zawarcia odrębnej umowy i dokonania wypłaty wynagrodzenia ze środków budżetowych, Przewodniczący Komisji Rewizyjnej przedstawia sprawę na posiedzeniu Rady, celem podjęcia uchwały zobowiązującej osoby zarządzające mieniem komunalnym do zawarcia stosownej umowy w imieniu Gminy". Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g., do wyłącznej właściwości rady gminy należy, m.in. stanowienie o kierunkach działania wójta. W normie prawnej zawartej w powołanym art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. nie mieści się wydawanie poleceń organowi wykonawczemu gminy, co do sposobu załatwienia określonej sprawy, nakazanie stosowania konkretnych rozwiązań prawnych ani też załatwienie konkretnej sprawy. Rada jako organ administracji publicznej, winna podejmować działania zgodnie z zasadą – dozwolone jest to co wynika z przepisów. Powinna zatem podejmować uchwały wyłącznie w sprawach należących do jej kompetencji i w ramach upoważnień ustawowych. Nie może natomiast wkraczać w kompetencje innych organów, w tym wykonawczych – zarządzających mieniem. Możliwość zatem podjęcia uchwały, zobowiązującej wójta/burmistrza gospodarującego mieniem komunalnym, zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g., do podejmowania określonych działań w zakresie zarządu mieniem, narusza podział kompetencji, a tym samym rażąco narusza prawo. Wykracza jednocześnie poza upoważnienie wynikające z ww. art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g.

W § 117 ust. 1 Statutu, rada postanowiła, iż „protokoły z posiedzeń Rady i Komisji oraz innych kolegialnych gremiów Gminy podlegają udostępnieniu po ich przyjęciu – zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz Statutem". Statut gminy jest uchwalany przez organ stanowiący gminy, w granicach upoważnienia zawartego w ustawach. Z ustalonej w Konstytucji RP hierarchii źródeł prawa wynika, że jest ona prawem najwyższym, a pozostałe źródła prawa, w tym prawo miejscowe obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły, muszą być zgodne z jej postanowieniami. Materia dostępu obywateli do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne została uregulowana w art. 61 Konstytucji RP. Konstytucyjne prawo obywateli do uzyskania informacji o działalności organów zostało skonkretyzowane w przepisach ustawy o samorządzie gminnym - art. 11b oraz w przepisach ustawy o dostępie do informacji publicznej. W powyższych przepisach, brak jest jakichkolwiek regulacji wyłączających obowiązek udostępnienia protokołu, w okresie od sporządzenia do jego przyjęcia, jest to już bowiem dokument, a nie projekt dokumentu. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 7 listopada 2008 r. o sygn. akt III SA/Wr 418/08 orzekł, iż: „Rada gminy, ustalając w statucie - a więc w akcie niższego rzędu - zasady udostępnienia dokumentów organów gminy, nie była, żadnym przepisem rangi ustawowej, upoważniona do wyłączenia zasady jawności działania gminy i ograniczania dostępu do dokumentu, jakim jest protokół sesji rady przed jego przyjęciem. Wprowadzając w statucie zapis, uzależniający udostępnienie protokołu sesji rady od "formalnego przyjęcia," rada naruszyła w istotny sposób przywołane wyżej przepisy art. 61 Konstytucji, art. 11b ust. 2

u.s.g. oraz art. 19 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Wprowadzając taki zapis, rada pozbawia obywateli dostępu do informacji publicznej, jaką jest protokół sesji rady, na pewnym etapie działania organów (przed przyjęciem przez radę, czy komisję). W konsekwencji, ograniczono tym samym możliwości uczestniczenia obywateli w podejmowaniu decyzji w sprawach publicznych i sprawowaniu kontroli nad tym procesem". Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu (wyrok z dnia 8 maja 2014 r., sygn. akt: II SAB/Po 19/14). Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, iż przepis § 117 ust. 1 w zakresie wyrazów „po ich przyjęciu” rażąco narusza prawo.

Nadto organ nadzoru wskazuje na błąd pisarski zawarty w § 110. Wyżej wymieniony paragraf posiada 5 ustępów zamiast 4. Powyższe uchybienie w ocenie organu nadzoru stanowi jednak nieistotne naruszenie prawa, nie wpływa bowiem na sposób interpretacji przepisów tego paragrafu.

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



Otrzymują:
Rada Miasta i Gminy Czarniejewo,
Burmistrz Miasta i Gminy Czarniejewo.