



Poznań, 26 października 2018 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.518.2018.17

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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”, § 42 ust. 5, § 48 ust. 4, § 81 ust. 1, § 82, § 83 oraz § 106 ust. 2 uchwały Nr XLVI/383/2018 Rady Gminy Kleszczewo z dnia 26 września 2018 r. w sprawie: Statutu Gminy Kleszczewo - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XLVI/383/2018 Rady Gminy Kleszczewo z dnia 26 września 2018 r. w sprawie: Statutu Gminy Kleszczewo (zwanej dalej: „Statutem”) została podjęta na podstawie art. 169 ust. 4 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78 poz. 483, ze zm.) i art. 18 ust. 2 pkt 1 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 4 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 (wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11).

Odnosząc powyższe do badanej uchwały stwierdzić należy, iż Rada Gminy Kleszczewo 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 prawa stanowią wspólnotę samorządową Gminy”, 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 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. 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.

Organ nadzoru stwierdził, że w § 42 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 § 48 ust. 3 Statutu zapisano, że „uchylenie lub zmiana podjętej uchwały może nastąpić tylko w drodze odrębnej uchwały podjętej nie wcześniej, niż na następnej sesji”. W ust. 4 tego paragrafu wskazano, że „postanowienia ust. 3 nie stosuje się w odniesieniu do oczywistych omyłek pisarskich”. 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 obarczona 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 z dnia z 30 września 2010 r., sygn. akt II SA/Kr 901/10).

W § 81 ust. 1 Statutu rada wprowadziła zapis, na podstawie, którego „Przewodniczący Rady wystawia radnym dokument, w którym stwierdza się pełnienie funkcji radnego”. Organ nadzoru uznał, że taki zapis Statutu jest niezgodny z prawem, ponieważ przewodniczący rady nie uzyskał upoważnienia ustawowego do wydawania dokumentów potwierdzających pełnienie funkcji radnego. Należy stwierdzić, iż żaden przepis ustawy nie przyznaje radzie gminy kompetencji do regulowania kwestii wydawania dokumentów stwierdzających pełnienie funkcji radnego (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 27 stycznia 2009 r., sygn. akt IV SA/G1 738/08 oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 stycznia 2015 r, sygn. akt II SA/Wa 1837/14). Organ nadzoru stwierdza, iż jedynie gminna komisja wyborcza wydaje radnym zaświadczenia o wyborze, którego wzór określa Państwowa Komisja Wyborcza na podstawie art. 449 w zw. z art. 450 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 roku - Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2018 r. 754, ze zm.).

W § 82 i § 83 Statutu rada określiła zasady dotyczące prowadzenia wspólnych sesji z radami innych jednostek samorządu terytorialnego. W ocenie organu nadzoru wskazane uregulowania, obejmujące procedurę związaną z organizacją, trybem zawiadamiania, przebiegiem i finansowaniem obrad przeprowadzanych wspólnie z radami innych jednostek samorządu terytorialnego, wykraczają poza ramy delegacji ustawowej wynikającej z art. 22 ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 1 i art. 40 u.s.g. Podnieść należy, że wskazane przepisy ustawowe wyznaczają granice swobody rady w kształtowaniu treści statutu (regulacje zagadnień o charakterze ustrojowym) gminy, przez który należy rozumieć lokalną wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium (art. 1 ust. 2 u.s.g.). Z tego względu każda rada, będąc suwerennym organem stanowiącym na swym terenie, może podejmować uchwały obowiązujące wyłącznie na obszarze własnego działania - co wynika zresztą wprost z art. 94 Konstytucji RP - a zatem w granicach gminy i niewykraczające poza jego obszar. W tym kontekście uznać należy, że oddziaływanie wskazanych regulacji wykracza poza obszar działania Rady Gminy Kleszczewo. Zamieszczono bowiem w statucie Gminy Kleszczewo treści, które określają zachowanie przewodniczących innych jednostek samorządu terytorialnego w sprawach organizowania wspólnych sesji oraz podpisywania zawiadomień, jak również regulacje dotyczące finansowania wspólnych sesji przez inne jednostki samorządu terytorialnego. Współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego jest uprawnieniem jednostek samorządu terytorialnego, niemniej jednak w statucie gminy – w ocenie organu nadzoru - nie mogą być zawarte postanowienia określające w sposób kategoryczny przebieg obrad wspólnych sesji organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego.

W § 106 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 osobę zarządzającą mieniem komunalnym do zawarcia stosownej umowy w imieniu Gminy”.

W opinii organu nadzoru postanowienie zawarte w § 106 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 i ust. 3 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 wydzielonymi w nim środkami (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

Otrzymują:
Rada Gminy Kleszczewo,
Wójt Gminy Kleszczewo.