



WOJEWODA WIELKOPOLSKI

Poznań, dnia 18 października 2018 roku

KN-I.4131.1.475.2018.8

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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, § 18 ust. 2, § 23 ust. 5, § 48 ust. 4 oraz § 64 Regulaminu Rady Miejskiej w Murowanej Goślinie, stanowiącego załącznik nr 4 do Statutu Miasta i Gminy Murowana Goślina, stanowiącego załącznik do uchwały nr XLVIII/449/2018 Rady Miejskiej w Murowanej Goślinie z dnia 18 września 2018 roku w sprawie uchwalenia Statutu Miasta i Gminy Murowana Goślina - ze względu na istotne naruszenie prawa.

UZASADNIENIE

Uchwałą nr XLVIII/449/2018 z dnia 18 września 2018 roku Rada Miejskiej w Murowanej Goślinie przyjęła Statut Miasta i Gminy Murowana Goślina.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu dnia 25 września 2018 roku.

Uchwałę podjęto na podstawie przepisu art. 18 ust. 2 pkt 1, art. 22 i art. 40 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 zgodne 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. 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 poszczególne organy 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. Zdaniem 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. 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 na koordynowanie prac komisji rady poprzez polecenie zwołania posiedzeń komisji oraz składania radzie sprawozdań z działania, o czym mowa w § 48 ust. 4 Regulaminu Rady Miejskiej w Murowanej Goślinie. 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 § 5 Regulaminu Rady Miejskiej w Murowanej Goślinie, stanowiącego załącznik nr 4 do Statutu Miasta i Gminy Murowana Goślina określono obowiązki Wiceprzewodniczącego. Nadto w § 18 ust. 2 Regulaminu Rady Miejskiej w Murowanej Goślinie postanowiono, że w razie nieobecności Przewodniczącego Rady jego czynności związane z otwieraniem, prowadzeniem i zamykaniem sesji wykonuje Wiceprzewodniczący Rady. 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 r. w sprawie IV SA/Po 431/11; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 grudnia 2014 r. w sprawie IV SA/Po 746/14; wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 sierpnia 2014 r. w sprawie II SA/Łd 515/15, CBOSA). W konsekwencji

jako rażąco naruszające prawo uznać należy przepisy Regulaminu Rady Miejskiej w Murowanej Goślinie, które dokonują zmiany uprawnień Przewodniczącego i Wiceprzewodniczącego Rady Miejskiej w Murowanej Goślinie tj. § 5 i § 18 ust. 2.

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). Z powyższych względów za rażąco naruszający prawo uznać należy § 23 ust. 5 Regulaminu Rady Miejskiej w Murowanej Goślinie, 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.”*

Podnieść należy, że zasady sprawowania mandatu radnego zostały uregulowane przepisami ustawowymi. Mandat ten, stosownie do treści art. 23 u.s.g., ma charakter mandatu wolnego, a jego wykonywanie poddane jest jedynie weryfikacji wyborczej. Sposób oraz częstotliwość wykonywania obowiązków radnego pozostawione jest jego uznaniu, co wyklucza dopuszczalność uregulowania tych kwestii w statucie gminy. W opinii organu nadzoru zapis § 64 Regulaminu Rady Miejskiej w Murowanej Goślinie został podjęty bez upoważnienia ustawowego. Zgodnie z tym zapisem Przewodniczący Rady może wnioskować o udzielenie radnemu upomnienia w przypadku notorycznego uchylania się przez radnego od wykonywania jego obowiązków i nie przestrzegania regulaminu. Uchwałę w ww. sprawie Rada podejmuje po uprzednim umożliwieniu radnemu złożenia wyjaśnień. Nie ulega wątpliwości, że ani przepisy ustawy o samorządzie gminnym ani przepisy ustawy z dnia 5 stycznia 2011 roku – Kodeks wyborczy (t.j. Dz. U. z 2018 r. 754 ze zm.) nie przewidują i nie uzasadniają stosowania przez radę gminy wobec poszczególnych radnych środków dyscyplinujących w razie niewykonywania przez nich swoich obowiązków (por. wyrok NSA z dnia 17 listopada 1995 r., SA/Wr 2515/95, CBOSA).

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