



Poznań, 20 listopada 2018 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I. 4131.1.611.2018.19

Urząd Gminy w Rzgów

Wpłynęło..... 20-11-2018

Nr 4825 Opus

Realizacja..... Sejmiku
Biuro Rady

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 § 17 ust. 3, § 34 ust. 5, § 66 oraz § 67 ust. 3 w zakresie wyrazów „(Zastępców) Wiceprzewodniczącego (-cych)” uchwały nr 284/18 Rady Gminy Rzgów z dnia 12 października 2018 r. w sprawie Statutu Gminy Rzgów – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwałę nr 284/18 w sprawie Statutu Gminy Rzgów Rada Gminy Rzgów podjęła na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 1, art. 22 i art. 40 ust. 2 pkt 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.).

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu dnia 22 października 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: ustrój 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 § 17 ust. 3 załącznika do uchwały rada postanowiła: „W razie jednoczesnego wakatu na stanowiskach Przewodniczącego oraz I Wiceprzewodniczącego Rady, zadania zastrzeżone przez ustawę lub Statut dla Przewodniczącego wykonuje Wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem, a w razie jego braku – najstarszy wiekiem radny.” Tymczasem zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym: „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.”, natomiast w myśl art. 19 ust. 7 ustawy o samorządzie gminnym: „W przypadku odwołania lub przyjęcia rezygnacji przewodniczącego i wiceprzewodniczących oraz niewybrania w ich miejsce osób do pełnienia tych funkcji w terminie 30 dni od dnia przyjęcia rezygnacji albo od dnia odwołania, sesję rady gminy w celu wyboru przewodniczącego, zwołuje wojewoda. Sesja zwoływana jest na dzień przypadający w ciągu 7 dni po upływie terminu, o którym mowa w zdaniu pierwszym.” Z kolei stosownie do art. 19 ust. 8 ustawy o samorządzie gminnym: „Sesję rady gminy, o której mowa w ust. 7, do czasu wyboru przewodniczącego prowadzi najstarszy wiekiem radny obecny na sesji, który wyraził zgodę na prowadzenie sesji.” 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. sygn. akt IV SA/Po 659/11). Podnieść z całą mocą należy, iż ustawodawca jednoznacznie rozstrzygnął kwestię realizacji zadań przewodniczącego rady i zasady dotyczące zastępstw. Jakakolwiek więc 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 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).

W § 34 ust. 5 załącznika do uchwały rada postanowiła: „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 Rzeczypospolitej

Polskiej. 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. 11 b ust. 1 zdanie drugie i ust. 2 ww. ustawy). Prawo obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej gwarantuje również Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej 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 § 66 załącznika do uchwały rada określiła zasady dotyczące prowadzenia wspólnych sesji z radami innych jednostek samorządu terytorialnego. W ocenie organu nadzoru uregulowania obejmujące procedurę związaną z organizacją obrad przeprowadzanych wspólnie z radami innych jednostek samorządu terytorialnego nie znajdują uzasadnienia prawnego i zostały przyjęte z przekroczeniem delegacji ustawowej. Ustawodawca w art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym upoważnił radę gminy do określenia w statucie gminy organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy organów gminy. Mając na względzie konstytucyjnie zagwarantowaną samodzielność poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 i nast. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej), jak również ograniczenie mocy obowiązującej aktów prawa miejscowego do obszaru działania organów, które je ustanowiły (art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej) uznać należy, iż na podstawie art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym rada może określić organizację wewnętrzną i tryb pracy organów jedynie tej konkretnie gminy, której jest organem stanowiącym. Nie do przyjęcia jest w obecnie obowiązującym porządku prawnym, aby przepisy statutowe jednej gminy ingerowały w jakikolwiek sposób w organizację wewnętrzną czy też tryb pracy organów innej gminy. Ponadto, jak słusznie zauważył WSA w Lublinie w wyroku z dnia 5 lutego 2015 r. (sygn. akt III SA/Lu 647/14), formy współdziałania gmin w realizacji zadań publicznych uregulowane zostały ustawowo. Ustawa przewiduje, że współdziałanie to może odbywać się w ramach prawa publicznego (administracyjnego) lub prywatnego (cywilnego). Współdziałanie gmin w pierwszej z wymienionych form następuje na podstawie porozumień (art. 8 ust. 2a, art. 74 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym), w ramach stowarzyszeń (rozdział 9 ustawy o samorządzie gminnym) i związków międzygminnych (art. 64 ust. 1 – art. 73a ustawy o samorządzie gminnym). Powyżej wymienione przepisy ustawy wprowadzają rozwiązania umożliwiające gminie realizowanie swoich zadań poprzez dokonywanie odpowiednich czynności, prawnie doniosłych. Nie ma natomiast takiej możliwości w przypadku wspólnych sesji poszczególnych rad, które są formą współpracy o charakterze tylko i wyłącznie faktycznym. W ujęciu prawnym wspólne sesje organów stanowiących gmin należy traktować jako de facto przeprowadzane w tym samym miejscu i czasie odrębne sesje poszczególnych rad, podczas których każda z rad będzie realizować

własne kompetencje i podejmować odrębne uchwały. Wspólnie obradujące rady nie są więc jednolitym organem, który posiada możliwość dokonywania jakichkolwiek czynności prawnych we własnym imieniu. Powyższe stanowisko jest ugruntowane w orzecznictwie (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 2 listopada 2009 r., sygn. akt II SA/OP 290/09, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 kwietnia 2016 r., sygn. akt IV SA/GL 794/15, wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 6 października 2016 r., sygn. akt II SA/Go 705/16, wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 września 2016 r., sygn. akt II SA/WA 583/16).

W § 67 ust. 3 załącznika do uchwały rada postanowiła: „Zastępcę (Zastępców) Wiceprzewodniczącego (-cych) Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej wybiera Komisja Rewizyjna na wniosek Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej”. Tymczasem zgodnie z § 67 ust. 1 załącznika do uchwały: „Komisja Rewizyjna składa się z 5 członków, w tym z Przewodniczącego, Zastępcy Przewodniczącego oraz pozostałych członków w liczbie 3”. Zapis § 67 ust. 3 załącznika do uchwały jest niejednoznaczny z uwagi na dodatkowe określenie „Wiceprzewodniczącego (-cych)” (gdy w ust. 1 mowa jest wyłącznie o zastępcy przewodniczącego), nadto jest sprzeczny z ust. 1, który stanowi, iż w składzie tej komisji jest jeden zastępca przewodniczącego komisji. Z powyższych względów zasadnym jest stwierdzenie nieważności we wskazanym zakresie.

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

Otrzymują:
Rada Gminy Rzgów
Wójt Gminy Rzgów