



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 21 listopada 2018 r.

Poz. 9237

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.606.2018.4 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 20 listopada 2018 r.

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 § 3 ust. 2 w zakresie wyrazów „na stałe”, § 25 ust. 3 w zakresie wyrazów „lub z jego upoważnienia - Wiceprzewodniczący”, § 41 ust. 5 oraz § 80 ust. 1 uchwały nr L/315/2018 Rady Miejskiej w Lwówku z dnia 18 października 2018 roku w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Lwówek - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwałą nr L/315/2018 z dnia 18 października 2018 roku Rada Miejska w Lwówku przyjęła Statut Gminy Lwówek.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu dnia 25 października 2018 roku.

Uchwałę podjęto na podstawie przepisu art. 169 ust. 4 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 roku - Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz art. 3 ust. 1 i art. 18 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.).

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 o.z. 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 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm., zwana 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 roku (III RN 40/00, OSNAPU 2001 nr 13, poz. 424) statut gminy jako akt prawny pochodny i komplementarny

względem u.s.g. 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. 1 ust. 1 u.s.g. wspólnotę samorządową tworzą mieszkańcy gminy. Tym samym ustawodawca wskazując na krąg mieszkańców gminy tworzących z mocy prawa wspólnotę samorządową (art. 16 ust. 1 Konstytucji RP, art. 1 ust. 1 u.s.g.), odwołał się wyłącznie do przesłanki zamieszkania, nie wprowadzając żadnych dodatkowych kryteriów bycia członkiem wspólnoty samorządowej. Zdaniem organu nadzoru ustawodawca nie upoważnił organów gminy do podejmowania zabiegów prawotwórczych w tym zakresie poprzez zawężenie wspólnoty samorządowej wyłącznie do osób na stałe zamieszkujących na obszarze gminy. Jedynym ustawowym wymogiem jest fakt bycia członkiem danej społeczności, a więc pozostawania mieszkańcem danej gminy bez względu na czas trwania tego zamieszkiwania. Tym samym uznać należy, iż przyjęty w § 3 ust. 2 Statutu Gminy Lwówek 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.

W przepisie § 25 ust. 3 Statutu Gminy Lwówek przewidziano że „*sesje zwołuje Przewodniczący Rady, lub z jego upoważnienia Wiceprzewodniczący.*” 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 naruszający prawo uznać należy przepis § 25 ust. 3 badanego statutu w zakresie wyrazów „*lub z jego upoważnienia Wiceprzewodniczący*”.

W ocenie organu nadzoru przepisem naruszającym dyspozycje art. 11b ust. 1 u.s.g., poprzez ograniczenie jawności posiedzenia Rady Miejskiej w Lwówku jest przepis § 41 ust. 5 Statutu, który przewiduje 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*”. 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).

W ocenie organu nadzoru upoważnienie przepisem § 80 ust. 1 Statutu Gminy Lwówek Burmistrza do wystawiania radnym dokumentu stwierdzającego pełnienie funkcji radnego, podpisanego przez Przewodniczącego Rady stanowi istotne naruszenie prawa. Żaden przepis ustawy nie przyznaje bowiem radzie gminy kompetencji do regulowania kwestii wydawania dokumentów stwierdzających pełnienie funkcji radnego (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 27 stycznia 2009 roku, IV SA/G1 738/08; wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 stycznia 2015 roku, II SA/Wa 1837/14, CBOSA). Jedynie gminna komisja wyborcza wydaje radnym zaświadczenia o wyborze, którego wzór określa Państwowa Komisja Wyborcza (art. 449 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 roku – Kodeks wyborczy, t.j. Dz. U. z 2018 r. 754 ze zm.).

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