



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 10 stycznia 2019 r.

Poz. 289

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.17.2019 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 8 stycznia 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 z późn. zm.), stwierdzam nieważność uchwały Nr II/8/2018 Rady Gminy Wydminy z dnia 5 grudnia 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Wydminy, w części dotyczącej § 22, § 24 ust. 5, § 26 ust. 2, § 63, § 73 ust. 3 w zakresie sformułowania „oraz dowody osobiste”, § 75 ust. 3-4, § 78, § 87 ust. 11 oraz § 98 załącznika Nr 1 do przedmiotowej uchwały.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Gminy Wydminy, działając na podstawie art. 169 ust. 4 Konstytucji RP (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483) art. 18 ust. 2 pkt 1 i art. 22 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 z późn. zm.), uchwaliła Statut Gminy Wydminy, stanowiący załącznik do ww. uchwały, zwany dalej statutem.

Zdaniem organu nadzoru, przedmiotowa uchwała, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, została podjęta z rażącym naruszeniem prawa.

W § 22 statutu Rada określiła, że w przypadku rezygnacji, odwołania z funkcji bądź wygaśnięcia mandatu Przewodniczącego lub Wiceprzewodniczącego przed upływem kadencji, Rada na swej najbliższej sesji dokonuje wyboru na wakujące stanowisko, jednakże nie później niż w terminie 30 dni od dnia przyjęcia rezygnacji lub od dnia odwołania.

Należy wskazać, iż zakres przedmiotowy §22 statutu, reguluje art. 19 ust. 7 ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie ze wskazanym przepisem ustawy 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. Porównanie przepisów uchwały i ustawy prowadzi do wniosku, że Rada uchwalając przedmiotową regulację dokonała nieuprawnionej modyfikacji treści przepisów ustawy.

Rada tym samym, zmodyfikowała w uchwale to, co jest już uregulowane w akcie wyższego rzędu. Uchwalając przepisy prawa miejscowego, rada gminy winna przestrzegać zasady przyzwoitej legislacji, a także przepisów Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. Nr 100, poz. 908), stanowiących, w myśl art. 87 ust. 1 Konstytucji RP, źródło powszechnie obowiązującego prawa. Organ stanowiący gminy, uchwalając akt prawa miejscowego, zobowiązany jest do uwzględniania przepisów § 118 i § 137 w zw. z § 143 załącznika do powołanego rozporządzenia. Stosownie do powołanych regulacji, w akcie wykonawczym nie powtarza się tego, co zostało wcześniej przez prawodawcę unormowane w przepisie powszechnie obowiązującym. Nie zamieszcza się także przepisów prawnych niezgodnych ze wskazanymi aktami normatywnymi, a więc przepisów modyfikujących ich treść. Naruszenie tego zakazu i wprowadzenie do uchwały przepisów ustawowych, powoduje rażące naruszenie prawa i skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności tych przepisów.

W §24 ust. 5 statutu Rada postanowiła, iż sesje nadzwyczajne są zwoływane w przypadkach przewidzianych w ustawie.

Należy wskazać, iż przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie zawierają definicji legalnej sesji nadzwyczajnych. Przepisem regulującym tryb zwoływania sesji jest art. 20 ustawy o samorządzie gminnym. W myśl art. 20 ww. ustawy, obowiązek zwoływania sesji powstaje: w miarę potrzeby, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał (ust. 1) oraz na wniosek wójta lub co najmniej $\frac{1}{4}$ ustawowego składu rady gminy na dzień przypadający w ciągu 7 dni od dnia złożenia wniosku (ust. 3).

Ustawodawca w tym przepisie nie używa sformułowania - sesja nadzwyczajna, odesłanie zatem w Statucie do ustawy, powoduje wątpliwości interpretacyjne - w jakim trybie ma być zwołana sesja. Statut Gminy, jako akt prawa miejscowego, jest źródłem prawa w rozumieniu Konstytucji RP, w związku z tym powinien spełniać konstytucyjne standardy stanowienia prawa. Przepisy w nim zawarte, winny być zatem sformułowane w sposób precyzyjny oraz poprawny pod względem językowym. Wymóg jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów. Natomiast przepisy precyzyjne, to przepisy sformułowane w możliwie najwyższym stopniu jednoznacznie, tak aby ograniczyć interpretatorowi zbędne wątpliwości w odtworzeniu z nich norm prawnych, wyznaczających co, kto, kiedy i jak powinien czynić. Stwarza to stan pewności prawa i ogranicza arbitralność stosujących je organów, usuwa ewentualne rozbieżności interpretacyjne.

W §26 ust. 2 statutu, Rada Gminy Wydminy postanowiła, iż do udziału w sesjach mogą zostać zobowiązani: Sekretarz Gminy, Skarbnik Gminy, kierownicy gminnych jednostek organizacyjnych oraz inni wyznaczeni przez Wójta pracownicy Urzędu Gminy.

Zgodnie z art. 33 ustawy o samorządzie gminnym, Wójt jest kierownikiem urzędu oraz zwierzchnikiem w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.

W ocenie organu nadzoru zakwestionowany przepis, wkracza w sferę uprawnień Wójta, jako zwierzchnika służbowego określonych podmiotów, który jest jedyną osobą uprawnioną do wydawania wiążących poleceń w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.

W §63 ust. 1 statutu, Rada uregulowała wspólne posiedzenia Komisji, którym przewodniczy i je zwołuje Przewodniczący Rady lub Wiceprzewodniczący Rady, a przypadku ich nieobecności najstarszy członek Komisji.

Zadaniem przewodniczącego rady jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady (art. 19 ust. 2 ww. ustawy), a nie posiedzeń wspólnych komisji. Mając na uwadze treść art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, zakwestionowanych uprawnień nie można przypisać przewodniczącemu rady.

Następnie w § 63 ust. 2 statutu uregulowano, iż Komisje Rady mogą podejmować współpracę z odpowiednimi komisjami innych gmin, zwłaszcza sąsiadujących a ponadto z innymi podmiotami, jeśli jest to uzasadnione przedmiotem ich działalności.

W ocenie organu nadzoru powyższy przepis narusza w sposób istotny art. 21 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym komisje podlegają radzie gminy, przedkładają jej plan pracy oraz sprawozdania z działalności, którą podejmują w imieniu rady i w zakresie przez nią określonym. Zakres ten nie może obejmować spraw nienależących do właściwości rady. Przepis powyższy jednoznacznie kształtuje podległy charakter komisji w stosunku do rady gminy, w związku z powyższym nie ma podstawy do przyznania komisjom rady gminy uprawnień do podejmowania współpracy z komisjami innych rad.

W § 73 statutu, został uregulowany tryb kontroli Komisji Rewizyjnej, w ust. 3 zobowiązano kontrolujących, przed przystąpieniem do czynności kontrolnych do okazania kierownikowi kontrolowanego podmiotu upoważnienia, o którym mowa w ust. 3, oraz dowodu osobistego.

Zobowiązanie do okazania dowodu osobistego jest działaniem bez podstawy prawnej. Przepisy ustawy o samorządzie gminnym ani żadnej innej ustawy nie przewidują takiego obowiązku. Z zakresu delegacji, wynikającej z ustawy o samorządzie gminnym do uchwalenie statutu, nie można wprowadzić powyższego obowiązku. Posiadacz dowodu osobistego jest zobowiązany okazywać ten dokument uprawnionym organom i instytucjom. Prawo do legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości wynika z przepisów regulujących działalność właściwych organów. Prawo to posiadają, m.in. policjanci, funkcjonariusze Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, strażnicy gminni (miejscy), funkcjonariusze Straży Granicznej.

W §75 ust. 3 i 4 oraz §78 statutu, zostały nałożone obowiązki na kierownika kontrolowanego podmiotu.

Zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, statut gminy określa organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy. W związku z powyższym, za niemieszczące w tak określonej materii statutowej, trzeba uznać postanowienia wyżej wymienionych: §75 ust. 3 oraz ust. 4 statutu, które zobowiązują kierownika kontrolowanego podmiotu, który odmówi wykonania czynności, wskazanych w ust. 1 i 2 tego przepisu, do niezwłocznego złożenia na ręce osoby kontrolującej pisemnego wyjaśnienia i zobowiązania udzielenia na żądanie kontrolujących udzielenia ustnych i pisemnych wyjaśnień, także w przypadkach innych niż w ust. 3 oraz §78 statutu, przewidującego obowiązek złożenia w terminie 3 dni od daty odmowy podpisania protokołu przez kierownika kontrolowanego podmiotu, pisemnego wyjaśnienia jej przyczyn na ręce Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej.

W § 87 ust. 11 statutu, Rada wprowadziła regulację, dotyczącą wyłączenia członków komisji Skarg, Wniosków i Petycji w sytuacji wywołującej wątpliwości co do ich bezstronności.

Należy wskazać, iż powyższy przepis jest sprzeczny z art. 25a ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym radny nie może brać udziału w głosowaniu, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego. Ponadto należy podkreślić, iż użyte w ustawie określenie "interes prawny" jest przy tym pojęciem obiektywnym, w odróżnieniu od sformułowania użytego w statucie - "okoliczności mogące wywołać wątpliwości", które ma charakter subiektywny i związane jest z interesem faktycznym. W przypadku dokonania wyboru radnego do składu komisji, nie jest możliwe jakiegokolwiek czasowe wyłączenie od udziału w jej pracach, ani na mocy decyzji przewodniczącego komisji ani też rady, chyba że rada podejmie decyzję o zmianie składu osobowego komisji.

Natomiast w § 98 statutu, wprowadzono regulacje dotyczące wspólnych sesji z radami innych jednostek samorządu terytorialnego. Powyższe przepisy zawierają unormowania, przekraczające delegację ustawową, wynikającą z art. 22 w zw. z art. 3 ust. 1 i art. 40 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym. W kwestionowanych przepisach Rada postanowiła, że może odbywać wspólne sesje z radami innych jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności dla rozpatrzenia i rozstrzygnięcia ich wspólnych spraw oraz uregulowała zasady organizacji i ponoszenia kosztów wspólnej sesji.

Zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy, statut reguluje organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy, postanowienia te mają więc dotyczyć struktury i zagadnień wewnątrzgminnych, co oznacza, że nie mogą one normować trybu pracy organów niebędących organami tej gminy, a w szczególności organów innych gmin. Kwestionowane postanowienia wykraczają poza obszar działania Gminy Wydmyny i dotyczą współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego. Współdziałanie międzygminne, jako uprawnienie jednostek samorządu terytorialnego, jest wprawdzie dopuszczane przez ustawodawcę, o czym przesądzają przepisy art. 10 oraz art. 64-74 oraz art. 84 ustawy o samorządzie gminnym, jednak z całą pewnością w statucie gminy nie mogą być zawarte postanowienia określające zasady obrad wspólnej sesji rad gmin. Powyższe stanowisko jest ugruntowane w orzecznictwie m.in. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 kwietnia 2016 r., sygn. akt IV SA/Gl 794/15, wyrok WSA w Lublinie z dnia 5 maja 2015 r., sygn. akt III SA/Lu 647/14 oraz wyrok WSA w Olsztynie z dnia 7 grudnia 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 859/17.

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

Z up. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Sławomir Sadowski
Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski