



Poznań,

06 MAR 2014

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I. 4131.1.79.2014.22

W P L Y N I Ę Ł O	
Urząd Miejski w Gostyniu	
2014-03-11	
Dość zel.	podpis.
Nr 3536/2014	Wydz. 002/14

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U z 2013r., poz. 594 z późn. zm.)

**orzekam**

**nieważność przepisów:** § 22 ust. 2 w zakresie zwrotu: „gdy ze względu na pilność sprawy oraz podjęcia uchwały rozstrzygnięcia nie można odłożyć do kolejnej sesji zwyczajnej”, § 39 ust. 5, § 51 ust. 2 oraz § 73 ust. 1 Statutu Gminy Gostyń przyjętego w brzmieniu określonym w § 1 uchwały Nr XXXIV/507/14 Rady Miejskiej w Gostyniu z dnia 31 stycznia 2014r. w sprawie: zmiany Statutu Gminy Gostyń – **ze względu na istotne naruszenie prawa.**

### UZASADNIENIE

Uchwałę Nr XXXIV/507/14 w sprawie zmiany Statutu Gminy Gostyń Rada Miejska w Gostyniu podjęła na sesji w dniu 31 stycznia 2014r. Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 6 lutego 2014r. Jako podstawę prawną powołano: art. 169 ust. 4 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), art. 3 ust. 1, 18 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013r., poz. 594 ze zm.).

**Dokonując oceny legalności przedłożonej do oceny uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje:**

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013r., poz. 594 z późn. zm.) 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), 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).

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.). 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 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 (chyba że przepis upoważniający wyraźnie na to zezwala).

W orzecnictwie wielokrotnie wskazywano, iż powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie, a uchwała zawierająca takie unormowania, jako istotnie naruszająca prawo, winna być uznana za nieważną w części w jakiej zawiera takowe regulacje. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (np. wyrok NSA w Warszawie z dnia 16 czerwca 1992r., sygn. akt: II SA 99/92; wyrok NSA Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu z dnia 14 października 1999r., sygn. akt: I SA/Wr 1179/98; wyrok NSA Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003r., sygn. akt: I SA/Lu 882/02).

Ze stanowiskiem takim korespondują przepisy § 115, § 116 i § 118 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. Nr 100, poz. 908), zgodnie z którymi w uchwale zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym), nie zamieszcza się przepisów niezgodnych z ustawą upoważniającą lub z innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi (chyba że przepis upoważniający wyraźnie na to zezwala), ani też nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych.

Jednocześnie organ nadzoru podziela pogląd wyrażony przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku wydanym w dniu 25 kwietnia 2012 r. (sygn. akt IV SA/Po 87/12), iż zakaz normatywnych powtórzeń nie ma charakteru bezwzględного. Wyjątkowo mogą zdarzyć się takie sytuacje, że potrzebny jest przepis „zapowiadający” dalsze unormowania, bez którego unormowania te sprawiają wrażenie wyrwanych z kontekstu, lub nie tworzą zamkniętej całości czy nie są wystarczająco komunikatywne. Dopuszczalność wyjątkowego powtarzania przepisów ustawy dotyczy zwłaszcza takich aktów, jak statuty czy regulaminy. Należy jednak pamiętać, że powtórzenia, o których mowa – jeżeli uzna się je wyjątkowo za konieczne – powinny być powtórzeniami dosłownymi.

Mając na względzie powyższe regulacje, organ nadzoru stwierdził, iż Rada Miejska w Gostyniu wprowadziła do przedmiotowego Statutu wskazane w sentencji przepisy z przekroczeniem zakresu swoich kompetencji, wyznaczonych przez odpowiednie normy upoważniające. Większość z kwestionowanych przepisów badanej Uchwały stanowi nieuprawnioną (tj. dokonaną bez wyraźnego upoważnienia ustawodawcy) modyfikację przepisów ustawowych, pozostając tym samym w sprzeczności z przepisami ustawy o samorządzie gminnym i innymi ustawami. I tak:

W przepisie § 22 ust. 2 badanego Statutu Rada postanowiła, iż „Sesję nadzwyczajną zwołuje Przewodniczący Rady na wniosek Burmistrza lub 1/4 radnych, gdy ze względu na pilność sprawy oraz podjęcia uchwały rozstrzygnięcia nie można odłożyć do kolejnej sesji zwyczajnej”.

W ocenie organu nadzoru wprowadzenie w statucie gminy warunku „pilności sprawy” i „niemożności odłożenia podjęcia uchwały rozstrzygnięcia do kolejnej sesji” w przypadku sesji zwoływanych na wniosek burmistrza lub grupy radnych, stoi w sprzeczności z art. 20 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Zdanie pierwsze powołanego przepisu ustawy stanowi: „Na wniosek wójta lub co najmniej 1/4 ustawowego składu rady gminy przewodniczący obowiązany jest zwołać sesję na dzień przypadający w ciągu 7 dni od dnia złożenia wniosku.”, przy czym wniosek o zwołanie sesji powinien spełniać wymogi określone w ust. 1 w zdaniu drugim (tj. do wniosku winien być dołączony porządek obrad wraz z projektami uchwał). Ustawodawca przewiduje zatem bezwzględny obowiązek zwołania przez przewodniczącego sesji na wniosek burmistrza lub grupy radnych w ściśle określonym terminie, tj. 7 dni od dnia złożenia wniosku (z wymaganymi załącznikami), nie uzależniając tego obowiązku od jakichkolwiek innych warunków. Ustawodawca nie upoważnia przy tym rady gminy, aby ta, w statucie, mogła wprowadzić jakiejkolwiek odstępstwa od tej zasady.

W § 39 ust. 5 Statutu Rada zawarła postanowienie, iż: „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 RP.

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 RP 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 przeciwko porządkowi i spokojowi publicznemu, których katalog wraz z odpowiednimi sankcjami przewiduje ustawa z dnia 20 maja 1971r. Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2013r., poz. 482 ze zm.). Postępowanie w tychże sprawach odbywać się winno w oparciu o przepisy ustawy z dnia 24 sierpnia 2001r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U. z 2013r., poz. 395 ze zm.). Rola policji i innych niesądowych organów w takich postępowaniach ma ściśle określone granice, wyznaczone przepisami ustaw oraz poleceniami sądów. W omawianej sytuacji warto również zwrócić uwagę na rolę straży miejskiej, która powoływana jest m.in. do ochrony spokoju i porządku w miejscach publicznych (art. 11 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997r. o strażach gminnych, Dz.U. z 2013r., poz. 1383). Strażnik, który wykonuje to zadanie, ma prawo do udzielania pouczeń, zwracania uwagi, ostrzegania lub stosowania innych środków oddziaływania wychowawczego czy też ujęcia osób stwarzających w sposób oczywisty bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego, a także dla mienia i niezwłocznego doprowadzenia do najbliższej jednostki Policji (art. 12 ust. 1 ww. ustawy). 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).

Przepisem § 51 ust. 2 Statutu Rada nałożyła na pracownika Urzędu Miejskiego, sprawującego obsługę biurową sesji, obowiązek współpracy z Przewodniczącym Rady. Tymczasem rada gminy nie posiada kompetencji do określania obowiązków pracownikom urzędu gminy. Uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu wykonuje wójt (burmistrz, prezydent miasta) jako kierownik urzędu (art. 33 ust. 3 i 5 ustawy o samorządzie gminnym) i to do jego wyłącznej kompetencji należy powierzanie pracownikom urzędu określonych obowiązków.

W § 73 ust. 1 Statutu Rada postanowiła, iż „Radny zobowiązany jest do utrzymywania kontaktu z wyborcami”. W ocenie organu nadzoru, zapis ten Rada wprowadziła bez podstawy prawnej, wkraczając w materię już uregulowaną w przepisach rangi ustawowej. Obowiązki radnego rady gminy określa ustawa o samorządzie gminnym. Podstawowym obowiązkiem radnego wynikającym z przepisów tejże ustawy, jest uczestnictwo w pracach rady gminy i jej komisji oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany (art. 24). Ponadto radny zobligowany jest kierować się dobrem wspólnoty samorządowej gminy. Radny utrzymuje stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami, a w szczególności przyjmuje zgłaszane przez mieszkańców gminy postulaty i przedstawia je organom gminy do rozpatrzenia, nie jest jednak związany instrukcjami wyborców. (art. 23 ust. 1). Kwestionowany przepis Statutu w sposób odmienny od ustawowego reguluje obowiązki radnego wobec mieszkańców (wyborców), co bez wyraźnego upoważnienia ustawowego, jak wykazano wcześniej, stanowi istotne naruszenie prawa.

**W tym stanie rzeczy orzeczono jak w sentencji.**

**Pouczenie:** 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

*Plotr Plorok*

**Otrzymują:**

Rada Miejska w Gostyniu

Burmistrz Gostynia