



WOJEWODA KUJAWSKO-POMORSKI

WNK.DW.IV.4131.28.2017

Bydgoszcz, 28 czerwca 2017 r.



Pan
Bohdan Nowak
Przewodniczący
Rady Gminy Lipno

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR 68 /2017

Na podstawie przepisu art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446, z późn. zm.)

orzekam

o nieważności uchwały nr XXVI/188/17 Rady Gminy Lipno z dnia 25 maja 2017 r. w sprawie sprzeciwu wobec zapowiadanych zmian prawa samorządowego w Polsce.

UZASADNIENIE

Uchwałą nr XXVI/188/17 Rada Gminy Lipno wyraziła sprzeciw wobec zapowiadanych „w przestrzeni publicznej” zmian prawa samorządowego w Polsce. Dodatkowo w treści uchwały Rada Gminy sformułowała apel do organów władzy ustawodawczej i wykonawczej o respektowanie Konstytucji RP i prawa międzynarodowego oraz wniosła o „podjęcie rzetelnych prac zmierzających do systemowego przeglądu prawa samorządowego”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 2 czerwca 2017 r.

Zawiadomieniem z dnia 19 czerwca 2017 r., znak: WNK.DW.4131.28.2017 organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały. Wyjaśnienia w sprawie przedstawił Przewodniczący Rady Gminy w piśmie z dnia 22 czerwca 2017 r., znak: RG.0004.1.2017.

Organ nadzoru zauważa, że jako podstawę prawną kwestionowanej uchwały wskazano art. 18 ust. 1 w związku z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 6 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607). W myśl przywołanych przepisów ustawy o samorządzie gminnym: „Do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów.”

Jednocześnie, „Do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej.”

W wyroku NSA z dnia 1 lutego 2017 r., sygn. akt. I OSK 2779/16 wyjaśniono znaczenie i możliwości zastosowania cytowanych przepisów: „Zgodnie z art. 6 ust. 1 u.s.g. do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów (domniemanie właściwości gminy). Są to sprawy wynikające z przepisów prawa, nakładających na władze publiczne określone uprawnienia lub obowiązki o charakterze wykonawczym, których realizacja następuje na obszarze podstawowej jednostki samorządu terytorialnego (T. Moll, Komentarz do art. 6 ustawy o samorządzie gminnym, System Informacji Prawnej LEX).” Przykładowe kategorie spraw należących do zadań gminy wymieniono w art. 7 ustawy o samorządzie gminnym.

W nawiązaniu do przywołanych przepisów, w stanie faktycznym kwestionowana uchwała nie rozstrzyga żadnej sprawy, w tym o znaczeniu lokalnym. Treść § 1 nawiązuje do niesprecyzowanych w żaden sposób zmian ustrojowych „pojawiających się w przestrzeni publicznej”. Tym samym nie jest to konkretnie zdefiniowana sprawa - problem lokalny wymagający rozstrzygnięcia.

Jednocześnie Rada Gminy Lipno apeluje do centralnych organów państwa o respektowanie Konstytucji RP i prawa międzynarodowego (§ 2 uchwały). W konsekwencji upoważnia Przewodniczego i Wójta do przedstawienia takiego stanowiska wskazanym adresatom uchwały (§ 3 uchwały). Zatem jej adresatem nie jest społeczność lokalna. Przywołane w podstawie prawnej przepisy nie uprawniają do formułowania apeli zawierających ocenę działania innych organów władzy publicznej lub wskazywania im oczywistego sposobu działania (obowiązku przestrzegania przepisów).

Wobec tego należy stwierdzić, że uchwałę podjęto bez powiązania z zadaniami i procedurami właściwymi dla funkcjonowania organów samorządu terytorialnego (czyli bez podstawy prawnej). Rada Gminy Lipno kwestionowaną uchwałą nie wykonuje swoich uprawnień lub obowiązków „o charakterze wykonawczym, których realizacja następuje na obszarze podstawowej jednostki samorządu terytorialnego”.

W podobnych sprawach w orzecznictwie podkreślono: „że w odróżnieniu od podmiotów prawa prywatnego (osób fizycznych i osób prawnych) organy władzy publicznej, co wyraźnie wynika z art. 7 Konstytucji RP, działają na podstawie i w granicach prawa. O ile podmioty prywatne mogą więc czynić wszystko czego im prawo nie zabrania, o tyle organy władzy publicznej mogą podejmować tylko te działania, na które im prawo zezwala. Wyrażona w art. 7 Konstytucji zasada legalizmu i zasada praworządności wiąże wszystkie organy władzy publicznej, w tym również organy jednostek samorządu terytorialnego...”. „Zakaz wykroczenia poza zakres swoich kompetencji odnosi się przy tym do wszelkich form działalności, bez względu na to czy mają one charakter władczy, czy niewładczy, intencyjny, czy konkretny.”

„Niewątpliwie poza zakresem właściwości gminy znajdują się sprawy ogólnokrajowe, czy należące z mocy ustaw szczególnych do właściwości innych organów samorządowych, państwowych lub organizacji społecznych...” (cyt. wyrok NSA).

Natomiast „Przepis art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym jest przepisem prawa ustrojowego, ogólną kolizyjną normą kompetencyjną, która nie może stanowić podstawy

prawnej do wkraczania zarówno w sferę ustawowych kompetencji organów państwowych, jak i w sferę praw osób prywatnych, ani w formie aktu prawa miejscowego, ani w drodze innego prawnego aktu indywidualnego (por. m.in. wyrok WSA w Łodzi z 21 stycznia 2009 r., sygn. akt III SA/Łd 564/08).” (wyrok WSA w Łodzi z dnia 24 sierpnia 2016 r., sygn. akt III SA/Łd 555/16)

Wobec powyższego, ze sformułowanej w art. 7 Konstytucji RP zasady praworządności wynika obowiązek organów władzy publicznej działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada ta wymaga, aby wszystkie rozstrzygnięcia organów administracji miały swoją podstawę prawną. Jednocześnie należy stwierdzić, że zgodnie ze stanowiskiem doktryny oraz ugruntowanym orzecznictwem sądów administracyjnych, jako istotne naruszenie prawa kwalifikuje się naruszenie przez organ samorządu terytorialnego podejmujący uchwałę lub zarządzenie przepisów o właściwości, podjęcie takiego aktu bez podstawy prawnej lub wadliwe zastosowanie normy prawnej będącej podstawą prawną podjęcia aktu (tak też m.in. cyt. wyrok WSA w Łodzi z dnia 24 sierpnia 2016 r., sygn. akt III SA/Łd 555/16).

Natomiast odnosząc się do Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego - treść przywołanego w uchwale art. 4 ust. 6 stanowi: „6. Społeczności lokalne powinny być konsultowane o tyle, o ile jest to możliwe, we właściwym czasie i w odpowiednim trybie, w trakcie opracowywania planów oraz podejmowania decyzji we wszystkich sprawach bezpośrednio ich dotyczących.”

Cytowany przepis wskazuje kierunkową zasadę, która nie tworzy wprost kompetencji organu gminy. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 lipca 2011 r. sygn. II OSK 665/11 wyjaśniono: „Z kolei z dyspozycji art. 4 ust. 6 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego wynika upoważnienie do konsultacji - czego nie należy utożsamiać w prawie polskim z obowiązkiem uzgadniania - wszelkich spraw dotyczących społeczności lokalnej. Oczywiście zakres podmiotowy i przedmiotowy tych konsultacji reguluje ustrojowe i materialne ustawodawstwo prawa krajowego.”

Wobec tego, sposób i tryb konsultacji został uregulowany m.in. w ustawie z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej. W myśl przepisu art. 2 tej ustawy:

- „1. Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego, zwana dalej "Komisją Wspólną", stanowi forum wypracowywania wspólnego stanowiska Rządu i samorządu terytorialnego.
2. Komisja Wspólna rozpatruje problemy związane z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego i z polityką państwa wobec samorządu terytorialnego, a także sprawy dotyczące samorządu terytorialnego znajdujące się w zakresie działania Unii Europejskiej i organizacji międzynarodowych, do których Rzeczpospolita Polska należy.
3. Uprawnienia Komisji Wspólnej nie naruszają właściwości organów władzy publicznej.”

Jak wskazano na wstępie, treść analizowanej uchwały ocenia w sposób arbitralny i kategoryczny bliżej niesprecyzowane zapowiedzi zmian ustrojowych „pojawiające się w przestrzeni publicznej”, a zmiany te „godzą w prawa obywateli Rzeczypospolitej Polskiej”. W konsekwencji, uchwała nie dotyczy żadnej konkretnej „sprawy”, a także bez umocowania prawnego, recenzuje działania innych organów władzy publicznej. Tym samym, uchwała nie

realizuje zadań gminy nakierowanych na zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców tej Gminy. Podobnie, bezprzedmiotowy jest zapis o upoważnieniu Wójta „do przedstawienia uchwały właściwym organom”, bowiem wójt gminy jest już uprawniony do reprezentowania gminy oraz określa sposób wykonywania uchwał (art. 31 i art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym).

Mając na uwadze przedstawione okoliczności sprawy, Rada Gminy Lipno podejmując uchwałę nr XXVI/188/17 z dnia 25 maja 2017 r. w sposób istotny naruszyła wskazane przepisy Konstytucji RP, oraz przywołanych ustaw, co skutkuje stwierdzeniem jej nieważności w całości, stosownie do art. 91 ustawy o samorządzie gminnym.

Na powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, ul. Jana Kazimierza 5, 85-035 Bydgoszcz, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

WOJEWODA
KUJAWSKO-POMORSKI
Bogdan
Mikołaj Bogdanowicz