



Bydgoszcz, 30 czerwca 2017 r.

WOJEWODA KUJAWSKO-POMORSKI

WNK.DT.IV.4131.22.2017

Pani
Hanna Anzel
Przewodnicząca
Rady Gminy Lubicz

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR 73/2017

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.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XXXIV/437/2017 Rady Gminy Lubicz z dnia 26 maja 2017 r. w sprawie sprzeciwu wobec zapowiadanych zmian prawa samorządowego w Polsce.

UZASADNIENIE

Uchwałą nr XXXIV/437/2017 Rada Gminy Lubicz 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 23 czerwca 2017 r., znak WNK.DT.4131.22.2017 organ nadzoru wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności tej uchwały. Wyjaśnienia w sprawie przedstawiła Przewodnicząca Rady Gminy w piśmie z 29 czerwca 2017 r.

Jako podstawę prawną kwestionowanej uchwały wskazano art. 6 ust. 1 i art. 18 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 Lubicz apeluje do centralnych organów państwa o respektowanie Konstytucji RP i prawa międzynarodowego (§ 2 uchwały). W konsekwencji upoważnia Przewodniczego i Wójta do przedstawienia takiego stanowisko wskazanym adresatom uchwały (§ 3 uchwały). Dlatego 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 właściwych dla funkcjonowania organów samorządu terytorialnego (czyli bez podstawy prawnej). Rada Gminy Lubicz 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 wykraczania 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 kategorię 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 (apeluje o przestrzeganie Konstytucji RP i prawa międzynarodowego). Tym samym, uchwała nie realizuje zadań gminy nakierowanych na zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców tej Gminy. Adresatem uchwały nie są mieszkańcy. 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).

W nawiązaniu do argumentacji pisma Przewodniczącej Rady Gminy wyjaśniam, że przepisy wskazanej ustawy gwarantują j.s.t. udział w wypracowywaniu wspólnego stanowiska (tryb współdziałania j.s.t. z centralnymi organami Państwa wypełnia wskazany postulat „uprzedniej” kontroli/współdziałania). Natomiast kwestionowana uchwała w żaden sposób nie mieści się w kompetencji j.s.t. do zaskarżania aktów normatywnych do Trybunału Konstytucyjnego (art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji RP), chociażby z powodu braku przedmiotu regulacji. Dlatego system prawa wydaje się spójny oraz realizuje zasadę subsydiarności i współdziałania władz. Nawet w przypadku szerokiej możliwości konsultowania projektów aktów prawnych, kwestionowana uchwała byłaby aktem przedwczesnym. Dlatego obecnie należy ją uznać za bezprzedmiotową (braku jakiegokolwiek projektu legislacyjnego oraz wezwanie do oczywistego przestrzegania prawa).

Przedstawiony stan faktyczny i prawny uzasadnia twierdzenie, że Organ samorządu włączył się do debaty medialnej (szeroko pojętej polityki) i dokonał kategorycznej oceny funkcjonowania organów Państwa (wezwał do przestrzegania prawa). Dlatego uchwała nie propaguje idei samorządowych, bowiem jej celem wyraźnie ustalonym w treści uchwały jest recenzowanie działań innych organów władzy publicznej. Tym samym uchwała nie realizuje zadań gmin.

Dodatkowo, w ślad za wyrokiem WSA w Łodzi z dnia 24 sierpnia 2016 r., sygn. akt III SA/Łd 555/16, podkreślam, że: „Poza właściwością uchwałodawczą rady znajdują się również sprawy ogólnokrajowe, np. ustrój państwa, czy jego podział terytorialny.”

Mając na uwadze przedstawione okoliczności sprawy, Rada Gminy Lubicz podejmując uchwałę nr XXXIV/437/2017 w sposób istotny naruszyła wskazane przepisy Konstytucji RP, oraz przywołanych ustaw, co skutkuje stwierdzeniem jej nieważności w całości, stosownie do treści art. 91 ustawy o samorządzie gminnym.

Na powyższe rozstrzygnięcie 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.

