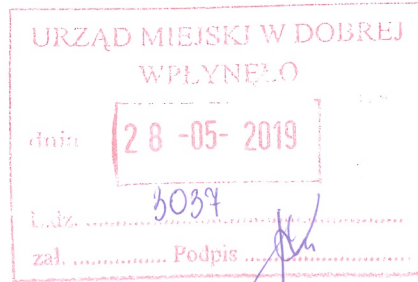


Wielkopolski Urząd Wojewódzki
61-713 Poznań
Poznań
al. Niepodległości 16/18 / -
KN-I.4131.1.187.2019.10

Poznań, 2019-05-28

*Bruno Radecki
p.k. Zamader
p.h.w.*



Urząd Miejski w Dobrej
62-730 Dobra
Wojska Polskiego 10
Województwo: wielkopolskie
Powiat: turecki
Gmina: Dobra
NIP: 6681224300
REGON: 000528190

PISMO

Korespondencja elektroniczna z systemu EZD

W załączeniu Rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność uchwały Nr VII/73/19 Rady Miejskiej w Dobrej z dnia 18 kwietnia 2019 r. w sprawie uchwalenia zmiany statutu Osiedla Dobra w mieście Dobra

Korespondencję w tej sprawie proszę kierować do mnie za pomocą środków komunikacji elektronicznej zgodnie z art. 39' ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, z późn. zm).

Załączniki:

1. RN Dobra statut Osiedla.doc.xades
2. RN Dobra statut Osiedla.doc

Dokument nie zawiera podpisu

Podpis elektroniczny



Poznań, 28 maja 2019 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN - I.4131.1.187.2019.10

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506)

orzekam

nieważność uchwały Nr VII/73/19 Rady Miejskiej w Dobrej z dnia 18 kwietnia 2019 r. w sprawie uchwalenia zmiany statutu Osiedla Dobra w mieście Dobra - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwałę Nr VII/73/19 w sprawie uchwalenia zmiany statutu Osiedla Dobra w mieście Dobra Rada Miejska w Dobrej podjęła na sesji w dniu 18 kwietnia 2019 r., zwaną dalej „uchwałą”. Statut Miasta - Osiedla Dobra, zwany dalej „Statutem” stanowi załącznik do uchwały.

Jako podstawę prawną uchwały powołano art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.), zwaną dalej „ustawą”.

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 29 kwietnia 2019 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały - organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie art. 35 ust. 1 ustawy, „Organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami.” Stosownie do art. 35 ust. 3 ustawy, „Statut jednostki pomocniczej określa w szczególności:

- 1) nazwę i obszar jednostki pomocniczej,
- 2) zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej,
- 3) organizację i zadania organów jednostki pomocniczej,
- 4) zakres zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji,
- 5) zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej.”

Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z kolei przepis art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej obliuguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wymaga, żeby

materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (por. wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11). Z konstytucyjnej zasady praworządności i legalności aktów prawa miejscowego należy wyciągnąć także wniosek o zakazie powtarzania w aktach prawa miejscowego zapisów ustaw i ich modyfikacji, co potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny w wyżej cytowanym wyroku: powszechnie obowiązujący porządek prawny zostaje naruszony w stopniu istotnym nie tylko poprzez regulowanie przez gminę jeszcze raz tego, co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.

Elementem obligatoryjnym każdego statutu jednostki pomocniczej jest na podstawie art. 48 ust. 1 ustawy określenie sposobu zarządzania i korzystania z mienia komunalnego oraz rozporządzania dochodami z tego źródła. Statut ustala również zakres czynności dokonywanych samodzielnie przez jednostkę pomocniczą w zakresie przysługującego jej mienia. Wskazane wyżej przepisy ustawy stanowią normy o charakterze iuris cogentis (bezwzględnie obowiązujące) formułujące otwarty katalog problemów wymagających uregulowania w uchwale. Zadaniem organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, wydającego przepisy powszechnie obowiązujące na obszarze działania organu, jest pełna realizacja upoważnienia ustawowego, wyczerpująca zakres przekazanych przez ustawodawcę uprawnień. Niespełnienie którejkolwiek z przesłanek zawartych w upoważnieniu skutkuje zawsze bezwzględną nieważnością uchwały, co zdaniem organu nadzoru zachodzi w przedmiotowej uchwale. Rada Miejska w Dobrej nie zrealizowała upoważnienia ustawowego wynikającego z treści art. 48 ust. 1 ustawy, gdyż nie określiła sposobu zarządzania i korzystania z mienia komunalnego oraz rozporządzania dochodami z tego źródła. Statut Miasta - Osiedle Dobra nie ustala również zakresu czynności dokonywanych samodzielnie przez jednostkę pomocniczą w zakresie przysługującego jej mienia. W ocenie organu nadzoru kwestie te stanowią materię statutową, a nie materię innych, odrębnych, bliżej nieokreślonych uchwał. Tym samym rozpatrywana uchwała Rady Miejskiej w Dobrej została pozbawiona elementów obligatoryjnych wpływających na legalność całego aktu prawnego jakim jest Statut.

Jak podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 5 grudnia 2017 r. sygn. akt IV SA/Gl 583/17, „Za trafne należało uznać także stanowisko organu nadzoru, że obligatoryjnym elementem statutu jednostki pomocniczej jest określenie sposobu zarządzania i korzystania z mienia komunalnego oraz rozporządzania dochodami z tego źródła, o czym stanowi art. 48 ustawy o samorządzie gminnym. Statut ustala także zakres czynności dokonywanych samodzielnie przez jednostkę pomocniczą w zakresie przysługującego jej mienia.”

Niezależnie od powyższego za istotnie naruszające prawo należy również uznać pozostałe zakwestionowane przepisy uchwały.

Stosownie do § 5 Statutu: „Wybory członków rady osiedla są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym.” Zgodnie z art. 37 ust. 4 ustawy, „Statut osiedla może ustalić, że w osiedlu organem uchwałodawczym jest ogólne zebranie mieszkańców. Ogólne zebranie wybiera zarząd osiedla; art. 36 ust. 2 stosuje się odpowiednio.” Jak stanowi art. 36 ust. 2 ustawy, „Sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania.”

Zestawienie tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż treść § 5 Statutu stanowi niedopuszczalną modyfikację przepisu rangi ustawowej. W orzecznictwie wielokrotnie podkreślano, że powtarzanie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnianie przez przepisy uchwały jest niedopuszczalne i dezinformujące. Może to prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z 4 listopada 2014 r. sygn. akt IV SA/Gl 181/14 podkreślił, iż „W regulacjach o randze uchwały organu gminy nie mogą zostać zawarte materie ustawowe, a tym bardziej materie ustawowe z jakąkolwiek modyfikacją w stosunku do treści przepisu ustawy. W takiej sytuacji dochodzi bowiem do ponownego „uregulowania” materii ustawowych – i to w akcie prawnym hierarchicznie niższym. Ponadto przyjmując uchwałę, organ jednostki samorządu terytorialnego nie może wykroczyć poza zakres delegacji ustawowej.”

Cytowany art. 36 ust. 2 ustawy reguluje kwestię wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej oraz odpowiednio wyborów organów osiedla w sposób kompletny, a jego modyfikacja wykracza poza upoważnienie wynikające z art. 35 ust. 1 i 3 ustawy, a zatem jest niedopuszczalna.

W § 12 ust. 1 Statutu Rada Miejska w Dobrej postanowiła: „Do dokonania wyboru rady osiedla wymagana jest obecność co najmniej 1/10 osób posiadających prawo do wybierania rady osiedla.” Zgodnie z § 12 ust. 2 Statutu „W przypadku braku wymaganej liczby mieszkańców wyznacza się ponowny termin zebrania, na którym nie obowiązuje warunek minimalnej liczby mieszkańców. Informacje o ponownym terminie zebrania można zamieścić w pierwszym obwieszczeniu i wyznaczyć ponowny termin zebrania w tym samym dniu.”

Zdaniem organu nadzoru wprowadzenie w Statucie dodatkowych warunków realizacji czynnego prawa wyborczego, czy też ważności wyboru, uznać należy za nieuprawnione. Skoro stosowany odpowiednio do wyborów do organów osiedla art. 36 ust. 2 ustawy w sposób kompletny reguluje wskazane kwestie prawa wyborczego, to nie sposób przyjąć, aby sporne zagadnienia stanowiły element zasad i trybu wyborów organów jednostki pomocniczej, które zostały przekazane, na mocy art. 35 ust. 3 pkt 2 ustawy do uregulowania w statucie jednostki pomocniczej. Organ nadzoru podziela stanowisko zajęte przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 7 lutego 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 1427/16, który dotyczył analogicznej sytuacji przy wyborach na sołtysa i rady sołeckiej, gdzie stwierdzono, że „Wprowadzenie w statucie powyższych regulacji nie może być uznane za element zasad i trybu wyborów organów jednostki pomocniczej, do których określenia rada gminy jest upoważniona zgodnie z art. 35 ust. 3 pkt 2 ustawy. Wprowadzenie wymogu określonego kworum jest bowiem istotną modyfikacją zapisu z art. 36 ust. 2 ustawy, do której upoważnienia próżno szukać w normach ustawowych.” Powyższe stanowisko przyjęto również w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 21 lutego 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 1106/17 oraz w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. z dnia 14 czerwca 2018 r., sygn. akt II SA/Go 322/18.

Stosownie do zapisu § 26 ust. 1 Statutu: „Rada osiedla głosuje zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w sposób jawny, chyba że ustawa i niniejszy statut stanowi inaczej”.

Zdaniem organu nadzoru rada gminy stanowiąc statut osiedla nie jest władna do zawierania w jego treści zapisu upoważniającego organ uchwałodawczy osiedla do decydowania o tajności głosowania. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 11 lutego 2016 r. sygn. II SA/Ol 1416/15 „Zgodnie z brzmieniem art. 11b. ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym działalność organów gminy jest jawna, a ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw. Zgodnie zaś z ust. 2 jawność działania organów gminy obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających

z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy i komisji rady gminy. Tym samym w sprzeczności z powyższą normą pozostaje zawarte w § 21 załącznika do uchwały postanowienie wyłączające, ze względu na przepis statutu, jawność głosowania rady osiedla. Jak wyżej wskazano, ograniczenie jawności może wynikać tylko z ustawy.”

Zdaniem organu nadzoru takiego rodzaju pogląd należy także brać pod uwagę w odniesieniu do zasad głosowania rady osiedla jako organu uchwałodawczego jednostki pomocniczej gminy. Statuty jednostek samorządu terytorialnego, jak i statuty jednostek pomocniczych gminy, nie mogą naruszać przepisów ustawy o samorządzie gminnym, a jedynie w ich granicach określać szczegółowo organizację i tryb pracy organów. Nie mogą rozszerzać kręgu spraw poddanych procedurze tajnego głosowania, bowiem uprawnienie w tym zakresie przysługuje jedynie ustawodawcy.

Jak reguluje § 2 ust. 2 pkt 8 Statutu „Ilekcroć w niniejszym statucie jest mowa o przewodniczącym - należy przez to rozumieć przewodniczącego zarządu osiedla i przewodniczącego rady osiedla.” Jak stanowi § 22 ust. 3 Statutu „Na czele zarządu stoi przewodniczący, który jest jednocześnie przewodniczącym rady osiedla.” Natomiast zgodnie z § 28 ust. 3 Statutu „Zastępca przewodniczącego zarządu pełni jednocześnie funkcję zastępcy przewodniczącego rady osiedla.” Zgodnie z § 24 pkt 7 Statutu Przewodniczący rady osiedla reprezentuje radę osiedla oraz jednocześnie zarząd osiedla wobec organów Gminy i innych jednostek organizacyjnych. Jak stanowi § 30 ust. 3 Statutu „Odwołanie przewodniczącego lub zastępcy przewodniczącego zarządu jest jednoznaczne z odwołaniem przewodniczącego lub zastępcy przewodniczącego rady osiedla.”

Organ nadzoru stwierdza, że art. 37 ust. 1 i 2 ustawy, jednoznacznie wskazuje na organy osiedla pełniące odrębnie funkcję uchwałodawczą oraz wykonawczą i wskazane regulacje nie przewidują możliwości łączenia tych funkcji. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 11 lutego 2016 r. sygn. II SA/Ol 1416/15, „W § 28 ust. 6 Rada Miasta postanowiła, że Przewodniczącego Rady Osiedla, który jest jednocześnie Przewodniczącym Zarządu, wybiera się w oddzielnym tajnym głosowaniu. W ocenie Sądu powyższy zapis narusza art. 37 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym bowiem przewiduje łączenie funkcji ustawodawczych i wykonawczych, co jest niedopuszczalne. Również postanowienia § 31 ust. 1 stanowiące, że „Zarząd obraduje na posiedzeniach zwoływanych i prowadzonych przez Przewodniczącego Rady Osiedla lub jego Zastępcę”, jak też postanowienia § 32 ust. 1 i ust. 5 w brzmieniu „Do zadań Przewodniczącego Rady Osiedla, który jest jednocześnie przewodniczącym Zarządu (...) Do zadań Przewodniczącego Rady Osiedla należy podpisywanie uchwał Rady Osiedla i Zarządu Osiedla”, przewidują niedopuszczalne łączenie funkcji, co przesądza, że zostały podjęte z naruszeniem art. 37 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym.” Wobec powyższego należy stwierdzić, że wszystkie wymienione regulacje Statutu wskazujące na możliwość łączenia funkcji przewodniczącego zarządu osiedla i przewodniczącego rady osiedla zostały wydane z istotnym naruszeniem prawa.

Z uwagi na wymienione nieprawidłowości, a szczególnie w związku z brakiem określenia w Statucie regulacji określonych w art. 48 ust. 1 ustawy stwierdzenie nieważności uchwały Nr VII/73/19 Rady Miejskiej w Dobrej z dnia 18 kwietnia 2019 r. w całości jest konieczne i zasadne.

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
(-) Zbigniew Hoffmann

Otrzymują:
Rada Miejska w Dobrej
Burmistrz Dobrej

UPP - Urzędowe Poświadczenie Przedłożenia

Identyfikator Poświadczenia: ePUAP-UPP29392975

Adresat dokumentu, którego dotyczy poświadczenie

Nazwa adresata dokumentu: URZĄD MIEJSKI W DOBREJ

Identyfikator adresata: xuf5vs998e

Rodzaj identyfikatora adresata: ePUAP-ID

Nadawca dokumentu, którego dotyczy poświadczenie

Nazwa nadawcy: WIELKOPOLSKI URZĄD WOJEWÓDZKI W POZNANIU

Identyfikator nadawcy: cya0y842lb

Rodzaj identyfikatora nadawcy: ePUAP-ID

Dane poświadczenia

Data doręczenia: 2019-05-28T14:38:01.761

Data wytworzenia poświadczenia: 2019-05-28T14:38:01.761

Identyfikator dokumentu, którego dotyczy poświadczenie: DOK42939244

Dane uzupełniające (opcjonalne)

Rodzaj informacji uzupełniającej: Źródło

Wartość informacji uzupełniającej: Poświadczenie wystawione przez platformę ePUAP

Rodzaj informacji uzupełniającej: Identyfikator ePUAP dokumentu

Wartość informacji uzupełniającej: 42939244

Rodzaj informacji uzupełniającej: Informacja

Wartość informacji uzupełniającej: Zgodnie z art 39¹ par. 1 k.p.a. pisma powiązane z przedłożonym dokumentem będą przesyłane za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Rodzaj informacji uzupełniającej: Pouczenie

Wartość informacji uzupełniającej: Zgodnie z art 39¹ par. 1d k.p.a. istnieje możliwość rezygnacji z doręczania pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Dane dotyczące podpisu

Poświadczenie zostało podpisane - aby je zweryfikować należy użyć oprogramowania do weryfikacji podpisu

Lista podpisanych elementów (referencji):

referencja ID-10cd7c7e1573e02f2b5286b89fb5e840 :

referencja ID-4ef350cfdb94328b39ff186457346c11 : DokumentElektroniczny_2019_05_28__14_37_09.xml

referencja : #xades-id-258eb4dff6c3ad4f767c11320fe65545