



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 30 czerwca 2017 r.

Poz. 2873

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.237.2017.EM WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 26 maja 2017 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446, poz. 1579, poz. 1948; z 2017 r., poz. 730)

stwierdzam nieważność

§ 10 ust. 2 oraz § 88 ust. 1 pkt 4 Załącznika Nr 1 do uchwały Nr XXIX/771/17 Rady Miasta Szczecin z dnia 25 kwietnia 2017 r. w sprawie Statutu Osiedla Miejskiego Głębokie - Pilchowo.

Uzasadnienie

W dniu 25 kwietnia 2017 r. Rada Miasta Szczecin podjęła uchwałę Nr XXIX/771/17 w sprawie Statutu Osiedla Miejskiego Głębokie - Pilchowo.

Akt ten wpłynął do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie w dniu 28 kwietnia 2017 r.

Na wstępie wskazać należy, że art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁾ stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Taki charakter posiada uchwała w sprawie statutu jednostki pomocniczej gminy²⁾. Konstytucyjna formuła wydawania aktów prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie oznacza, że akty prawa miejscowego, jako akty o charakterze zależnym (pochodnym), stanowione mogą być wyłącznie na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie i to upoważnienia wyraźnego, a nie tylko pośrednio wynikającego z przepisów ustawowych. Tylko bowiem organy władzy ustawodawczej samoistnie mogą stanowić normy prawne powszechnie obowiązujące. Wszystkie inne organy mogą je stanowić tylko z upoważnienia ustawy, muszą legitymować się wyraźnie udzielonym upoważnieniem, nie jest bowiem dopuszczalne domniemywanie kompetencji prawodawczych. Nadto, akty prawa miejscowego nie mogą wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych.

Jako materialnoprawną podstawę podjęcia uchwały Nr XXIX/771/17 Rada Miasta Szczecin powołała art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym *organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami*. Nie budzi zatem wątpliwości kompetencja Rady do podjęcia uchwały w sprawie Statutu Osiedla Miejskiego Głębokie - Pilchowo. Jednakże w wyniku analizy treści Załącznika Nr 1 do tego aktu (stanowiącego Statut Osiedla), stwierdzono, że jego § 10 ust. 2 oraz § 88 ust. 1 pkt 4 w sposób istotny naruszają obowiązujące prawo.

¹⁾ Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)

²⁾ Wyrok NSA z dnia 28 października 2003 r., sygn. akt II SA/Wr 1501/03.

Argumentując powyższe stanowisko wskazania wymaga, że w **§ 10 ust. 2** Załącznika Nr 1 do uchwały Nr XXIX/771/17 Rada Miasta Szczecin postanowiła, że *nie można łączyć funkcji Przewodniczącego oraz członka zarządu pełniąc jednocześnie mandat radnego Rady Miasta*.

Tymczasem w art. 25b ustawy o samorządzie gminnym prawodawca postanowił, że mandatu radnego gminy nie można łączyć z mandatem posła lub senatora, wykonywaniem funkcji wojewody lub wicewojewody oraz członkostwem w organie innej jednostki samorządu terytorialnego. Unormowanie to, wprowadzające ograniczenie w swobodzie pełnienia przez radnych innych funkcji, mandatów czy członkostwa w organach, aby wyłączyć możliwość powstania sytuacji mogących podważać autorytet organów samorządu terytorialnego poprzez postawienie pod znakiem zapytania osobistej bezstronności czy uczciwości osób pełniących mandat radnego, nie może być interpretowane rozszerzająco³⁾. W demokratycznym państwie prawnym niedopuszczalna jest bowiem rozszerzająca wykładnia przepisów prawa, na podstawie których można na obywatela nałożyć obowiązek lub pozbawić go uprzednio nabytego uprawnienia.

Dodatkowo, należy zauważyć, iż konsekwencją naruszenia określonego przepisem art. 25b ustawy o samorządzie gminnym zakazu łączenia mandatu radnego z wykonywaniem określonych w odrębnych przepisach funkcji lub działalności jest - wynikające z dyspozycji art. 383 § 1 pkt 5 ustawy Kodeks wyborczy⁴⁾ - wygaśnięcie mandatu radnego. Tym bardziej więc pozbawienie mandatu demokratycznie wybranego przedstawiciela obywateli może nastąpić wyłącznie w przypadkach i w trybie wyraźnie określonym ustawami a jakakolwiek interpretacja rozszerzająca przepisów obowiązujących w tym zakresie jest bezwzględnie niedopuszczalna.

Oczywistym jest, iż mocą § 10 ust. 2 Załącznika Nr 1 do uchwały Nr XXIX/771/17 Rada Miasta Szczecin zwiększyła wynikający z art. 25b ustawy o samorządzie gminnym zakres zakazu łączenia mandatu radnego dodatkowo o zakaz łączenia także z mandatem członka organu jednostki pomocniczej - osiedla, czym w sposób istotny naruszyła obowiązujący porządek prawny.

Z kolei, przepis **§ 88 ust. 1 pkt 4** Załącznika Nr 1 do uchwały Nr XXIX/771/17 Rady Miasta Szczecin z dnia 25 kwietnia 2017 r. w sprawie Statutu Osiedla Miejskiego Głębokie - Pilchowo stanowi, że *wygaśnięcie mandatu członka Rady następuje na skutek prawomocnego wyroku sądu skazującego za przestępstwo popełnione z chęci zysku lub innych niskich pobudek lub orzekającego karę dodatkową pozbawienia praw publicznych*.

Oceniając treść ww. unormowania, stwierdzić należy, że w obowiązujących przepisach prawa nie da się wskazać takiego, który upoważniałby radę gminy do wprowadzania tego typu regulacji. Nie mieści się ona w pojęciu określenia w statucie zasad i trybu wyborów organów jednostki pomocniczej (art. 35 ust. 3 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym). Sankcja wygaśnięcia mandatu członka organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jako konsekwencja wyroku skazującego za przestępstwo wynika z postanowień Kodeksu wyborczego (art. 383 § 1 w zw. z art. 11 § 2), jednak nie może być ona przez analogię stosowana do członka rady osiedla, jako organu jednostki pomocniczej gminy. Określony w art. 1 Kodeksu jego zakres zastosowania nie wskazuje, aby jego postanowienia dotyczyły również wyborów do organów jednostek pomocniczych gmin.

Nadto wskazania wymaga, że kwestionowane postanowienie godzi w uprawnienia mieszkańców Gminy - Miasto Szczecin, uprawnionych do wyboru członków rady osiedla (§ 41 Statutu Osiedla Miejskiego Głębokie - Pilchowo). Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, zasadą jest, że odwołać może ten podmiot, który wybrał (powołał)⁵⁾.

W konsekwencji stwierdzić należy, że przepis Statutu Osiedla Miejskiego Głębokie - Pilchowo przewidujący utratę mandatu przez członka Rady Osiedla w przypadku skazania prawomocnym wyrokiem za przestępstwo popełnione z chęci zysku lub innych niskich pobudek lub orzekającego karę dodatkową pozbawienia praw publicznych, wykracza poza granice upoważnienia wynikające z ustawy o samorządzie gminnym.

Mając na względzie powyższe rozważania, stwierdzić należy, że stwierdzenie nieważności § 10 ust. 2 oraz § 88 ust. 1 pkt 4 Załącznika Nr 1 do uchwały Nr XXIX/771/17 Rady Miasta Szczecin z dnia 25 kwietnia 2017 r. w sprawie Statutu Osiedla Miejskiego Głębokie - Pilchowo, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

³⁾ Wyrok NSA z dnia 15 grudnia 2008 r., sygn. akt II OSK 1227/2008.

⁴⁾ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2017 r., poz. 15).

⁵⁾ P. Chmielnicki [w:] Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym, wyd. 3, Warszawa 2007, s. 366.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia.

wz. WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Marek Subocz
WICEWOJEWODA