



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 2 października 2018 r.

Poz. 4983

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.715.2018 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 26 września 2018 r.

Rada Gminy Sadkowice

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność:

§ 4 ust. 3 pkt 2, § 9 i § 40 ust. 7, 8, 9 uchwały nr XLII/265/2018 Rady Gminy Sadkowice z dnia 23 sierpnia 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Sadkowice, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 30 sierpnia 2018 r.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 sierpnia 2018 r. Rada Gminy Sadkowice podjęła uchwałę nr XLII/265/2018 w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Sadkowice.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Łódzkiemu w dniu 30 sierpnia 2018 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Sadkowice zawiadomienia z dnia 12 września 2018 r. znak: PNIK-I.4131.715.2018.

Rada Gminy Sadkowice w dniu 18 września 2018 r. przesłała wyjaśnienia w sprawie, które nie uwzględniają zastrzeżeń organu nadzoru.

Stosownie do art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. W przypadku naruszenia prawa, organ nadzoru zobowiązany jest orzec o nieważności uchwały w całości lub w części.

1. Z treści regulacji przyjętej w § 4 ust. 3 pkt 2 uchwalonego Statutu wynika, że rada wybiera ze swojego grona dwóch wiceprzewodniczących.

Powyższy zapis w sposób istotny narusza art. 19 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z regulacją ustawową, rada gminy wybiera ze swego grona przewodniczącego i 1-3 wiceprzewodniczących bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu tajnym. Przepis ten nie zawiera w swojej treści delegacji ustawowej do ustalenia w statucie konkretnej liczby wiceprzewodniczących. Skoro w ramach określonych ustawowo kompetencji nie przewidziano dla rady prawa do dookreślenia w statucie ilości wiceprzewodniczących, to kompetencji takiej nie można domniemywać. Dokonując zatem wyboru dwóch wiceprzewodniczących Rada Gminy Sadkowice przyjęła domniemanie swoich kompetencji niewyrażonych wprost w obowiązujących przepisach, co należało uznać za niedopuszczalne.

Podkreślić należy, że zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także rady gminy, musi mieć

oparcie w obowiązującym prawie (wyrok: WSA w Poznaniu z dnia 15 czerwca 2016 r. sygn. akt: IV SA/Po 213/16, WSA w Olsztynie z dnia 5 marca 2015 r. sygn. akt: II SA/OI 42/15). Artykuł 7 Konstytucji zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 stycznia 2005 r. (OSNKW 2005/3, poz. 29)). W państwie demokratycznym normy prawne określają kompetencje, zadania i tryb postępowania organów władzy, wyznaczając tym samym granice ich działania. O ile jednostka ma swobodę działania zgodnie z zasadą, że co nie jest wyraźnie zabronione przez prawo, jest dozwolone, to organy władzy publicznej mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia.

2. W § 9 Statutu Rada wprowadziła zapisy dotyczące interpelacji i zapytań składanych przez radnego.

Ustawa o samorządzie gminnym w art. 24 ust. 3-7 kompleksowo reguluje te kwestie i ponowne ich regulowanie w statucie w sposób odmienny od ustawowego należy pojmować jako modyfikację materii aktów wyższego rzędu. Regulowanie tych kwestii inaczej, niż to uczynił ustawodawca stanowi naruszenie prawa, gdyż działanie to jest sprzeczne z przyjętą zasadą tworzenia aktów prawa miejscowego, na podstawie i w granicach prawa. Powtórzenie regulacji ustawowych lub ich modyfikacja w akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalne, gdyż trzeba się liczyć z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 września 2011 r. sygn. akt: II SA/Wr 479/11 oraz wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r. sygn. akt: II SA/Wr 1179/98). Jakikolwiek bowiem inkorporowanie przepisów ustawowych do aktów prawa miejscowego uznać należy z punktu widzenia techniki prawodawczej za bezwzględnie niedopuszczalne (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 16 listopada 2009 r. sygn. akt: II SA/GI 522/09). Z powyższych powodów tego rodzaju wady legislacyjne są traktowane w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych jako przypadki istotnego naruszenia prawa (por. wyrok NSA z 30 września 2009 r. sygn. akt: II OSK 1077/09, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 lipca 2011 r. sygn. akt: II SA/WR 300/11).

3. W § 40 ust. 7 Rada Gminy Sadkowice postanowiła, że obradom wspólnych komisji przewodniczy Przewodniczący Rady Gminy lub wiceprzewodniczący.

Zapis ten stanowi niedopuszczalną modyfikację i rozszerzenie regulacji zawartej w ustawie o samorządzie gminnym. Zgodnie z treścią art. 19 ust. 2 ww. ustawy do zadań przewodniczącego rady gminy należy wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. Do kompetencji przewodniczącego rady gminy nie może zatem należeć zwoływanie wspólnych posiedzeń stałych komisji tej rady. Kompetencje przewodniczącego rady gminy zostały enumeratywnie wyliczone w ustawie o samorządzie gminnym i w innych ustawach i żadna z nich nie przyznaje przewodniczącemu prawa do zwoływania posiedzeń komisji rady gminy (wyrok WSA w Krakowie z dnia 4 października 2016 r. sygn. akt: III SA/Kr 439/16). Zatem postanowienie w § 40 ust. 7 Statutu, że obradom wspólnych komisji przewodniczy Przewodniczący Rady Gminy jest sprzeczne z prawem.

4. § 40 ust. 8 i 9 Statutu stanowią, że każda komisja na posiedzeniu wspólnym głosuje wspólnie, a protokół z posiedzenia komisji wspólnych podpisany przez przewodniczącego obrad dołącza się do dokumentów poszczególnych komisji.

Taka regulacja pozostaje w sprzeczności z treścią art. 21 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym w posiedzeniach komisji mogą uczestniczyć radni niebędący jej członkami, mogą oni zabierać głos w dyskusji i składać wnioski bez prawa udziału w głosowaniu. Wprowadzone do Statutu Gminy Sadkowice zapisy dopuszczające wspólne głosowanie i wspólny protokół z posiedzenia komisji wspólnych narusza autonomię komisji i jest sprzeczne z zasadami określającymi byt komisji oraz sens ich powołania. Taka regulacja oznacza, że wbrew art. 21 ust. 4 ww. ustawy we wspólnym głosowaniu brać będą udział wraz z prawem głosowania radni innych komisji. Zatem treść § 40 ust. 8 i 9 Statutu są sprzeczne z prawem.

W tak obowiązującym stanie prawnym, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione i należało orzec jak na wstępie.

Powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135), za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

Wojewoda Łódzki

Zbigniew Rau

Do wiadomości:

Wójt Gminy Sadkowice