



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

Kielce, dnia 9 listopada 2018 r.

Poz. 3859

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNK.I.4130.80.2018 WOJEWODY ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

z dnia 8 listopada 2018 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. 2018, poz. 994 ze zm.)

stwierdza się nieważność

uchwały Nr XLI/238/2018 Rady Gminy w Dwikozach z dnia 12 października 2018 roku w sprawie zmian w Statucie Gminy Dwikozy w całości.

Uzasadnienie

W dniu 12 października 2018 roku Rada Gminy Dwikozy podjęła uchwałę Nr XLI/238/2018 w sprawie zmian w Statucie Gminy Dwikozy. Jako podstawę prawną tej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie statutu gminy.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Świętokrzyskiemu w dniu 16 października 2018 roku. Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje:

W § 1 uchwały wskazano, iż wprowadza się zmiany „w Statucie Gminy Dwikozy stanowiącym załącznik do uchwały Nr XXI/116/2016 w Dwikozach z dnia 29 stycznia 2016r w sprawie zmiany statutu Gminy Dwikozy (Dz. Urz. Woj. Świętokrzyskiego poz. 3954)”. Pod tą pozycją została natomiast opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego Uchwała Nr XXI/116/2016 Rady Gminy w Dwikozach z dnia 25 listopada 2016 roku w sprawie zmian w Statucie Gminy Dwikozy, na mocy której dokonano zmiany załącznika nr 4 pn. „Wykaz jednostek organizacyjnych na terenie Gminy Dwikozy” do Statutu Gminy Dwikozy przyjętego uchwałą Nr XXV/146/01 Rady Gminy w Dwikozach z dnia 12 grudnia 2001 roku w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Dwikozy.

Poddana analizie przez organ nadzoru uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z treścią § 143 Załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t. jedn. Dz. U. 2016, poz. 283) do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale II Załącznika, dotyczące zmian (nowelizacji) ustawy. Stosownie zaś do treści § 82 Załącznika zmiana (nowelizacja) ustawy polega na uchyleniu niektórych jej przepisów, zastąpieniu niektórych jej przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu lub na dodaniu do niej nowych przepisów. Z kolei § 85 ust. 1 Załącznika stanowi, iż przepisy ustawy zmienia się przepisem wyraźnie wskazującym dokonywane zmiany. Ponadto, zgodnie z treścią § 90 i 91 ust. 1 Załącznika, zmienia się zawsze pierwotny tekst ustawy, a jeżeli wprowadzono do niego zmiany - tekst zmieniony. Jeżeli ogłoszono tekst jednolity ustawy, zmienia się ten tekst, a w przypadku gdy wprowadzono zmiany do tekstu jednolitego - zmieniony tekst jednolity. Nie nowelizuje się natomiast przepisów zmieniających inną ustawę.

Mając na względzie powyższe należy stwierdzić, iż Rada Gminy w Dwikozach postanowiła o zmianie uchwały nieistniejącej w obrocie prawnym, co oznacza, że podjęła uchwałę z istotnym naruszeniem § 82 w zw. z § 143 Załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad

techniki prawodawczej”, które przewidują możliwość zmiany jedynie pozostających w obrocie prawnym uchwał. Organ nadzoru podziela przy tym stanowisko wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 15 listopada 2013 roku, III SA/Łd 421/13, LEX nr 1398766, zgodnie z którym pojęcie „sprzeczności z prawem” w rozumieniu art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym obejmuje sprzeczność postanowień uchwały z jakimkolwiek aktem prawa powszechnie obowiązującego, w tym także z rozporządzeniem - co w konsekwencji oznacza, że również z „Zasadami techniki prawodawczej”, które stanowią załącznik do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

Jednocześnie podkreślić należy, iż nie można zakwalifikować tego naruszenia jako oczywistej omyłki pisarskiej, bowiem Rada Gminy jednoznacznie wskazała w jakiej uchwale dokonywane są zmiany. Nawet przyjęcie założenia, iż zmiana ta miała dotyczyć Załącznika do Uchwały Rady Gminy Nr XXI/116/2016 w Dwikozach z dnia 25 listopada 2016 roku nie eliminuje powyższego naruszenia, gdyż załącznik ten nie zawiera Statutu Gminy Dwikozy. Statut ten stanowi natomiast załącznik do Uchwały Nr XXV/146/01 Rady Gminy w Dwikozach z dnia 12 grudnia 2001 roku w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Dwikozy. Ponadto dokonanie zmiany załącznika do Uchwały Rady Gminy Nr XXI/116/2016 w Dwikozach z dnia 25 listopada 2016 roku w sprawie zmiany Statutu Gminy Dwikozy stanowiłoby zmianę uchwały zmieniającej inną uchwałę, co należałoby z kolei zakwalifikować jako naruszenie § 90 i 91 ust. 1 w zw. z § 143 Załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

Zwrócić także należy uwagę, iż uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (tak Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 czerwca 1995 roku, SA/Gd 2949/94, LEX nr 25640). Nie można zatem również domniemywać, że na mocy analizowanej uchwały doszło do zmiany Statutu Gminy Dwikozy stanowiącego załącznik do uchwały Nr XXV/146/01 Rady Gminy w Dwikozach z dnia 12 grudnia 2001 roku w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Dwikozy. Zgodnie bowiem z regulacją § 86 w zw. z § 143 Załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” zmiana uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego nie może polegać na tym, że dawny przepis zastępuje się nowym, nie wskazując jednocześnie dokonywania tej zmiany (nowelizacja dorozumiana).

Za istotnie naruszające prawo należy również uznać wskazane w uchwale zapisy § 68b ust. 1 i 2 Statutu, zgodnie z którymi komisja skarg, wniosków i petycji rozpatruje wpływające do rady skargi, wnioski i petycje oraz przygotowuje w tej sprawie projekt uchwały wraz z uzasadnieniem, który przekazuje przewodniczącemu rady. Przy rozpatrywaniu skarg, wniosków i petycji komisja kieruje się zasadami legalizmu, obiektywizmu, rzetelności oraz wnikliwości. Poprzez użycie w treści Statutu zwrotu „rozpatruje” w stosunku do komisji naruszono przepis art. 18b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, iż rada gminy rozpatruje skargi na działania wójta i gminnych jednostek organizacyjnych; wnioski oraz petycje składane przez obywateli; w tym celu powołuje komisję skarg, wniosków i petycji. Ustawodawca wyraźnie wskazał bowiem, że kompetencja do rozpatrywania skarg, wniosków i petycji została zastrzeżona dla rady gminy. Należy ponownie podkreślić, iż statut, jako akt prawa miejscowego, powinien zawierać zapisy jasne, niebudzące wątpliwości, w tym także precyzyjnie określające zadania komisji rady gminy. Zapisy te nie mogą więc stwarzać podstawy do przyjęcia, iż organem właściwym do rozpatrzenia skarg, wniosków i petycji jest komisja skarg, wniosków i petycji, a nie rada gminy.

W toku analizy uchwały Nr XLI/238/2018 organ nadzoru stwierdził ponadto naruszenie przepisu art. 23 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym poprzez przekroczenie przez Radę Gminy w Dwikozach zawartego tam upoważnienia ustawowego. Zgodnie z proponowanym brzmieniem § 69 ust. 6 i 7 Statutu klub może ulegać rozwiązaniu w okresie kadencji na mocy uchwały członków klubu podjętej zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy członków klubu. Kluby podlegają rozwiązaniu uchwałą rady, gdy liczba ich członków spada poniżej 3 radnych. Ponadto w § 70 Statutu przewidziano, iż radni tworzący klub sporządzają protokół klubu, w którym określają cele i formy swej działalności (ust. 1), kluby radnych działają na podstawie własnych regulaminów (ust. 2), zaś zawiadomienie o utworzeniu klubu zawiera ponadto upoważnienie do reprezentowania klubu oraz określenie celu i formy działalności klubu (ust. 5). W § 71 Statutu zastrzeżono jednocześnie, że wyrażenie opinii przez klub następuje w formie pisemnej. Prezentacja opinii może nastąpić na sesji przez przedstawiciela klubu.

Stosownie do treści przepisu art. 23 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym zasady działania klubów radnych określa statut gminy. Zasady te nie mogą się jednak sprowadzać do ograniczenia możliwości korzystania przez radnych z prawa zrzeszania się w klubach według określonych kryteriów, ani też ustanawiać dodatkowych barier dla działania klubu. Rada gminy nie jest zatem upoważniona do określenia, w jakich przypadkach klub ulega rozwiązaniu ani do nałożenia na ten klub obowiązku określania celów oraz form jego działalności. Również zawężenie możliwości wyrażania opinii przez klub jedynie do formy pisemnej, nawet przy założeniu, że prezentacja tak sporządzonej opinii może nastąpić także na sesji rady, nie znajduje uzasadnienia w treści regulacji art. 23 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym. Ponadto, w ocenie organu nadzoru, w zakresie pojęcia „zasad działania klubów” nie mieści się określenie zasad reprezentacji klubu na zewnątrz poprzez zobligowanie klubu do „upoważnienia osoby do jego reprezentowania”.

W związku z powyższym stwierdzenie nieważności uchwały wskazanej w sentencji jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Świętokrzyski

Agata Katarzyna Wojtyszek