



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 21 grudnia 2018 r.

Poz. 8235

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.665.2018 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 20 grudnia 2018 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXXVII-460-2018 Rady Gminy Nędza z dnia 8 listopada 2018 r. zmieniającej uchwałę Nr V/37/2003 z dnia 20 stycznia 2003 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Nędza – w części, określonej w:

- § 1 pkt 2 uchwały, jako sprzecznej art. 18a ust. 1, art. 18a ust. 3, i art. 18a ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, dalej jako „ustawa”,

- § 1 pkt 4 uchwały w zakresie, w jakim dodaje § 107a ust. 1 Statutu Gminy, jako sprzecznej z art. 18b ust. 1 ustawy,

- § 1 pkt 4 uchwały w zakresie, w jakim dodaje się § 107a ust. 2 Statutu Gminy, w zakresie wyrazów „w tym przedstawiciele klubów”, jako sprzecznej z art. 18b ust. 2 ustawy,

- § 1 pkt 4 uchwały w zakresie, w jakim dodaje się § 107b ust. 1 Statutu Gminy, jako sprzecznej art. 19 ust. 2 ustawy,

- § 1 pkt 5 uchwały, jako sprzecznej z art. 23 ust. 3 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 8 listopada 2018 r. Rada Gminy Nędza przyjęła uchwałę Nr LXXVII-460-2018 zmieniającą uchwałę Nr V/37/2003 z dnia 20 stycznia 2003 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Nędza.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 20 listopada 2018 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem.

Na wstępie organ nadzoru wskazuje, iż statut gminy jest zasadniczym aktem jednostki, stanowiącym o jej ustroju (art. 3 ust. 1 ustawy), uchwalanym przez radę gminy na podstawie normy kompetencyjnej z art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy.

Zgodnie z art. 40 ustawy, na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy (ust. 1). Na podstawie przepisów tej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie m.in. wewnętrznego ustroju gminy (ust. 2). Jednocześnie norma art. 3 ust. 1 ustawy przesądza, że o ustroju gminy stanowi jej statut, który podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 22 ust. 2 ustawy).

Mając na uwadze powyższe, stwierdzić należy, rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą.

Uchwała rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy, a zatem musi respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). Ponadto, na podstawie art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wskazany powyżej przepis Konstytucji RP stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej czyli zasadę praworządności. Trzeba wskazać, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Przekroczenie kompetencji przez Radę Gminy przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt ISA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż *Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.* Powyżej wskazana konstytucyjna zasada praworządności została doprecyzowana w art. 94 zd. 1 Konstytucji RP, który 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.

Rozważając o przedmiocie materii statutowej należy zauważyć, że ustawa nie zawiera jednej zbiorczej normy prawnej obejmującej katalog spraw regulowanych w statucie gminy. Ustawa zawiera wiele przepisów prawnych wskazujących na kwestie wymagające uwzględnienia w statucie. Mimo ich rozproszenia, konieczne jest jednak kompleksowe ujęcie w akcie ustrojowym wszystkich tych zagadnień, których one dotyczą. Elementy jakie powinien zawierać statut jednostki samorządu terytorialnego zostały wskazane w ustawie w: art. 5 ust. 3, art. 11b ust. 3, art. 18a ust. 5, art. 18b ust. 3, art. 22 ust. 1, art. 23 ust. 2, art. 37a ust. 1, art. 51 ust. 3. Jak już wskazano wyżej, treść statutu, jako aktu podstawowego, nie może wykraczać poza granice upoważnienia i nie może być sprzeczna z przepisami ustawowymi.

W oparciu o wyżej wywiedzione stanowisko, organ nadzoru wskazuje poniżej regulacje uchwały, które w sposób istotny naruszają prawo.

Zdaniem organu nadzoru przepis § 1 pkt 2 uchwały, zgodnie z którym § 86 ust. 1 Statutu otrzymał brzmienie „Do zadań Komisji rewizyjnej należy na zlecenie i w zakresie określonym przez Radę Gminy dokonywanie kontroli działalności Wójta Gminy, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych” modyfikuje treść art. 18a ust. 1 i ust. 4 ustawy. Przywołany przepis art. 18a ust. 1 ustawy stanowi, że to rada gminy kontroluje działalność określonych podmiotów, natomiast art. 18a ust. 4 ustawy wskazuje, że komisja rewizyjna wykonuje inne zadania w zakresie kontroli, które zostają jej zlecone przez radę.

Modyfikację art. 18a ust. 3 ustawy stanowi z kolei regulacja § 1 pkt 2 uchwały w zakresie zmieniającym § 86 ust. 2 Statutu, zgodnie z którym do zadań komisji rewizyjnej należy „rozpatrywanie sprawozdania finansowego, opiniowanie wykonania budżetu gminy oraz przedstawienie wniosku w sprawie absolutorium dla Wójta Gminy”. Tymczasem art. 18a ust. 3 zdanie pierwsze ustawy nie stanowi o *wniosku w sprawie absolutorium*, ale o wniosku „w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi”.

Zdaniem organu nadzoru, Rada Gminy nie posiada kompetencji do regulowania ww. zagadnień w Statucie Gminy, gdyż zadania komisji rewizyjnej zostały ustalone przepisami rangi ustawowej.

Zarzut niedopuszczalnej modyfikacji przepisów ustawowych należy również podnieść wobec przepisu § 1 pkt 4 uchwały w zakresie, w jakim dodaje § 107a ust. 1 Statutu. Materia ta została uregulowana w przepisie art. 18b ust. 1 ustawy.

Materia uregulowana w przepisie art. 18b ust. 2 ustawy została także zmodyfikowana w § 1 pkt 4 uchwały w zakresie, w jakim dodaje on § 107a ust. 2 Statutu w zakresie wyrazów „w tym przedstawicieli klubów”.

Również § 1 pkt 5 uchwały w zakresie w jakim nadaje nowe brzmienie § 109 ust. 1 Statutu modyfikuje przepis art. 23 ust. 3 ustawy.

Ponadto § 1 pkt 4 uchwały, w zakresie, w jakim dodaje § 107b ust. 1 Statutu Gminy nie znajduje uzasadnienia w przepisach prawa. Kompetencje przewodniczącego rady określone zostały w art. 19 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym, zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. Zadanie to związane jest wyłącznie z organizowaniem pracy rady oraz prowadzeniem obrad rady. Statut może precyzować zadania przewodniczącego, nie może natomiast nakładać na niego innych obowiązków, nie mieszczących się w pojęciu „organizowanie pracy rady i prowadzenie obrad rady”. Rada nie może też przyznawać przewodniczącemu rady gminy innych kompetencji niż te, które wynikają z ustawy. Zadania związane z pełnieniem funkcji przewodniczącego rady gminy mają charakter materialno-techniczny. Przepis art. 19 ust. 2 ustawy jednoznacznie kształtuje usługowy charakter funkcji przewodniczącego w stosunku do rady gminy. Nie ma podstawy do przyznania przewodniczącemu organu stanowiącego gminy jakichkolwiek innych uprawnień niż te, które wynikają z przywołanego przepisu (por. WSA w Gliwicach z dnia 3 listopada 2008 r., sygn. akt IV SA/GI 396/08, publ. CBOSA).

Zdaniem organu nadzoru tylko Rada Gminy jest właściwa do tego, aby koordynować procedurę rozpatrywania i załatwiania skarg, wniosków i petycji. Przewodniczący Rady, jako że nie jest organem, o którym mowa w przepisach k.p.a. nie ma prawa dokonywać czynności określonych w § 107b ust. 1 Statutu. Takie modyfikowanie przepisów ustawy postanowieniami aktu niższego rzędu stanowi niewątpliwie istotne naruszenie prawa (wyrok WSA w Gliwicach z 18 października 2017 sygn. akt IV SA/GI 62/17, publ. CBOSA).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr LXXVII-460-2018 Rady Gminy Nędza z dnia 8 listopada 2018 r. zmieniającą uchwałę Nr V/37/2003 z dnia 20 stycznia 2003 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Nędza, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności we wskazanej części uzasadnionym i koniecznym.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak

Otrzymują:

1. Rada Gminy Nędza,
2. a/a.