



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPIL.4131.1.94.2020

Katowice, dnia 31 stycznia 2020 r.

Rada Gminy Miedźno

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 106/XIV/2019 Rady Gminy Miedźno z dnia 30 grudnia 2019 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Miedźno, w części określonej w:

- § 4 ust. 1 i ust. 2 uchwały - jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.), dalej jako „ustawa” w związku z art. 7 Konstytucji RP,

- § 6 uchwały - jako sprzecznej z art. 9 ust. 1 ustawy,

- § 7 uchwały - jako sprzecznej z art. 3 ust. 1 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP,

- § 11 ust. 1 uchwały - jako sprzecznej z art. 35 ust. 3 pkt 5 ustawy,

- § 11 ust. 2 uchwały - jako sprzecznej z art. 35 ust. 3 pkt 5 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP,

- § 13 pkt 2 uchwały - jako sprzecznej z art. 7 Konstytucji RP,

- § 14, § 17 w zakresie wyrazów „w szczególności” zawartych we wprowadzeniu do wyliczenia oraz w pkt 7 uchwały – jako sprzecznej z art. 19 ust. 2 zd. 1 ustawy,

- § 65 uchwały – jako sprzecznej z art. 18a oraz art. 25a ustawy,

- § 92 ust. 4 uchwały – jako sprzecznej z art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 grudnia 2019 roku Rada Gminy Miedźno podjęła uchwałę Nr 106/XIV/2019 w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Miedźno. Jako podstawę podjęcia uchwały Rada Gminy wskazała art. 3 ust. 1, art. 18 ust. 2 pkt 1, art. 22 ust. 2 ustawy.

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). Stwierdzić należy, że 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). Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W ramach udzielonej organowi stanowiącemu delegacji organ ten nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Ponadto, na podstawie art. 7 Konstytucji, 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. 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 roku (sygn. akt I SA/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 kompetencje 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, 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.

Ustawa o samorządzie gminnym 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, I tak statut jednostki terytorialnej powinien obligatoryjnie regulować następujące sprawy:

1. zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej (art. 5 ust. 3 ustawy),
2. zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich (art. 11b ust. 3 ustawy),
3. zasady i tryb działania komisji rewizyjnej (art. 18a ust. 5 ustawy),
4. organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy (art. 22 ust. 1 ustawy),
5. zasady działania klubów radnych (art. 23 ust. 2 ustawy),
6. zasady uczestniczenia przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej w pracach rady gminy (art. 37a ust. 1 ustawy),
7. uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy (art. 51 ust. 3 ustawy).

Wszystkie elementy wymienione w przywołanych przepisach są elementami obligatoryjnymi statutu. Jak już wskazano powyżej, statut gminy ma określać ustrój gminy (art. 3 ust. 1 ustawy) ale wyłącznie poprzez doprecyzowanie rozwiązań ustrojowych zawartych w ustawach bądź poprzez uzupełnienie kwestii, które w ustawach nie zostały unormowane, ale ustawa tworzy podstawę do takiego unormowania. Jak już wskazano wyżej, treść statutu, jako aktu podstawowego, nie może wykaczać poza granice upoważnienia i nie może być sprzeczna z przepisami ustawowymi.

Z art. 2 Konstytucji RP wynika, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz* (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02 , Legalis nr 54131) podniósł, iż *przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być*

skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.

Dodać także należy, iż *modyfikacja, czy powtórzenie przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy* (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 roku, sygn. akt I SA/Lu 882/02, Legalis nr 95559; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 roku, sygn. akt II OSK 1077/09, Legalis nr 215766; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 roku, sygn. akt IV SA/Gl 391/12, Legalis nr 767206).

Organ nadzoru uznał, że wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały we wskazanej części jest konieczne i uzasadnione z przyczyn podanych poniżej.

Treść § 4 ust. 1 i ust. 2 uchwały jest sprzeczna z art. 4 ust. 1 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji. W wyżej wskazanym § 4 ust. 1 uchwały Rada Gminy wskazała, że *Gmina położona jest w Powiecie Kłobuckim i obejmuje obszar 11317 ha. Z kolei § 4 ust. 2 uchwały stanowi, że obszar i granice terytorialne gminy określa mapa, stanowiąca załącznik do statutu.* W ocenie organu nadzoru Rada Gminy nie posiada kompetencji do określania obszaru czy też granic terytorialnych jednostki samorządu terytorialnego. Na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy, wyłącznie Rada Ministrów w drodze rozporządzenia może regulować kwestie dotyczące ustalania granic gminy.

Przepis § 6 uchwały stanowi modyfikację art. 9 ust. 1 ustawy, z którego wynika, że *w celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi.* Tymczasem w § 6 uchwały Rada postanowiła, że *w celu wykonywania swych zadań gmina tworzy jednostki organizacyjne.*

Również treść § 7 uchwały jest sprzeczna z art. 3 ust. 1 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji. Wskazana regulacja § 7 uchwały posiada wyłącznie walor informacyjny, a to także należy potraktować jako sprzeczne z prawem. *Statut gminy powinien bowiem zawierać wyłącznie przepisy o charakterze normatywnym, a nie informować o innych sprawach i uchwałach podejmowanych przez Radę Gminy* (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 9 grudnia 2009 roku, sygn. akt IV SA/Gl 765/09; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Herb, flaga i baner gminy nie są bowiem nadawane w drodze uchwały przyjmującej statut, ale w drodze odrębnej uchwały, podejmowanej na podstawie odrębnej podstawy

prawnej, tj. art. 3 ustawy z dnia 21 grudnia 1978 roku o odznakach i mundurach (Dz. U. z 2016 r. poz. 38).

Przepis § 11 ust. 1 uchwały narusza art. 35 ust. 3 pkt 5 ustawy, albowiem to w statucie jednostki pomocniczej powinny zostać wskazane zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostek pomocniczych. Co więcej, brak było podstaw do nałożenia w statucie gminy obowiązku sprawowania kontroli nad gospodarką finansową jednostek pomocniczych na skarbnika gminy. Z kolei regulacja § 11 ust. 2 uchwały nie stanowi normy prawnej, a ma walor wyłącznie informacyjny, co stanowi istotne naruszenie prawa. Jak już zostało wskazane powyżej statut powinien zawierać wyłącznie przepisy o charakterze normatywnym.

Żaden przepis ustawy nie daje radzie możliwości nałożenia na wójta obowiązku składania sprawozdań z działalności, tak więc przepis § 13 pkt 2 Statutu nie ma umocowania w obowiązujących przepisach prawa. Podobnie stwierdzić należy w przypadku § 92 ust. 4 uchwały. Rada nie ma podstaw prawnych do nakładania na wójta gminy obowiązku informowania mieszkańców o uchwale budżetowej, kierunkach polityki społecznej i gospodarczej, wykorzystaniu środków budżetowych oraz wykonywaniu zadań publicznych poprzez publikacje na tablicy ogłoszeń urzędu gminy.

Postanowieniami § 14 oraz § 17 w zakresie wyrazów „w szczególności” zawartych we wprowadzeniu do wyliczenia oraz w oraz pkt 7 uchwały Rada Gminy naruszyła art. 19 ust. 2 zd. 1 ustawy. W art. 19 ust. 2 zd. 1 ustawy zostały wskazane obowiązki przewodniczącego rady i wynika z niego, iż *zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady*. W ocenie organu nadzoru ww. przepisy uchwały są więc sprzeczne z art. 19 ust. 2 zd. 1 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji. Organ stanowiący gminy nie posiada upoważnienia do nakładania na przewodniczącego rady dodatkowych obowiązków innych niż określone w ustawie, czy też przyznawania mu dodatkowych uprawnień. Zadaniem przewodniczącego rady gminy jest wyłącznie organizowanie pracy rady gminy oraz prowadzenie obrad rady. Poprzez organizowanie prac rady należy rozumieć wiele czynności, głównie o charakterze materialno-technicznym, takich jak przygotowywanie projektu sesji, zawiadomienie radnych o miejscu, terminie sesji oraz porządku obrad, przygotowanie dla radnych stosownych dokumentów i innych materiałów, odbieranie skarg lub wniosków kierowanych do rady itp. – więc przewodniczący rady może wykonywać wyłącznie te obowiązki, które zostały mu nadane ustawą. Zatem brak było podstaw do nałożenia na przewodniczącego rady obowiązku prowadzenia rejestru klubów czy też podejmowania działań koniecznych do stworzenia warunków niezbędnych do wykonywania przez radnych ich mandatu. Również stworzenie otwartego katalogu zadań przewodniczącego rady poprzez użycie w § 17

wyrazów „w szczególności” stanowi niedopuszczalne w regulacjach aktu prawa miejscowego rozszerzenie uprawnień i obowiązków przewodniczącego rady o bliżej niesprecyzowane zadania, bez wskazania, kto miałby o rozszerzeniu ich katalogu decydować.

Z kolei regulacja § 65 uchwały dotyczący wyłączenia członków Komisji Rewizyjnej narusza art. 18a oraz art. 25a ustawy. Ustawodawca w przepisie art. 25a ustawy wprowadził zakaz – skierowany do wszystkich radnych – brania udziału w głosowaniu w radzie i komisji rady, jeżeli dotyczy ono ich interesu prawnego. Stąd niedopuszczalne jest ponowne unormowanie tej kwestii w statucie, z jednoczesną modyfikacją przepisów ustawowych. Użyte w ustawie w art. 25a ustawy określenie *interes prawny* jest pojęciem obiektywnym, w odróżnieniu od regulacji *podejrzenie o brak ich bezstronności lub obiektywizmu*, które ma charakter subiektywny. Należy uznać, że członkami komisji nie powinni być radni, co do których kwalifikacji i postawy moralnej mogą być formułowane jakiegokolwiek zastrzeżenia. Natomiast w przypadku dokonania wyboru radnego do składu tej komisji nie są możliwe jakiegokolwiek czasowe wyłączenia od udziału w jej pracach – ani na mocy uchwały komisji, ani też uchwały rady, chyba że rada podejmie decyzję o zmianie składu osobowego komisji.

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. Biorąc powyższe pod uwagę, należy uznać, iż przedmiotowa uchwała z uwagi na wyżej wskazane nieprawidłowości została podjęta z istotnym naruszeniem prawa. Stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w części wskazanej w *petitum* należy uznać zatem za uzasadnione i konieczne.

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

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.

Z up. Wojewody Śląskiego

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego