



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.380.2011.MS6-1

Wrocław, dnia 29 sierpnia 2011 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr IX/50/2011 Rady Gminy Głogów z dnia 11 sierpnia 2011 r. w sprawie ustalenia regulaminu głosowania w wyborach przewodniczącego Rady Gminy Głogów.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 11 sierpnia 2011 roku Rada Gminy Głogów podjęła uchwałę Nr IX/50/2011 w sprawie ustalenia regulaminu głosowania w wyborach przewodniczącego Rady Gminy Głogów.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 22 sierpnia 2011 r., przesłana pismem o sygn. OA.0711.0020/2011 z dnia 18 sierpnia 2011 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 17, poz. 95), art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) w związku z art. 19 ust. 1, art. 22 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – zwanej dalej „ustawą”.

Uchwałą Nr IX/50/2011 Rada Gminy Głogów określiła regulamin głosowania w wyborach przewodniczącego Rady Gminy Głogów, stanowiący załącznik do uchwały. Paragraf 2 uchwały Nr IX/50/2011 stanowi, że: „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.”

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały Rada Gminy Głogów powołała się na art. 19 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym 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.

Należy mieć na uwadze, że art. 19 ust. 1 ustawy określa tryb wyboru przewodniczącego i wiceprzewodniczącego rady gminy. W procesie wyborów dokonywanych na funkcje przewodniczącego i wiceprzewodniczącego rady gminy są dwa akty. Pierwszy z nich realizuje się w głosowaniu tajnym przez oddanie głosów na kandydatów, a następnie ogłoszenia wyników przez komisję skrutacyjną. Jest to akt podstawowy i decydujący o wyborze, natomiast jego uzewnętrznienie następuje w formie uchwały rady gminy podjętej właśnie na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy, stwierdzającej wybór na jedną z powyższych funkcji, mającej charakter wyłącznie deklaratoryjny. W konsekwencji oznacza to, iż przepis art. 19 ust. 1 tej ustawy nie może stanowić samodzielnej podstawy do określenia regulaminu (zasad) wyboru na przewodniczącego rady gminy.

Trzeba bowiem zwrócić uwagę, że jednym z podstawowych aktów ustrojowych podstawowej jednostki samorządu terytorialnego jest, obok Konstytucji RP, ustaw i rozporządzeń, statut gminy. Wraz z innymi aktami o charakterze powszechnie obowiązującym stanowi on podstawę działania, organizacji i funkcjonowania gminy oraz jej ustawowo określonych organów. Przepisy ustawy wskazują na szereg elementów czy spraw podlegających obligatoryjnej regulacji statutowej. Są nimi m. in.:

- 1) zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostek pomocniczych gminy (art. 5 ust. 3 ustawy);
- 2) zasady i tryb działania komisji rewizyjnej (art. 18a ust. 5 ustawy);

3) organizacja wewnętrzna oraz tryb pracy organów gminy (art. 22 ust. 1 ustawy).

Ponadto, wedle art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy „na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych.”

Ustawa zalicza zatem do materii statutowej regulację dotyczącą organizacji wewnętrznej i trybu pracy organów gminy. Wydaje się za słuszne stanowisko przedstawione przez Naczelnego Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 lutego 2005 roku (sygn. akt OSK 1122/04, publ. OwSS 2006/1/9) w którym Sąd stwierdził, iż „z art. 169 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zw. z art. 3 ust. 1, art. 18 ust. 2 pkt 1, art. 21 ust. 1 i art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika zasada samodzielności gminy w zakresie kształtowania struktury organizacyjnej swoich organów, tak by w maksymalny sposób wypełniła ona swoje zadania.”

Organ nadzoru uznał regulację uchwały Nr IX/50/2011 Rady Gminy Głogów za prawnie dopuszczalną, podjętą w ramach normy kompetencyjnej określonej w art. 22 ust. 1 w związku z art. 19 ustawy tj. organizacji wewnętrznej i trybu pracy organów gminy w zakresie wyboru przewodniczącego rady gminy. Warto podkreślić jednakże, że przedmiot wskazanej uchwały dotyczy spraw powierzonych decyzją ustawodawcy do regulacji w formie aktu prawa miejscowego – statutu gminy, określającego ustrój gminy. W obrębie organizacji wewnętrznej i trybu pracy organów gminy zawierać będą się m. in.: sprawy związane z komisjami rady (art. 18a i 21 ustawy), określenie liczby wiceprzewodniczących rady (art. 19 ustawy), zasady tworzenia klubów radnych (art. 23 ust. 2), a także uregulowanie spraw proceduralnych w zakresie działalności rady i komisji rewizyjnej (art. 18a ust. 5 ustawy). Do spraw mieszczących się w pojęciu trybu pracy rady gminy zaliczyć należy ponadto: inicjatywę uchwałodawczą, procedurę uchwałodawczą (postępowanie z projektami uchwał i ich uchwalanie), sposób realizacji zadań przez radnych i członków komisji, zasady i tryb składania interpelacji i zapytań oraz udzielania na nie odpowiedzi, dokumentowanie prac rady, uszczegółowienie procedury głosowania, w tym głosowania wyboru radnego na przewodniczącego i wiceprzewodniczącego oraz inne sprawy organizacyjne, nieunormowane w ustawie.

Istotnym jest, że warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie (art. 88 ust. 1 Konstytucji). Konstytucja wyklucza możliwość wejścia w życie aktu prawnego o charakterze normatywnym bez ogłoszenia go w ustawowo przewidzianym trybie. Przepis art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały, zaś zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa powołana wyżej ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (art. 42 ustawy).

Zgodnie z art. 13 tejże ustawy w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się: 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespolonej; 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy; 3) statuty związków międzygminnych oraz statuty związków powiatów; 4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespolonej; 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niezespolonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy; 6) porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte: a) między jednostkami samorządu terytorialnego, b) między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej; 7) uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa; 8) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy; 8a) rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego; 9) statut urzędu wojewódzkiego; 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe (art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych). Akty normatywne wchodzi w życie w terminie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy (art. 4 ust. 1 tej ustawy).

Rada Gminy Głogów, podejmując uchwałę w sprawach dotyczących trybu i organizacji pracy organu stanowiącego Gminy - w zakresie wskazanym uchwałą, posiadającą charakter aktu prawa miejscowego określiła w § 2 uchwały moment jej wejścia w życie pomijając skierowanie do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, co jest koniecznym warunkiem wejścia w życie uchwały tej kategorii. Niedopełnienie tego warunku stanowi istotne naruszenie art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych w związku z art. 19 ust. 1 w związku z art. 22 ustawy o samorządzie gminnym i powoduje stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Aleksander Marek Skorupa