



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 10 stycznia 2019 r.

Poz. 276

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.36.8.2018.MJW WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 9 stycznia 2019 r.

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

stwierdzam nieważność

§ 101 załącznika do uchwały nr II/14/2018 Rady Miejskiej w Jaworze z dnia 5 grudnia 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Jawor.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Jaworze, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, z późn. zm.), podjęła na sesji w dniu 5 grudnia 2018 r. uchwałę nr II/14/2018 w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Jawor. Załącznikiem do uchwały jest Statut Gminy Jawor.

Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem Przewodniczącego Rady Miejskiej w Jaworze z dnia 10 grudnia 2018 r. znak RM.0007.1.2.2018 i wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 11 grudnia 2018 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 101 załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.), polegającym na bezprawnym poszerzeniu kompetencji Przewodniczącego Rady Gminy.

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Jaworze uchwaliła Statut Gminy Jawor.

Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym, w statucie gminy określa się ustrój gminy (art. 3 ust. 1), zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej (art. 5 ust. 3), zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich (art. 11b ust. 3), zasady i tryb działania komisji rewizyjnej (art. 18a ust. 5) zasady i tryb działania komisji skarg, wniosków i petycji (art. 18b ust. 3), organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy (art. 22 ust. 1) zasady działania klubów radnych (art. 23 ust. 4), uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy (art. 51 ust. 3).

Uchwalenie statutu gminy należy do wyłącznej właściwości rady gminy (art. 18 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy). Podkreślenia wymaga, iż uprawnienie rady gminy do normowania w drodze statutu kwestii związanych z organizacją wewnętrzną oraz trybem pracy organów gminy nie oznacza jednocześnie pełnej i nieograniczonej dowolności organu stanowiącego w tym zakresie. Uprawnienie to należy bowiem rozumieć jako prawo do takiej regulacji organizacji wewnętrznej oraz trybu prac rady, która nie jest sprzeczna z przepisami ustawowymi.

W wyroku z dnia 7 maja 2008 r., sygn. akt II SA/Go 169/08, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim stwierdził, iż: „statut gminy jest wyrazem autonomii w zakresie regulacji «życia wewnętrznego w samorządzie», w związku z tym należy go traktować jako integralną część prawa samorządu. W związku

z powyższym statut może normować wszystkie zagadnienia ustrojowe gminy nienormowane wyraźnie w ustawie, byleby nie był sprzeczny z przepisami ustawowymi.”.

Statut gminy jest aktem prawa miejscowego, a zatem zastosowanie znajduje przepis art. 94 Konstytucji RP, z którego wynika, iż organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego, obowiązujące na obszarze działania tych organów, jedynie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego a działania muszą mieścić się w granicach i na podstawie prawa (art. 7 Konstytucji RP).

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała zawiera postanowienie naruszające obowiązujące przepisy prawa w stopniu istotnym.

Zgodnie z uchwalonym przez Radę Gminy § 101 Statutu Gminy Jawor (załącznik do uchwały nr II/14/2018) *„Wykładni niniejszego Statutu dokonuje Przewodniczący Rady, po zasięgnięciu opinii Wiceprzewodniczących i radcy prawnego”.*

Ustawa o samorządzie gminnym wskazuje wprost obowiązki Przewodniczącego Rady w art. 19 ust. 2 cyt. *„Zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady”* oraz w art. 21a cyt. *„Przewodniczący rady gminy w związku z realizacją swoich obowiązków może wydawać polecenia służbowe pracownikom urzędu gminy wykonującym zadania organizacyjne, prawne oraz inne zadania związane z funkcjonowaniem rady gminy, komisji i radnych. W tym przypadku przewodniczący rady gminy wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników, o których mowa w zdaniu pierwszym”.* Oznacza to, iż statut może precyzować zadania przewodniczącego, ale nie może nakładać na niego innych obowiązków, ani przyznawać mu innych kompetencji niż te, które wynikają z ustawy (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 15 marca 2018 r. sygn. II SA/Sz 129/18). Nadto, jak słusznie zauważył w wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny z siedzibą w Bydgoszczy z dnia 19 kwietnia 2017 r., sygn. II SA/Bd 94/17, przepis art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym jest przepisem kompetencyjnym, i nie ma możliwości rozszerzenia zakresu jego zastosowania do sytuacji nie objętych jego treścią *„zwłaszcza że ustawodawca użył w nim zwrotu "wyłącznie", co wyraźnie wskazuje na jego wolę ograniczenia zakresu zastosowania przepisu jedynie do zakresu kompetencji przewodniczącego wyszczególnionych wprost w przepisie. Przyjęcie więc odmiennej, rozszerzającej wykładni art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym oznaczałoby de facto, że działania przewodniczącego rady nie byłoby oparte na przepisach prawa i stanowiłoby nieuzasadnione ustrojowo zwiększenie jego kompetencji kosztem uprawnień rady gminy”.*

Mając na uwadze powyższe, *„określenie kompetencji przewodniczącego rady gminy, jakie wynika z art. 19 ust. 2 wskazanej ustawy, nie może być rozszerzane przez radę w ramach jej kompetencji uchwalodawczych poprzez ustanowienie dla przewodniczącego uprawnień o charakterze władczym, zaś względy celowościowe wynikające z potrzeby zapewnienia efektywności oraz sprawności pracy rady nie mogą stanowić uzasadnienia dla wykroczenia poza regulację ustawową”* (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w Gliwicach z dnia 4 listopada 2009 r. sygn. IV SA/GI 636/09).

Podkreślenia wymaga fakt, że § 110 statutu wskazuje, że wykładni postanowień niniejszego statutu dokonuje Przewodniczący Rady, po zasięgnięciu opinii Wiceprzewodniczących i radcy prawnego. Zapis ten w ocenie organu nadzoru nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach prawa, gdyż w sposób nieuprawniony przyznaje przewodniczącemu rady kompetencje do wiążącej wykładni przepisów statutu. Tymczasem organ stanowiący (rada gminy) jest obowiązany do uchwalenia aktu prawa miejscowego w sposób jasny i zrozumiały, niebudzący wątpliwości interpretacyjnych. Tym samym, wykładnia statutu nie może być zagwarantowana do wyłącznej kompetencji Przewodniczącego Rady Gminy.

Powyższe pozostaje w sprzeczności z konstytucyjnymi zasadami demokratycznego państwa prawa i zasadą prawidłowej legislacji, znajdującą oparcie w treści art. 2 Konstytucji RP. W związku z powyższym, wprowadzenie ww. zapisu do statutu, nie może być usprawiedliwione tym, iż jest to praktyka stosowana w jednostkach samorządu terytorialnego oraz stanowi pomocne rozwiązanie dla Przewodniczącego Rady w prowadzeniu obrad sesji rady.

Biorąc powyższe pod uwagę postanowiono jak w sentencji.

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

Zgodnie z art. 92 ust. 1 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.

Wicewojewoda Dolnośląski:
K. Zieliński