



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 15 grudnia 2018 r.

Poz. 8073

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.648.2018 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 14 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 XLV/272/2018 Rady Miejskiej w Krzanowicach z dnia 8 listopada 2018 r. w sprawie zmian w Statucie Gminy Krzanowice – w części określonej w § 1 pkt 9 uchwały w zakresie dodanego § 108² Statutu, jako sprzecznej z art. 25a ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 8 listopada 2018 r. Rada Miejska w Krzanowicach przyjęła uchwałę Nr XLV/272/2018 w sprawie zmian w Statucie Gminy Krzanowice. W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. przepisy art. 18 ust. 2 pkt 1 oraz art. 22 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 14 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 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 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, iż dodany § 108² Statutu w sposób istotny narusza prawo. Przepis ten stanowi, że *członek Komisji podlega wyłączeniu z udziału w jej pracach, jeżeli zachodzą okoliczności mogące wywołać wątpliwości co do jego bezstronności, a w szczególności gdy przedmiot kontroli może dotyczyć jego praw i obowiązków, a także jego małżonka, krewnych lub powinowatych. Zgodnie zaś z ust. 2 ww. przepisu o włączeniu członka komisji rozstrzyga Komisja, zaś o wyłączeniu Przewodniczącego Komisji rozstrzyga Rada.*

Tymczasem, 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 istotną modyfikacją przepisów ustawowych, co stanowi – w myśl ugruntowanego w tym zakresie orzecznictwa sądowno-administracyjnego – istotne naruszenie prawa (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 1999 roku, sygn. akt II SA/Wr 1179/98 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 29 stycznia 2009 roku sygn. akt II SA/Ol 974/08 – publikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Należy zauważyć, iż przepisy ustawy o samorządzie gminnym przyznają radzie gminy kompetencję do regulowania, w drodze statutu gminy m.in. kwestii ustroju gminy (art. 3 ust. 1 ustawy) i organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy organów gminy (art. 22 ust. 1 ustawy). Tworzone w tym zakresie regulacje powinny zawsze pozostawać w zgodzie z zasadą legalizmu sformułowaną w art. 7 Konstytucji RP. Przywołana zasada zakłada, że organy władzy publicznej – a do nich zalicza się także rada gminy – działają na podstawie i w granicach prawa. Konieczność działania na podstawie i w granicach prawa obliguje organy władzy publicznej, upoważnione do regulowania ustroju gminy, do respektowania zakresu delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte w oparciu o nią normy uzupełniały wydane przez inne podmioty przepisy powszechnie obowiązujące, kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Niedopuszczalne jest zatem w kontekście przedstawionych wyżej wywodów zarówno regulowanie w drodze statutu kwestii nieodpowiadających materii statutowej, jak i modyfikowanie, wiążących organ upoważniony do wydawania aktów prawa miejscowego, norm o charakterze powszechnie obowiązującym.

Użyte w ustawie w art. 25a ustawy określenie „interes prawny” jest pojęciem obiektywnym, w odróżnieniu od zapisu „wątpliwości co do bezstronności”, 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. Jak orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie (wyrok z dnia 9 marca 2004 r. sygn. akt II SA/Kr 3167/03) *mówienie o bezstronności i obiektywizmie radnych jest nieporozumieniem. Ustawodawca prawidłowo ogranicza problem*

do zaangażowania osobistych interesów radnego. W pozostałych przypadkach radny zawsze jest stronniczy, tj. według swej najlepszej wiedzy i woli reprezentuje interes wspólnoty gminnej, ma obowiązek reprezentowania interesów publicznych wyborców i działania stosownie do owego subiektywnego przekonania. Akceptowanie § 108² Statutu oznaczałoby zakwestionowanie wolnego mandatu oraz arbitralne wyłączenie opozycji z każdego głosowania, gdy taka będzie wola większości w Radzie.

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 XLV/272/2018 Rady Miejskiej w Krzanowicach z dnia 8 listopada 2018 r. w sprawie zmian w Statucie Gminy Krzanowice 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 Miejska w Krzanowicach,
2. a/a.