



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 4 stycznia 2019 r.

Poz. 84

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.676.2018 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 3 stycznia 2019 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 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Gminy Janów Nr 9/II/18 z dnia 28 listopada 2018 roku w sprawie zmiany uchwały nr 8/III/10 Rady Gminy w Janowie z dnia 11 grudnia 2010 roku w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Janów, dalej jako „uchwała” – w części określonej w:

- 1) § 1 ust. 2 uchwały w zakresie dodanego do Statutu § 78a ust. 3, jako sprzecznej z art. 18b ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.), dalej jako „ustawa”,
- 2) § 1 ust. 2 uchwały w zakresie dodanego do Statutu § 78c, jako sprzecznej z art. 25a ustawy,
- 3) § 1 ust. 2 uchwały w zakresie dodanego do Statutu § 78d zd. 2, jako sprzecznej z art. 19 ust. 2 zd. 1 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 listopada 2018 roku Rada Gminy Janów podjęła uchwałę Nr 9/II/18 w sprawie zmiany uchwały nr 8/III/10 Rady Gminy w Janowie z dnia 11 grudnia 2010 roku w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Janów.

Jako podstawę podjęcia uchwały Rada Gminy wskazała art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 grudnia 2018 roku.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził, że uchwała jest w części niezgodna z prawem.

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). 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.*

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/GI 391/12, Legalis nr 767206).

Zgodnie z art. 18b ust. 1 ustawy *rada gminy rozpatruje skargi na działania wójta i gminnych jednostek organizacyjnych; wnioski oraz petycje składane przez obywateli; w tym celu powołuje komisję skarg, wniosków i petycji.* Ust. 2 powołanego przepisu stanowi, że *w skład komisji skarg, wniosków i petycji wchodzi radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów, z wyjątkiem radnych pełniących funkcje, o których mowa w art. 19 ust. 1.* Z kolei zgodnie z art. 18b ust. 3 ustawy *zasady i tryb działania komisji skarg, wniosków i petycji określa statut gminy.*

Dodany do Statutu § 78a ust. 3 stanowi powtórzenie oraz modyfikację art. 18b ust. 2 ustawy. Otóż z przepisu tego wynika, że w skład komisji skarg, wniosków i petycji nie mogą wchodzić radni pełniący funkcje przewodniczącego i wiceprzewodniczącego rady. W tym zakresie regulacja dodanego do Statutu § 78a ust. 3 powtarza regulację art. 18b ust. 2 ustawy. Z kolei postanowienia dodanego do Statutu § 78a ust. 3 w zakresie, w którym zakazują powołania do komisji skarg, wniosków i petycji radnych zatrudnionych w ramach stosunku pracy w gminnych jednostkach organizacyjnych modyfikują art. 18b ust. 2 ustawy, gdyż w przepisie tym zostały wskazane jedyne wyłączenia podmiotowe dotyczące członków składu komisji skarg, wniosków i petycji.

Regulacja dodanego do Statutu § 78c dotycząca wyłączenia członków komisji od udziału w jej pracach jest sprzeczna z 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 określenie *interes prawny* jest pojęciem obiektywnym, w odróżnieniu od zapisu *podejrzanie o stronnictwo lub interesowność*, 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.

W dodanym do Statutu § 78d zd. 2 przyznano Przewodniczącemu Rady uprawnienie do zwołania posiedzeń Komisji Skarg, Wniosków i Petycji. Tymczasem art. 19 ust. 2 zd. 1 ustawy określa, że *zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady.* Wskazany przepis określa zadania przewodniczącego rady, ograniczając je wyłącznie do organizowania prac rady oraz prowadzenia obrad rady. W ocenie organu nadzoru statut gminy nie może nakładać na przewodniczącego innych obowiązków, ani przyznawać mu innych kompetencji niż te, które wynikają z ustawy, a nie mieszczą się w pojęciu organizowanie pracy rady i prowadzenie obrad rady. Jednocześnie, brak jest w ustawie przepisu, na podstawie którego rada gminy mogłaby wyposażyć osobę pełniącą funkcję przewodniczącego rady w dodatkowe prawa lub obowiązki, inne niż wskazane w ustawie. Przyznanie przewodniczącemu rady dodatkowego uprawnienia w postaci możliwości zwołania posiedzenia komisji skarg, wniosków i petycji, jest sprzeczne z art. 19 ust. 2 zd. 1 ustawy.

Na marginesie organ nadzoru wskazuje na wadliwą systematykę uchwały. Otóż mocą § 1 ust. 2 uchwały wprowadzono do Statutu *Rozdział XVIa*, w ramach którego wyszczególniono § 78a - § 78e. Tymczasem rozdział XVI Statutu kończy się § 90. W związku z tym, zgodnie z systematyką Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” z dnia 20 czerwca 2002 roku (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 283), numeracja w dodanym rozdziale XVIa Statutu powinna rozpoczynać się od § 90a, gdyż powinna zostać zachowana ciągłość numeracji paragrafów w obrębie całej uchwały. Co więcej, Rada Gminy powinna w sposób wyraźny określić, w którym miejscu Statutu wprowadza się rozdział XVIa.

W ocenie organu nadzoru, powyżej opisane uchybienia przedmiotowej uchwały należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa.

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 Rady Gminy Janów Nr 9/II/18 z dnia 28 listopada 2018 roku została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w 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 wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak

Otrzymują:

- 1) Rada Gminy Janów
- 2) a/a