



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 3 grudnia 2018 r.

Poz. 7479

Elektronicznie podpisany przez:
KRZYSZTOF NOWAK; Śląski Urząd Wojewódzki
Data: 2018-12-03 12:29:28

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPIL.4131.1.629.2018 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 listopada 2018 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXVIII/313/18 Rady Gminy Kochanowice z dnia 17 października 2018 r. w sprawie zmiany Statutu Gminy Kochanowice – w części, określonej w:

1) § 1 pkt 1, § 1 pkt 6, § 1 pkt 11 w zakresie wyrazów *oraz Komisji Skarg, Wniosków i Petycji* oraz § 1 pkt 25 uchwały - jako sprzecznej z art. 18b ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 994 ze zm.), dalej jako „ustawa”,

2) § 1 pkt 14 uchwały - jako sprzecznej z art. 22 ust. 1, art. 24 ust. 7, art. 33 ust. 2 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP,

3) § 1 pkt 21 uchwały w zakresie zdania 2. *Radny ma obowiązek złożyć wniosek do Przewodniczącego o wyłączenie go z udziału w głosowaniu, jeśli dotyczy ona jego interesu prawnego* - jako sprzecznej z art. 23 ust. 1, art. 24 ust. 1, art. 25a ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 17 października 2018 r. Rada Gminy Kochanowice przyjęła uchwałę Nr XXXVIII/313/18 w sprawie zmiany Statutu Gminy Kochanowice. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis art. 18 ust. 2 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 października 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, tj. 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. Wszystkie elementy wymienione w przywołanych przepisach ustawy są elementami obligatoryjnymi statutu i brak któregośkolwiek z nich dyskwalifikuje statut w całości. Jak już wskazano powyżej statut gminy ma określać ustroj 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 wykraczać poza granice upoważnienia i nie może być sprzeczna z przepisami ustawowymi.

W oparciu o wyżej wywiedzione stanowisko, organ nadzoru wskazuje poniżej regulacje do uchwały (Statutu Gminy Kochanowice), które w sposób istotny naruszają prawo.

Z treści art. 18b ust. 3 ustawy wynika, iż, zasady i tryb działania komisji skarg, wniosków i petycji określa statut gminy. Wskazany wyżej przepis ustawy został dodany do ustawy przez art. 1 pkt 5 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. z 2018 r., poz. 130), która weszła w życie w dniu 31 stycznia 2018 r.

Zdaniem organu nadzoru, przez zasady działania należy rozumieć reguły dotyczące organizacyjno-prawnych podstaw funkcjonowania komisji, jako organu kolegialnego, a zatem podstawowe unormowania dotyczące jego organizacji, zwoływania, prowadzenia i przebiegu posiedzeń, wewnętrznego podziału zadań między członków tego gremium i jego relacji z innymi podmiotami w strukturze jednostki samorządu terytorialnego. Z kolei tryb działania komisji obejmuje postępowanie dotyczące realizacji powierzonych jej zadań, czyli ciąg czynności, który składa się na wstępne rozpatrzenie skargi, wniosku lub petycji oraz przygotowanie projektu rozstrzygnięcia w tym zakresie dla rady. Zawarta w statucie regulacja zasad i trybu działania komisji rewizyjnej oraz komisji skarg, wniosków i petycji może mieć charakter kompleksowy i być ujęta odrębnie od unormowań dotyczących działalności innych komisji, ale może też przybrać postać bezpośredniego odesłania do takich unormowań, dotyczących innych komisji stałych rady (w tym zakresie, w którym jest to możliwe).

Tymczasem, § 1 pkt 25 uchwały jest sprzeczny z art. 18b ust. 3 ustawy. Treścią wymienionego powyżej § 1 pkt 25 uchwały dodano do Statutu Gminy Kochanowice *Rozdział VI a. Komisja Skarg, Wniosków i Petycji Organizacja i tryb funkcjonowania Komisji Skarg, Wniosków i Petycji.* Jednakże w ocenie organu nadzoru Rada Gminy Kochanowice nie ustaliła w uchwale trybu działania Komisji Skarg, Wniosków i Petycji. W uchwale nie wskazano ciągu czynności prowadzących do załatwienia spraw należących do kompetencji ww. Komisji, tj. efektu końcowego zakończenia tego postępowania przed Komisją, poprzez określenie np. *Komisja*

po przeprowadzeniu postępowania wydaje opinię w formie uchwały oraz przekazuje ją Radzie Gminy itp. Z treści uchwały nie wynika, w jaki sposób Komisja podejmuje swoje rozstrzygnięcia, w jaki sposób odbywają się głosowania. Brak również w tym zakresie odesłania do innych przepisów Statutu Gminy. Reasumując, Rada Gminy Kochanowice przyjmując uchwałę w zakresie dotyczącym określenia zasad i trybu działania Komisji Skarg, Wniosków i Petycji nie wypełniła zakresu spraw przekazanego jej przez ustawodawcę do uregulowania w uchwale.

Należy również zauważyć, iż konsekwencją stwierdzenia sprzeczności § 1 pkt 25 uchwały z przepisem art. 18b ust. 3 ustawy jest również konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego § 1 pkt 1, § 1 pkt 6, § 1 pkt 11 uchwały w zakresie wyrazów oraz *Komisji Skarg, Wniosków i Petycji*.

Dalej, trzeba wskazać, iż w § 93b ust. 2 zd. 1 dodanym przez § 1 pkt 25 uchwały do Statutu Gminy Kochanowice, Rada określiła, że *Posiedzenia Komisji mogą być zwołane także na wniosek Przewodniczącego Rady, Przewodniczący Komisji organizuje pracę Komisji i prowadzi jej obrady*. Natomiast z przepisów art. 19 ust. 2 zd. 1 ustawy wynika, iż zadaniem przewodniczącego rady jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. W ocenie organu nadzoru, § 93b ust. 2 zd. 1 dodany przez § 1 pkt 25 uchwały do Statutu Gminy Kochanowice jest sprzeczny z art. 19 ust. 2 zd. 1 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. Organ stanowiący gminy nie posiada upoważnienia do przyznawania przewodniczącemu rady dodatkowych uprawnień, innych niż określone w ustawie, w tym uprawnienia przewodniczącego rady do zwoływania posiedzeń Komisji Skarg, Wniosków i Petycji. Należy ponownie podkreślić, że 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 porządku obrad, 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.

Wskazane powyżej stanowisko organu nadzoru jest spójne z orzecznictwem sądów administracyjnych. Zgodnie z uzasadnieniem wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 19 kwietnia 2017 r. (sygn. akt II SA/Bd 94/17, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) - *Nie może być zatem mowy, w przypadku przepisu art. 19 ust. 2 usg, który stanowi przepis kompetencyjny, o rozszerzeniu 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 usg oznaczałoby de facto, że działania przewodniczącego rady nie byłoby oparte na przepisach prawa i stanowiłoby nieuzasadnione ustrojowo zwiększenie jego kompetencji kosztem uprawnień rady gminy*.

Również wymaga podkreślenia, iż w § 93c ust. 4 dodanym przez § 1 pkt 25 uchwały do Statutu Gminy Kochanowice, Rada określiła, że *Przewodniczący Komisji może zwrócić się do Wójta Gminy Kochanowice lub Kierowników gminnych jednostek organizacyjnych o udzielenie niezbędnych wyjaśnień oraz przedstawienia dokumentów związanych ze sprawami będącymi przedmiotem postępowania Komisji z zachowaniem tajemnicy prawnie chronionej. Wójt lub Kierownik gminnej jednostki organizacyjnej zobowiązani są do udzielania wyjaśnień i przedstawienia dokumentów w terminie do 7 dni roboczych*. Zdaniem organu nadzoru, Rada Gminy nie posiada kompetencji do nakładania ww. obowiązków na Wójta lub Kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Na podstawie art. 18b ust. 3 ustawy, organ stanowiący gminy jest jedynie uprawniony do określenia zasad i tryb działania komisji skarg, wniosków i petycji, a nie zasad czy trybu działania innych podmiotów.

Przechodząc do dalszych istotnych naruszeń zawartych w uchwale, należy uznać za niezgodny z art. 22 ust. 1, art. 33 ust. 2 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP - § 1 pkt 14 zd. 1 uchwały, stanowiący, że *Biuro Rady prowadzi wykaz zgłoszonych na piśmie interpelacji, zapytań i wniosków*. Rada Gminy nie może nałożyć na Biuro Rady obowiązku prowadzenia jakichkolwiek wykazów. Zobowiązanie Biura Rady do prowadzenia ww. wykazu nie może być uznane w szczególności za wypełnienie delegacji ustawowej w zakresie określenia organizacji trybu pracy organów gminy, bowiem przez tryb pracy rozumieć (w głównej mierze) należy sposób realizacji powierzonych zadań. Nadto, Biuro Rady Gminy wchodzi w skład struktury Urzędu Gminy. Na podstawie art. 33 ust. 1 i ust. 2 ustawy, wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy. Organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta

w drodze zarządzenia. Biorąc powyższe pod uwagę, wyłącznie organ wykonawczy gminy posiada kompetencje do nakładania określonych obowiązków na Biuro Rady Gminy.

Natomiast, odnosząc się do zdania drugiego § 1 pkt 14 uchwały, stanowiący, że *Treść interpelacji, zapytań i wniosków wraz z udzielonymi odpowiedziami podaje się do publicznej wiadomości poprzez publikację w BIP i na stronie internetowej Gminy*, zdaniem organu nadzoru, przedmiotowa regulacja stanowi niedozwolone powtórzenie art. 24 ust. 7 ustawy. Organ nadzoru określa, iż powtórzenie (czy modyfikacja) przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany (powtórzony) przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego *Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*).

Nadto, organ nadzoru wskazuje, że § 1 pkt 21 uchwały w zakresie zdania 2. *Radny ma obowiązek złożyć wniosek do Przewodniczącego o wyłączenie go z udziału w głosowaniu, jeśli dotyczy ona jego interesu prawnego* jest sprzeczny z art. 23 ust. 1, art. 24 ust. 1, art. 25a ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. W tym miejscu trzeba wskazać, iż zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy, radny obowiązany jest kierować się dobrem wspólnoty samorządowej gminy. Radny utrzymuje stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami, a w szczególności przyjmuje zgłaszane przez mieszkańców gminy postulaty i przedstawia je organom gminy do rozpatrzenia, nie jest jednak związany instrukcjami wyborców. Natomiast z art. 24 ust. 1 ustawy wynika, że radny jest obowiązany brać udział w pracach rady gminy i jej komisji oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany. W ocenie organu nadzoru, brak delegacji ustawowej dla Rady Gminy do określania dodatkowych obowiązków radnego, ponad obowiązki ustalone w ustawie. Ponadto, wskazany powyżej § 1 pkt 21 uchwały w zakresie zwrotu 2. *Radny ma obowiązek złożyć wniosek do Przewodniczącego o wyłączenie go z udziału w głosowaniu, jeśli dotyczy ona jego interesu prawnego*, stanowi niedozwoloną modyfikację art. 25a ustawy. Jak już wywiódł wyżej organ nadzoru modyfikacja (czy powtórzenie) przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany (powtórzony) przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa w uchwale uznaje się takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją, co nastąpiło w niniejszej sprawie (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminny 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 XXXVIII/313/18 Rady Gminy Kochanowice z dnia 17 października 2018 r. w sprawie zmiany Statutu Gminy Kochanowice, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności we wskazanych częściach 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 w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz

Otrzymują:

1. Rada Gminy Kochanowice,
2. a/a.