



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 13 października 2015 r.

Poz. 4192

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.28.9.2015.KW WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 5 października 2015 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 47 ust. 4, § 49 ust. 3, ust. 6, ust. 7, ust. 8, ust. 9, ust. 10, ust. 11 oraz ust. 13, a także § 51 załącznika do uchwały nr XIII/107/15 Rady Gminy Dzierżoniów z dnia 24 września 2015 r. w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Gminy Dzierżoniów i nadania jej statutu.

Uzasadnienie

Rada Gminy Dzierżoniów, powołując się na art. 5b i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) – dalej także jako: ustawa, podjęła na sesji w dniu 24 września 2015 r. uchwałę w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Gminy Dzierżoniów i nadania jej statutu – dalej także jako: uchwała.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 29 września 2015 r., przekazana za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (ePUAP).

W trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 47 ust. 4 załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 5b ust. 3 i art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.);
- § 49 ust. 3, ust. 6, ust. 7, ust. 8, ust. 9, ust. 10, ust. 11 oraz ust. 13 załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 5b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7 Konstytucji RP;
- § 51 załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 5b ust. 3 w związku z art. 19 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o samorządzie gminnym.

Ustawa o samorządzie gminnym upoważnia radę gminy do wyrażenia zgody na utworzenie młodzieżowej rady gminy mającej charakter konsultacyjny. Powołując młodzieżową radę gminy, organ stanowiący gminy zobowiązany jest nadać jej statut określający tryb wyboru jej członków i zasady działania. Przedmiotem regulacji winny być zatem dwie kwestie: 1) tryb wyboru członków młodzieżowej rady gminy, 2) zasady działania młodzieżowej rady gminy. Regulamin musi wyczerpująco regulować wskazany zakres normowania i nie może wykraczać poza jego granice. W innym przypadku będzie sprzeczny z normą kompetencyjną.

Rada Gminy Dzierżoniów mocą § 47 ust. 2 załącznika do uchwały postanowiła, że wybory zarządza Wójt Gminy Dzierżoniów. Następnie na podstawie § 47 ust. 4 załącznika do uchwały Rada przyjęła, że: „Zarządzenie Wójta Gminy Dzierżoniów o ogłoszeniu wyborów określa dni, w których upływają terminy wykonania czynności wyborczych (kalendarz wyborczy)”.

Zdaniem Organu Nadzoru, kwestionowany przepis uchwały wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego wyrażonego w art. 5b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Rada ustalając elementy, które powinno zawierać zarządzenie wójta wkroczyła w sferę kompetencji organu wykonawczego gminy.

Należy mieć na uwadze, że według art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, do uchwałodawczej właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Z kolei art. 15 ust. 1 tej ustawy stanowi, że organem stanowiącym i kontrolnym jest rada gminy. Zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy, organem wykonawczym jest natomiast wójt (burmistrz, prezydent miasta), który wykonuje uchwały rady gminy, a do jego zadań należy w szczególności określanie sposobu wykonywania uchwał (art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym).

Zgodnie z orzecznictwem sądowno-administracyjnym, określenie sposobu wykonania uchwały obejmuje między innymi wskazanie środków finansowych i rzeczowych koniecznych do wykonania uchwały, ustalenie harmonogramu jej realizacji oraz wyznaczenie osób odpowiedzialnych za wykonanie uchwały lub jej poszczególnych elementów. Oznacza to, że do zadań Wójta należy decydowanie przez kogo, w jakich terminach i za pomocą jakich środków oraz w jakim trybie mają być zrealizowane zadania wynikające z uchwały. Stanowisko to zostało potwierdzone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 28 stycznia 2010 r. (II SA/Go 1011/09).

Skoro sprawa wykonywania uchwał, w tym także ustalenia sposobu realizacji takich aktów, należy wyłącznie do Wójta, zasadne jest zatem twierdzenie, że określenie przez Radę Gminy sposobu wykonywania uchwały przez wójta stanowi istotne naruszenie art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Istotność naruszenia prawa przez Radę wynika z braku podstawy prawnej ku temu, by organ stanowiący gminy wyznaczał Wójtowi granice określające szczegółowo katalog obligatoryjnych elementów zarządzenia, które wydaje on na podstawie przyznanej mu kompetencji do wykonywania uchwał rady. Podobne stanowisko przedstawił Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 10 maja 2013 r., w którym stwierdzono: “W zakresie upoważnienia ustawowego do określenia przez radę gminy zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami gminy (art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym) nie mieści się zobowiązanie organu wykonawczego do wydania w tym przedmiocie zarządzenia o treści narzuconej organowi wykonawczemu przez organ stanowiący gminy” (sygn. akt III SA/Wr 140/130).

W oparciu o powyższe należy zatem stwierdzić, że regulacja zawarta w kwestionowanym przepisie uchwały stanowi istotne naruszenie prawa nie tylko dlatego, że Rada wyszła poza kompetencje wynikające z art. 5b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, ale również z tego powodu, że bezpodstawnie wkroczyła w sferę uprawnień przyznaną organowi wykonawczemu w art. 30 ust. 2 pkt 2 tej ustawy.

Zdaniem organu nadzoru regulacje dotyczące trybu wyboru członków młodzieżowej rady, w zakresie w jakim odnoszą się do okręgowych komisji wyborczych, są wadliwe, ze względu na istotne naruszenie prawa wynikające z braku umocowania do powołania (czy też tworzenia prawnego umocowania dla powołania), przedmiotową uchwałą, nowego, nieprzewidzianego w ustawie organu oraz przyznania mu kompetencji. Chodzi tutaj o regulacje § 49 ust. 3, ust. 6, ust. 7, ust. 8, ust. 9, ust. 10, ust. 11 oraz ust. 13 analizowanej uchwały.

Organ stanowiący gminy nie ma kompetencji do powoływania (czy też tworzenia prawnego umocowania dla powołania) nowych, nieprzewidzianych ustawą organów i przypisywania im kompetencji, nawet jeżeli kompetencje te mają charakter organizacyjny. Okręgowa komisja wyborcza nie jest bowiem komisją rady powoływaną spośród radnych, o której mowa w art. 21 ust. 1 ustawy, a zatem dla powołania takiego organu konieczne jest wyraźne upoważnienie ustawowe wskazujące na możliwość (lub konieczność) powołania organu albo na zakres spraw, które winny znaleźć się w gestii nowowykreowanego gremium. Można tu wskazać przykład art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. 2014., poz. 150), który nakazuje uregulować sposób poddania spraw rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas

nieoznaczony i o najem lokali socjalnych kontroli społecznej. Na podstawie tego przepisu może być powołana „komisja mieszkaniowa”, gdyż „poddanie kontroli społecznej oznacza powołanie organu mającego realizować i urzeczywistniać zasady sprawiedliwości społecznej” (wyrok NSA z dnia 20 marca 2002 r., II SA/Wr 177/02, LEX nr 54844). W podstawie prawnej do ustanowienia statutu młodzieżowej rady gminy nie ma zaś żadnego umocowania do powoływania nowego organu.

Oznacza to, że wszystkie przepisy uchwały, które odnoszą się do powołania i funkcjonowania okręgowej komisji wyborczej stanowią istotne naruszenie prawa i konieczne jest stwierdzenie ich nieważności.

W sposób istotny narusza prawo także § 51 załącznika do uchwały. Wskazano w nim że: „Pierwszą sesję nowo wybranej Młodzieżowej Rady zwołuje w ciągu 20 dni od podania do publicznej wiadomości wyników wyborów i prowadzi do czasu wyboru Przewodniczącego Młodzieżowej Rady, Przewodniczącą Rady Gminy Dzierżoniów”.

Tymczasem w art. 19 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o samorządzie gminnym w sposób jednoznaczny ustalono, że: „Zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady”. Oznacza to, że powszechnie obowiązującym przepisem rangi podustawowej nie można przewodniczącemu rady gminy przypisywać innych niż wskazane w ustawie kompetencji. Wskazana regulacja ustawowa (zgodnie z zasadą *lex specialis derogat legi generali*) nie wiąże samego ustawodawcy, stanowi jednak jednoznaczny zakaz rozszerzania kompetencji przewodniczącego rady w aktach niższej rangi. Skoro ustawa wymienia zadania przewodniczącego – wskazując jednocześnie, że wyłącznie one znajdują się w jego zakresie działania – prawodawca miejscowy (w tym organ stanowiący gminy) nie może przyznać przewodniczącemu rady kompetencji wykraczających poza ten zakres.

Wskazana regulacja stanowi zatem istotne naruszenie art. 19 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o samorządzie gminnym.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

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.

Wojewoda Dolnośląski:
T. Smolarz