



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 30 września 2014 r.

Poz. 4888

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.352.2014 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 26 września 2014 r.

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2013r. poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLIV/566/14 Rady Miejskiej w Pszczynie z dnia 21 sierpnia 2014r. w sprawie zmian w Statucie Gminy Pszczyna, w częściach określonych w:

- § 1 pkt 2 uchwały – jako niezgodnej z art. 18 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy,
- § 1 pkt 10 uchwały, wprowadzającym § 48a ust. 1 Statutu Gminy – w zakresie wyrażenia: „powołanym do przeprowadzania kontroli działalności burmistrza, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy” – jako niezgodnej z art. 18a ust. 1 ww. ustawy,
- § 1 pkt 10 uchwały, wprowadzającym § 48a ust. 2 Statutu Gminy – w zakresie wyrażenia: „w tym przedstawiciele wszystkich klubów, z wyjątkiem radnych pełniących funkcję przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego rady” – jako niezgodnej z art. 18a ust. 2 ww. ustawy,
- § 1 pkt 10 uchwały, wprowadzającym § 48f ust. 3 Statutu Gminy – jako niezgodnej z art. 25a ww. ustawy, z jednoczesną modyfikacją wskazanego przepisu,
- § 1 pkt 12 uchwały – jako niezgodnej z art. 18 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy,
- § 1 pkt 13 uchwały – jako niezgodnej z art. 233 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U z 2013r. poz. 885 ze zm.),
- § 1 pkt 15 uchwały – jako niezgodnej z art.18 ust. 2 pkt 14 w związku z art. 40 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy,
- § 1 pkt 16 uchwały – jako niezgodnej z art. art. 11b ww. ustawy oraz art. 2 i 2a ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2014r. poz. 782).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 21 sierpnia 2014r. Rada Miejska w Pszczynie podjęła uchwałę Nr XLIV/566/14 w sprawie zmian w Statucie Gminy Pszczyna. W § 1 pkt 13 uchwały przyjęto postanowienie, zgodnie z którym „w § 64 po ust. 3 dodaje się ust. 4 w brzmieniu: „4. Zmiany w budżecie gminy mogą być zgłaszane odrębnymi projektami uchwał indywidualnie dla każdej zaproponowanej zmiany na wniosek pięciu radnych, nie później niż trzy dni przed sesją”. Postanowienie to pozostaje w oczywistej sprzeczności z treścią art. 233 ustawy o finansach publicznych. Przepis ten reguluje kwestie związane z wszczęciem procedury przygotowania projektów aktów planowania finansowego. W myśl powołanego przepisu „inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały: 1) budżetowej, 2) o prowizorium budżetowym, 3) o zmianie uchwały budżetowej –

przysługuje wyłącznie zarządowi jednostki samorządu terytorialnego”. Zastrzeżenie wyłącznej kompetencji dla organu wykonawczego gminy oznacza, że w wykonaniu ww. zadania jest on samodzielny, zatem wykluczona jest wszelka ingerencja w jego działania w tym zakresie (uchwała Kolegium RIO w Zielonej Górze Nr 261/2010 z 28.7.2010r., niepubl.). Tym bardziej niedopuszczalna jest dekoncentracja tych kompetencji na rzecz innych podmiotów w drodze uchwały rady gminy.

Reasumując, redakcja kwestionowanej normy statutowej, umożliwiająca wystąpienie z inicjatywą w sprawie zmiany uchwały budżetowej grupie pięciu radnych, jest sprzeczna z wolą ustawodawcy, który precyzyjnie określił organ odpowiedzialny za wszczęcie procedury przygotowania uchwały budżetowej. Tym samym wyłączona jest możliwość współuczestniczenia w tych działaniach innych podmiotów. Ponadto zapis ten może skutkować inicjowaniem zmian w uchwale budżetowej nawet wbrew woli organu wykonawczego gminy, będącego organem wyłącznie właściwym w przedmiotowym zakresie. Zatem konieczne jest wyeliminowanie tego przepisu z obrotu prawnego.

Ponadto należy wskazać, iż z normatywnego charakteru przedmiotowej uchwały wynika konieczność formułowania jej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, co oznacza, że w jej treści nie mogą znaleźć się regulacje nie znajdujące uzasadnienia w normie zawierającej delegację ustawową do jej podjęcia. Muszą one być zgodne z innymi przepisami i ponadto nie powinny powtarzać kwestii uregulowanych w ustawie upoważniającej lub innych aktach normatywnych.

Tymczasem organ nadzoru wskazuje na niezgodność z prawem poszczególnych przepisów wprowadzających zmiany w treści Statutu Gminy Pszczyna, w tym również przepisów, które – jako powtarzające bądź modyfikujące obowiązujące już unormowania ustawowe – stanowią – w myśl ugruntowanego w tym zakresie orzecznictwa sądowo-administracyjnego – istotne naruszenie prawa (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 1999r., 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). Dotyczy to rozwiązań przyjętych w:

- § 1 pkt 10 uchwały, wprowadzającym § 48a ust. 1 Statutu Gminy – w zakresie wyrażenia: „powołanym do przeprowadzania kontroli działalności burmistrza, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy” – jako niezgodnym z art.18a ust. 1 ww. ustawy, normującym to zagadnienie,
- § 1 pkt 10 uchwały, wprowadzającym § 48a ust. 2 Statutu Gminy – w zakresie wyrażenia: „w tym przedstawiciele wszystkich klubów, z wyjątkiem radnych pełniących funkcję przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego rady” – jako niezgodnym z art. 18a ust. 2 ww. ustawy, normującym tę kwestię,
- § 1 pkt 16 uchwały – jako niezgodnym z art. 11b ww. ustawy oraz art. 2 i 2a ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, regulującymi te zagadnienia oraz
- § 1 pkt 10 uchwały, wprowadzającym § 48f ust. 3 Statutu Gminy – jako niezgodnym z art. 25a ww. ustawy gminnej, z jednoczesną modyfikacją wskazanego przepisu. Należy podkreślić, iż ustawodawca w powołanym przepisie wprowadził zakaz, skierowany do wszystkich radnych, brania udziału w głosowaniu w radzie i komisji rady, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego. Stąd niedopuszczalne jest ponowne unormowanie tej kwestii przez Radę Gminy – z jednoczesną modyfikacją zapisów ustawowych poprzez ustalenie dodatkowego, nieprzewidzianego przez ustawodawcę zakazu udziału radnego w głosowaniu w komisji rewizyjnej, jeżeli dotyczyłoby ono praw i obowiązków jego małżonka, krewnych lub powinowatych.

Należy również wskazać, iż na podstawie art.18 ust. 2 pkt 14 w związku z art. 40 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy rada gminy ma prawo stanowienia przepisów normujących wewnętrzny ustroj gminy w drodze statutu. Jednakże do przedmiotowego zakresu regulowanego statutem nie można zaliczyć postanowień zawartych w: § 1 pkt 2, pkt 12 i pkt 15 uchwały – naruszających odpowiednio: art. 18 ust. 2 pkt 1, art. 18 ust. 2 pkt 2, art. 18 ust. 2 pkt 14 w związku z art. 40 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy. Problematyka powyższa winna być przedmiotem odrębnej regulacji prawnej, a nie precyzowana w drodze normy statutowej. Na podstawie ustawy o samorządzie gminnym organy gminy mają m. in. prawo stanowienia przepisów normujących wewnętrzny ustroj gminy. Zdaniem organu nadzoru upoważnienie do ustanowienia: nagrody gminy, ustalenia wynagrodzenia organu wykonawczego gminy oraz nadania tytułu honorowego obywatela osobie szczególnie zasłużonej dla gminy nie mieści się w zakresie wewnętrznego ustroju gminy, o którym mowa w art. 169 ust. 4 Konstytucji RP. Do zakresu regulowanego statutem nie można tym samym w ocenie organu nadzoru zaliczyć wspomnianych kwestii, jako materii nie związanej z ustrojem jednostki samorządu terytorialnego, ani też z organizacją wewnętrzną, czy trybem pracy jej organów. Nie jest to zatem materia statutowa.

Podsumowując, tworzone w powyższym 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.

Ze względu na wymienione nieprawidłowości stwierdzenie nieważności ww. uchwały – w częściach określonych na wstępie – jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak

Otrzymują:

- 1) Rada Miejska w Pszczynie
- za zwrotnym potwierdzeniem odbioru,
- 2) A/a.