



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 31 stycznia 2017 r.

Poz. 629

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.52.2017 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 27 stycznia 2017 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXI/166/2016 Rady Gminy Bestwina z dnia 19 grudnia 2016 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Bestwina - w części, określonej w:

- 1) § 84 ust. 2 i ust. 3 uchwały - jako sprzecznej z art. 22 ust. 1 w zw. z art. 23 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako „ustawa”,
- 2) § 96 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 uchwały - jako sprzecznej z art. 30 ust. 2 ustawy.
- 3) § 100 ust. 2 i ust. 4 uchwały - jako sprzecznej z art. 5 ust. 2 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 19 grudnia 2016 r. Rada Gminy Bestwina podjęła uchwałę Nr XXI/166/2016 w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Bestwina. W podstawie prawnej ww. uchwały powołano przepisy art. 3 ust. 1, art. 5 ust. 3, art. 11b ust. 3, art. 18 ust. 2 pkt 1, art. 18a ust. 5, art. 22, art. 23 ust. 2, art. 51 ust. 3 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 grudnia 2016 r.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru uznał, iż przedmiotowa uchwała w części jest niezgodna z prawem.

Zgodnie bowiem z treścią art. 22 ust. 1 ustawy, organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy określa statut gminy. Natomiast, z art. 23 ust. 1 ustawy wynika, iż „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.

Tymczasem, § 84 ust. 2 i ust. 3 ww. uchwały został sformułowany w sposób sprzeczny z powołanymi wyżej przepisami ustawy. W treści powołanego paragrafu uchwały wskazano, iż „Radni utrzymują stałą więź z mieszkańcami Gminy i ich organizacjami poprzez: 1) informowanie mieszkańców o aktualnej sytuacji Gminy, 2) upowszechnianie uchwał i przedsięwzięć Rady, 3) konsultowanie spraw i projektów uchwał Rady, 4) informowanie mieszkańców o swojej działalności w radzie. Radni winni informować mieszkańców o miejscu i czasie bezpośredniego kontaktu z nimi.” W ocenie organu nadzoru, powyższe regulacje uchwały nie dotyczą kwestii natury ustrojowej, zastrzeżonych do unormowań statutowych określonych art. 22 ust. 1 ustawy, lecz odnoszą się do treści art. 23 ust. 1 ustawy, określających obowiązki radnego. Rada Gminy Bestwina, nie posiada kompetencji do określania zasad sprawowania mandatu radnego, bowiem kwestie te zostały uregulowane przepisami ustawowymi.

Powyższe stanowisko organu nadzoru jest spójne z orzecznictwem sądów administracyjnych. Zgodnie bowiem z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublińcu z dnia 5 maja 2015 r. (sygn. akt III SA/Lu 647/14, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) *"Rada, podejmując przedmiotową uchwałę zobowiązana była do przestrzegania przepisów ustawy, która w art. 23 ust. 1 stanowi, że 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. Rada Gminy, w ramach kompetencji do określania organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy organów gminy, nie może określać zasad sprawowania mandatu radnego bowiem kwestie te zostały uregulowane przepisami ustawowymi. Mandat radnego ma charakter mandatu wolnego, a jego wykonywanie poddane jest jedynie weryfikacji wyborczej. Sposób oraz częstotliwość wykonywania obowiązków radnego pozostawione jest uznaniu radnego."*

Ponadto uchwała, zdaniem organu nadzoru, zawiera również inne nieprawidłowości.

Organ nadzoru wskazuje, iż § 96 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 ww. uchwały jest sprzeczny z art. 30 ust. 2 ustawy. W powołanym powyżej paragrafie uchwały, Rada Gminy Bestwina nałożyła na Wójta obowiązek uczestniczenia w sesjach Rady, podczas których ma on składać sprawozdanie ze swej działalności w okresie międzysesyjnym. Dodatkowo, Rada Gminy nałożyła na Wójta obowiązek wyznaczenia - w razie jego nieobecności na sesji - swojego zastępcy lub innej osoby do złożenia powyżej powołanego sprawozdania. W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy nie posiada upoważnienia do nakładania na Wójta obowiązku uczestniczenia w sesjach Rady, gdyż taka regulacja w istotny sposób narusza art. 30 ust. 2 ustawy. Jak wynika ze wskazanego przepisu ustawy do zadań Wójta należy w szczególności: przygotowywanie projektów uchwał rady gminy; opracowywanie programów rozwoju w trybie określonym w przepisach o zasadach prowadzenia polityki rozwoju; określanie sposobu wykonywania uchwał; gospodarowanie mieniem komunalnym; wykonywanie budżetu; zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy nie została upoważniona do nakładania na organ wykonawczy gminy obowiązków, w postaci uczestniczenia w sesjach Rady Gminy.

Organ nadzoru sygnalizuje, iż zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych, uczestniczenie w sesjach rady gminy jest jedynie uprawnieniem Wójta, jako organu przygotowującego projekty uchwał Rady gminy, a nie jest jego obowiązkiem (*zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 3 listopada 2009 r., sygn. akt III SA/Wr 476/09, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*).

Dodatkowo, w ocenie organu nadzoru, § 100 ust. 2 ww. uchwały stanowi modyfikację art. 5 ust. 2 ustawy. Zgodnie z powołanym powyżej przepisem ustawy, jednostkę pomocniczą tworzy rada gminy, w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy. Natomiast, w treści wskazanego paragrafu uchwały uregulowano, iż *"Inicjatorem utworzenia, połączenia, podziału lub zniesienia jednostki pomocniczej mogą być mieszkańcy obszaru, który ta jednostka obejmuje lub ma obejmować, albo rada."* Ustawodawca we wskazanym przepisie określił już krąg podmiotów uprawnionych do zainicjowania procesu tworzenia jednostki pomocniczej, tj. rada gminy lub mieszkańcy, co skutkuje brakiem kompetencji Rady Gminy do wprowadzania odmiennych niż w ustawie regulacji, poprzez dokonanie modyfikacji przepisu ustawowego.

Organ nadzoru podkreśla, iż powtarzanie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały jest niedopuszczalne i dezinformujące. Może to prowadzić bowiem do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów. Trzeba liczyć się z tym, że powtórzony czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych należy uznać za niedopuszczalne. Modyfikacje przepisów ustawowych stanowią istotne naruszenie prawa (*zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., I SA/LU 882/02; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 lutego 2010 r., sygn. akt II OSK 1966/09, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*).

Nadto, w ocenie organu nadzoru, również § 100 ust. 4 ww. uchwały jest sprzeczny z powyżej powołanym przepisem art. 5 ust. 2 ustawy. Jak wynika z treści wskazanego paragrafu uchwały *„Wniosek o dokonanie czynności wymienionych w ust. 3 powinien być podpisany przez 50% osób danej jednostki, uprawnionych do*

głosowanie i złożony Wójtowi.” Zdaniem organu nadzoru, wskazana regulacja uchwały modyfikuje ustawowy krąg podmiotów uprawnionych do inicjatywy w sprawie utworzenia jednostki pomocniczej, poprzez przyznanie prawa do ww. inicjatywy wyłącznie dla „osób danej jednostki, uprawnionych do głosowania”.

W ocenie organu nadzoru, powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale 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 Nr XXI/166/2016 Rady Gminy Bestwina z dnia 19 grudnia 2016 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Bestwina, 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak

Otrzymują:

- 1) Rada Gminy Bestwina,
- 2) a/a.