



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
PN.II.0911-1/11/03

EO.0620/3/2003

Wrocław, dnia 24 kwietnia 2003 r.

Rezstrzygnięcie nadzorcze.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001r, Nr 142, poz. 1591- z późn. zmian.) stwierdzam nieważność:

§ 14 ust. 1,

§ 18 ust. 1,

§ 18 ust. 2 – w części dotyczącej Przewodniczącego Rady, –

§ 19,

§ 23,

§ 30,

§ 34 ust. 2,

§ 49,

§ 98 ust. 2

Statutu Gminy Złotoryja, stanowiącego załącznik do uchwały Nr V/37/03 Rady Gminy w Złotoryi z dnia 13 marca 2003 r. w sprawie Statutu Gminy Złotoryja.

Uzasadnienie.

W dniu 13 lutego 2003 r. Rada Gminy w Złotoryi podjęła m.in. uchwałę Nr V/37/03 w sprawie Statutu Gminy Złotoryja (zwaną dalej „Uchwałą”). Załącznikiem do Uchwały jest Statut Gminy Złotoryja (zwany dalej „Statutem”). Przedmiotowa Uchwała (wraz z załącznikiem) wpłynęła do organu nadzoru w dniu 24 marca 2003 r.

I.

§ 14 ust. 1 Statutu stanowi: „Rada jest organem stanowiącym i kontrolnym w Gminie.” Tymczasem kwestię tę reguluje art. 15 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowiąc, iż „Z zastrzeżeniem art. 12 organem stanowiącym i kontrolnym w gminie jest rada gminy.” Treść § 14 Statutu stanowi zmodyfikowane nieco powtórzenie art. 15 ust. 1 ustawy.

Zgodnie z treścią § 18 ust. 1 Statutu „Przewodniczący Rady organizuje pracę Rady Gminy i prowadzi jej obrady.” W rzeczywistości o kompetencjach Przewodniczącego Rady w tym zakresie przesądza treść art. 19 ust. 2 zdanie 1 ustawy o samorządzie gminnym który stanowi, iż „Zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady”. § 18 ust. 1 Statutu powtarza zatem uregulowanie ustawowe.

§ 18 ust. 2 Statutu stanowi: „Wyboru Przewodniczącego i Wiceprzewodniczącego dokonuje Rada nowej kadencji na pierwszej sesji”. Tymczasem o obowiązku wyboru przewodniczącego rady nowej kadencji podczas jej pierwszej sesji przesądza treść art. 20 ust.

2 c ustawy o samorządzie gminnym. Przepis § 18 ust. 2 Statutu w zakresie, w jakim dotyczy Przewodniczącego Rady stanowi powtórzenie regulacji ustawowej.

Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji, jako zbędne, dezinformujące i mogące prowadzić do sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów. Zgodnie z § 143 załącznika do rozporządzenia z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. nr 100, poz. 908 – zwanego dalej Załącznikiem), określającego zasady techniki prawodawczej aktów prawa miejscowego, *do aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale II oraz w dziale I rozdziały 2-7, a do przepisów porządkowych - również w dziale I rozdział 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej*. Przepis § 143 Załącznika odsyła zatem do niżej cytowanych postanowień Załącznika.

Zgodnie z § 118 Załącznika *w rozporządzeniu nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych*. Zgodnie z § 137 Załącznika *w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń*.

Zgodnie z § 116 Załącznika *w rozporządzeniu nie zamieszcza się przepisów niezgodnych z ustawą upoważniającą lub z innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, chyba że przepis upoważniający wyraźnie na to zezwala*. Zgodnie z § 136 Załącznika *w uchwale i zarządzeniu nie zamieszcza się przepisów prawnych niezgodnych z ustawą, na podstawie której są one wydawane, oraz innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, a także przepisów prawnych niezgodnych z rozporządzeniami*.

Ponadto zgodnie z § 149 Załącznika *w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej*.

Uchwała rady gminy jest aktem prawa miejscowego i aktem niższej rangi niż Ustawa. Powyższe przepisy Załącznika w pełni odnoszą się do badanej uchwały. Wynika z nich wprost zakaz powtarzania przepisów ustawowych w aktach prawa miejscowego i umieszczania bez upoważnienia w akcie prawa miejscowego przepisów niezgodnych z ustawą.

Podobne poglądy był wyrażany w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (por. wyrok NSA z 16 czerwca 1992 r. sygn. akt. II SA 99/92, ONSA 1993/2, poz. 44 ; wyrok NSA z dnia 20 sierpnia 1996 r. sygn. akt SA/Wr 2761/95 – nie publikowany; wyrok NSA z 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98 – nie publikowany; wyrok NSA z 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98 OSS 2000/1/17) oraz Sądu Najwyższego, który w uzasadnieniu do wyroku z dnia 6 kwietnia 2001 r. (nr sygn. II RN 87/00, opubl. w OSN z 2001 r, nr 24, poz. 704) stwierdził m. in., iż rada gminy nie może w statucie (gminy) powtarzać rozwiązań ustrojowych przyjętych w przepisach ustawowych..

§ 14 Statutu w istotny sposób narusza art. 15 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z § 118, 137 i § 143 Załącznika.

§ 18 ust. 1 Statutu w części dotyczącej Przewodniczącego Rady istotny sposób naruszają art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym w związku z § 118, 137 i § 143 Załącznika

§ 18 ust. 2 Statutu w istotny sposób narusza art. 20 ust. 2 c ustawy o samorządzie gminnym w związku z § 118, 137 i § 143 Załącznika

II.

W § 19 Statutu brzmi:

„Przewodniczący Rady, a w przypadku jego nieobecności Wiceprzewodniczący w szczególności:

- 1) zwołuje sesje Rady,
- 2) przewodniczy obradom,
- 3) sprawuje policję sesyjną
- 4) zarządza i przeprowadza głosowanie nad projektami uchwał,
- 5) podpisuje uchwały Rady
- 6) czuwa nad zapewnieniem warunków niezbędnych do wykonywania przez radnych ich mandatu.”

W ten sposób Rada nie tylko wyliczyła przykładowe zadania Przewodniczącego związane z organizacją pracy Rady i prowadzeniem jej obrad ale również postanowiła, iż Wiceprzewodniczący zadania te wykonywać może tylko i wyłącznie w sytuacji, gdy nieobecny będzie Przewodniczący („Przewodniczący, a w przypadku jego nieobecności Wiceprzewodniczący”).

Podobnie przyjęto w § 34 Statutu:

1. Sesję otwiera, prowadzi i zamyka Przewodniczący”
2. W razie nieobecności Przewodniczącego czynności określone w ust.1 wykonuje Wiceprzewodniczący Rady.”

Rozwiązanie takie sprzeczne jest z treścią art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, brzmiącego:

„Zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. Przewodniczący może wyznaczyć do wykonywania swoich zadań wiceprzewodniczącego. W przypadku nieobecności przewodniczącego i niewyznaczenia wiceprzewodniczącego, zadania przewodniczącego wykonuje wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem.”

Należy zauważyć, iż w zdaniu drugim art. 19 ust. 2 ustawodawca dopuścił możliwość wyznaczenia ~~przez~~ Wiceprzewodniczącego nie ograniczając tej kompetencji jedynie do sytuacji, gdy Przewodniczący jest nieobecny. Przewodniczący może więc wyznaczyć Wiceprzewodniczącego do wykonywania swoich zadań także w sytuacji, gdy jest obecny podczas sesji lub w czasie przygotowań do niej. Dopiero w kolejnym przepisie – art. 19 ust. 2 zdanie 3 ustawy mowa jest o zasadach zastępowania Przewodniczącego w czasie jego nieobecności.

§ 19 i § 34 ust. 2 Statutu podjęte zostały z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

III.

§ 23 Statutu stanowi: „1. Obsługę Rady i jej organów zapewnia pracownik Urzędu Gminy, zatrudniony na stanowisku do spraw obsługi Rady. 2. Pracownik o którym mowa w ust. 1 podlega w sprawach merytorycznych Przewodniczącemu Rady.”

§ 49 ust. 1 Statutu brzmi: „Pracownik ds. obsługi rady w uzgodnieniu z Przewodniczącym Rady, sporządza z każdej sesji protokół.”

Tymczasem - stosownie do postanowień art. 33 ust.2 ustawy o samorządzie gminnym: „organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta w drodze zarządzenia”. Kwestie związane z wewnętrzną organizacją pracy urzędu, a w szczególności zakres obowiązków poszczególnych komórek organizacyjnych

urzędu oraz liczba i zadania pracowników zajmujących samodzielne stanowiska należy do materii regulaminowej, a nie statutowej. § 23 i § 49 ust. 1 Statutu w istotny sposób naruszają art. 22 ust. 1 oraz z art. 33 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

IV.

§ 30 Statutu otrzymał brzmienie: „*Wyłączenie jawności sesji jest dopuszczalne jedynie w przypadkach przewidzianych w przepisach powszechnie obowiązujących*”. Jak wynika z treści art. 87 ust. 1 Konstytucji RP *źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia.*” Tymczasem art. 11 b ustawy o samorządzie gminnym, wprowadzający zasadę jawności działalności organów gminy w ust. 1 zdanie drugie stanowi, iż ograniczenia tej jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw. Oznacza to, iż treść § 30 Statutu w istotny sposób narusza przepis art. 11 b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

V.

W § 98 ust. 5 Statutu zapisano: „*W posiedzeniach Komisji Rewizyjnej mogą brać udział tylko jej członkowie oraz zaproszone osoby*”. Takie wyłączenie jawności posiedzeń komisji rewizyjnej jest istotnym naruszeniem art. 11 b ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że działalność organów gminy jest jawna a ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw. Jawność działania organów gminy obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskania informacji, wstępu na posiedzenia rady i posiedzenia jej komisji oraz dostępu do dokumentów wynikających z wykonywanych zadań, w tym protokołów posiedzeń organów gminy i komisji rady gminy. § 98 ust. 5 Statutu w istotny sposób narusza art. 11 b ustawy o samorządzie gminnym.

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec, jak na wstępie.

Od powyższego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego - Ośrodka Zamiejscowego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego (art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym)

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Stanisław Łoparowski