

21.07.2016
Do wiadomości P. Burmistrza
Grodka.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-4131.250.2016.AZie

z dnia 22 lipca 2016 r.

Rada Miejska w Żarach

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 446) stwierdzam nieważność: § 8 ust. 1, § 13 ust. 4 i 7, w § 21 ust. 1 zdanie pierwsze „Sesje rady są jawne” i ust. 2, § 22, § 41 ust. 2, §§ 49-50, § 56 ust. 1 i 5, § 57, § 58 ust. 1, § 73, § 79 ust. 2, § 86 w Statucie Gminy Żary o statusie miejskim, stanowiącym załącznik do uchwały Nr XIX/63/16 Rady Miejskiej w Żarach z dnia 23 czerwca 2016 r. w sprawie Statutu Gminy Żary o statusie miejskim.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 czerwca 2016 r. Rada Miejska w Żarach podjęła uchwałę w sprawie Statutu Gminy Żary o statusie miejskim. Uchwała została doręczona organowej nadzoru w dniu 30 czerwca 2016 r.

Po dokonaniu oceny legalności ww. aktu organ nadzoru stwierdza, że w akt ten w zakwestionowanej części istotnie narusza prawo tj. art. 9, art. 11, art. 11b ust. 1 i 2, art. 22 ust. 1, art. 23- 25, art. 35 ust. 3, art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 oraz art. 47 ustawy o samorządzie gminnym (zwana dalej „ustawą”), art. 449 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. Nr 21 poz.112 ze zm.), art. 4 ust. 1, art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktach prawnych (j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 296) oraz zasady techniki prawodawczej określone rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (j.t. Dz.U. z 2016 r. poz. 283).

Stosownie do art. 3 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, statut gminy jest podstawowym aktem stanowiącym o ustroju gminy. Uregulowanie w statucie zagadnień ustrojowych gminy należy do zakresu autonomii (swobody) gminy. Swoboda statutowa gminy jest jednakże ograniczona, po pierwsze - rada gminy nie może uregulować kwestii ustrojowych odmiennie niż czynią to przepisy ustawy, po drugie - rada gminy nie może w statucie powtarzać rozwiązań ustrojowych przyjętych w przepisach ustawowych. Rada gminy jest obowiązana uregulować w statucie te zagadnienia, do których uregulowania została upoważniona przez wyrażne przepisy ustawy (art. 5 ust.3., art. 11b ust. 3, art.18a ust. 5, art. 22 ust.1, art. 23 ust. 2, art. 37a, art. 51 ust. 3) .

Statut gminy jest aktem prawa miejscowego. Stanowiąc akty prawa miejscowego rada ma obowiązek konstruować je zgodnie z zasadami techniki prawodawczej, które określone rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. W myśl § 137 zasad w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. W statucie gminy nie powinno się więc powtarzać przepisów ustawy o samorządzie gminnym, nie może on także zawierać postanowień sprzecznych z przepisami ustawy. Zatem wszelkie powtórzenia w statucie przepisów ustawy o samorządzie gminnym oraz innych ustaw bądź modyfikacja przepisów ustawowych stanowi istotne naruszenie § 137 w związku z § 143 "Zasad techniki prawodawczej". Stanowisko organu nadzoru potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych.

W statucie rada zawarła przepisy stanowiące powtórzenie regulacji ustawowych jak i ich modyfikację. W § 8 ust. 1 rada powtórzyła i zmodyfikowała przepis art. 11 ustawy. W § 13 ust. 7 rada ustaliła , że przewodniczącym komisji rady nie może być pracownik gminnej jednostki organizacyjnej. W ocenie organu nadzoru rada nie posiada kompetencji do wprowadzania takiego zakazu i tym samym ograniczenia radnym wykonywania mandatu radnego.

Zgodnie z art. 11b ust. 1 i 2 ustawy działalność gminy jest jawna, a ograniczenie jawności może wynikać wyłącznie z ustaw. Jawność działania organów gminy obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy i komisji rady gminy. Jawność działania wynika z przepisów ustawowych a nie z woli rady. Stąd należało zakwestionować w § 21 ust. 1 zdanie pierwsze oraz ust. 2 statutu.

Kolejnym naruszeniem prawa jest określenie w § 13 ust. 4 i §§ 49 - 50 sposobu wykonywania mandatu radnego. Zdaniem organu nadzoru materia ta przekracza zakres upoważnienia ustawowego, zawartego w art. 3, art. 18 ust. 2 pkt 1 i nie dotyczy kwestii ustrojowych, ale odnosi się do art. 23 i 24 ustawy o samorządzie gminnym, określających obowiązki radnych. Rada gminy, w ramach kompetencji do określania organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy organów gminy, nie może określać zasad sprawowania mandatu radnego. Mandat radnego ma charakter mandatu wolnego, a jego wykonywanie jest poddane jedynie weryfikacji wyborczej. W art. 23 ust. 1, art. 24 ustawy o samorządzie gminnym ustawodawca wskazał obowiązki radnych. Brak więc jest podstaw prawnych do regulowania tej kwestii przez radę.

Zgodnie z art. 14 ustawy uchwały rady gminy zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej. A zatem § 22 stanowi nieuprawnioną modyfikację przepisu ustawowego.

Zgodnie z art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wójt obowiązany jest do przedłożenia wojewodzie uchwał rady gminy w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia. Akty ustanawiające przepisy porządkowe wójt przekazuje w ciągu 2 dni od ich ustanowienia. W kolizji z powyższą regulacją jest zatem uregulowanie przyjęte w § 41 ust. 2 statutu w myśl, którego kopie uchwał z sesji dostarcza się w ciągu 7 dni po odbyciu posiedzenia burmistrzowi.

Z kolei w § 57 powtórzony, a § 56 ust. 1 powtórzony i modyfikowany został przepis w art. 25 ustawy o samorządzie gminnym, ta sama uwaga dotyczy § 73, który powielił art. 9, art. 18 ust. 2 pkt 9h i art. 47 co należało z ww. względów również zakwestionować.

W § 56 ust. 5 rada zobowiązała radnych do niezwłocznego powiadamiania przewodniczącego rady o zmianie miejsca pracy i zamieszkania. W ocenie organu nadzoru wprowadzając to uregulowanie do statutu rada przekroczyła swoje kompetencje.

Natomiast § 58 ust. 1 narusza art. 449 ustawy z dnia 5 stycznia 2011r. Kodeks wyborczy (Dz.U. Nr 21 poz. 112 ze zm.). To gminna komisja wyborcza, a nie burmistrz, jak przyjęła rada wydaje radnym zaświadczenia o wyborze. Wzór tego zaświadczenia określa Państwowa Komisja Wyborcza.

W § 79 ust. 2 rada wskazała, co w szczególności powinien zawierać statut jednostki pomocniczej. Jednakże przepis ten w nieuprawniony sposób modyfikuje regulację ustawową zawartą w art. 35 ust. 3 ustawy. Ustawa w art. 35 ust. 3 stanowi, że statut jednostki pomocniczej określa w szczególności: nazwę i obszar jednostki pomocniczej, zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej, organizację i zadania organów jednostki pomocniczej, zakres zadań przekazywanych przez gminę oraz sposób ich realizacji, zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej. Użycie przez ustawodawcę pojęcia "szczegółności" oznacza, że statut jednostki pomocniczej musi zawierać elementy wymienione przez ustawodawcę. Inne kwestie zależą od woli rady.

Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych (art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy). Wynika z tego jednoznacznie, że statut gminy jest aktem prawa miejscowego. A zatem przedmiotowa uchwała powinna wchodzić w życie na zasadach określonych w art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Uchwała w § 3 zawiera prawidłowo sformułowany

przepis o jej wejściu w życie. Brak jest natomiast podstawy do zawierania w statucie, który jest załącznikiem do uchwały, odrębnego przepisu dotyczącego ogłoszenia statutu. Wobec powyższego zakwestionować należy również § 86.

Organ nadzoru jednocześnie wskazuje, że zgodnie z § 29 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej, uchwała będąca aktem prawa miejscowego może zawierać załączniki; odesłania do załączników zamieszcza się w przepisach merytorycznych uchwały. Jednakże w załącznikach zamieszcza się w szczególności wykazy, wykresy, wzory, tabele i opisy o charakterze specjalistycznym. W załączniku nie powinno zamieszczać się treści merytorycznych jak to uczyniła rada.

Stanowisko organu nadzoru wyrażone w rozstrzygnięciu potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych w tym : wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3 listopada 2008r., sygn. akt IV SA/GL 396/08, LEX nr 509626, wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 3 lutego 2011r., sygn. akt II SA/Go 15/11 oraz wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 22 czerwca 2011r., sygn. akt II SA/Go 321/11.

Mając na względzie powyższe, orzeczono jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

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.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli


Teresa Kaczmarek