



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.),

stwierdzam nieważność

§ 16 ust. 4, § 18 ust. 7 we fragmencie: „i 1c” oraz § 61 ust. 2 załącznika do uchwały Nr XLIX/346/18 Rady Gminy Żórawina z dnia 14 listopada 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Żórawina.

Uzasadnienie

Rada Gminy Żórawina, powołując się na art. 3 ust. 1, art. 18 ust. 2 pkt 1, art. 22 i art. 40 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, z późn. zm.), podjęła na sesji w dniu 14 listopada 2018 r. uchwałę Nr XLIX/346/18 w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Żórawina. Załącznikiem do uchwały jest Statut Gminy Żórawina.

Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem Przewodniczącego Rady Gminy Żórawina z dnia 15 listopada 2018 r. znak L.dz. BRG.007.30.2018 i wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 20 listopada 2018 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 16 ust. 4 załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.), polegającym na modyfikacji przepisu ustawy w zakresie terminu zwołania nadzwyczajnej sesji rady gminy;
- § 18 ust. 7 we fragmencie: „i 1c” załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), polegającym na naruszeniu zasady prawidłowej legislacji;
- § 61 ust. 2 załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 23 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, polegającym na modyfikacji przepisu ustawy w zakresie minimalnej liczby radnych niezbędnej do utworzenia klubu radnych.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Żórawina uchwaliła Statut Gminy Żórawina.

Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym, w statucie gminy określa się ustrój gminy (art. 3 ust. 1), zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej (art. 5 ust. 3), zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich (art. 11b ust. 3), zasady i tryb działania komisji rewizyjnej (art. 18a ust. 5) zasady i tryb działania komisji skarg, wniosków i petycji (art. 18b ust. 3), organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy (art. 22 ust. 1) zasady działania klubów radnych (art. 23 ust. 4), uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy (art. 51 ust. 3).

Uchwalenie statutu gminy należy do wyłącznej właściwości rady gminy (art. 18 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy). Podkreślenia wymaga, iż uprawnienie rady gminy do normowania w drodze statutu kwestii związanych z organizacją wewnętrzną oraz trybem pracy organów gminy nie oznacza jednocześnie pełnej i nieograniczonej dowolności organu stanowiącego w tym zakresie. Uprawnienie to należy bowiem rozumieć jako prawo do takiej regulacji organizacji wewnętrznej oraz trybu prac rady, która nie jest sprzeczna z przepisami ustawowymi.

W wyroku z dnia 7 maja 2008 r., sygn. akt II SA/Go 169/08, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim stwierdził, iż: „statut gminy jest wyrazem autonomii w zakresie regulacji «życia wewnętrznego w samorządzie», w związku z tym należy go traktować jako integralną część prawa samorządu. W związku z powyższym statut może normować wszystkie zagadnienia ustrojowe gminy nienormowane wyraźnie w ustawie, byleby nie był sprzeczny z przepisami ustawowymi.”.

Statut gminy jest aktem prawa miejscowego, a zatem zastosowanie znajduje przepis art. 94 Konstytucji RP, z którego wynika, iż organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego, obowiązujące na obszarze działania tych organów, jedynie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego a działania muszą mieścić się w granicach i na podstawie prawa (art. 7 Konstytucji RP).

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała zawiera postanowienia naruszające obowiązujące przepisy prawa w stopniu istotnym.

I

Zgodnie z uchwalonym przez Radę Gminy § 16 ust. 4 Statutu Gminy Żórawina (załącznik do uchwały Nr XLIX/346/18) „Przewodniczący jest zobowiązany zwołać sesję na wniosek co najmniej ¼ ustawowego składu Rady lub na wniosek Wójta, w ciągu 7 dni od dnia złożenia wniosku w Biurze. Porządek obrad sesji zwołanej na wniosek nie może ulec zmianie bez zgody wnioskodawcy.”.

Zauważyć należy, że kwestię terminu zwołania sesji rady gminy z inicjatywy organu wykonawczego gminy lub uprawnionej grupy radnych reguluje art. 20 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym w brzmieniu: „Na wniosek wójta lub co najmniej 1/4 ustawowego składu rady gminy przewodniczący obowiązany jest zwołać sesję na dzień przypadający w ciągu 7 dni od dnia złożenia wniosku. Wniosek o zwołanie sesji powinien spełniać wymogi określone w ust. 1 w zdaniu drugim.”. Przepis ten wyraźnie wskazuje, że w takim przypadku przewodniczący rady powinien zwołać sesję na dzień przypadający w ciągu 7 dni od dnia złożenia wniosku. „Nie można przepisu tego interpretować w ten sposób, że termin 7-dniowy został tu przewidziany tylko dla czynności przewodniczącego polegającej na zwołaniu sesji. W świetle takiej redakcji przepisu nie ulega wątpliwości, że termin ten został przewidziany na zwołanie sesji **oraz na jej przeprowadzenie.** Innymi słowy, sesja nadzwyczajna musi się odbyć w ciągu 7 dni od dnia złożenia wniosku.” (red. dr Sebastian Gajewski, dr Aleksander Jakubowski, Ustawy samorządowe. Komentarz, C.H.Beck, 2018 r.). Wynika z tego, że sesja musi odbyć się najpóźniej w siódmym dniu od daty wpłynięcia wniosku w sprawie jej zwołania (zob. także wyrok NSA z dnia 18 września 2012 r., sygn. akt I OSK 800/12). Natomiast w myśl kwestionowanego postanowienia Statutu w wyżej określonym terminie Przewodniczący Rady zobowiązany jest dokonać czynności zwołania sesji, co może powodować, że posiedzenie Rady Gminy mogłoby odbyć się później, już po upływie siedmiodniowego terminu.

Taka redakcja przepisu § 16 ust. 4 Statutu przesądza zatem o jego niezgodności z art. 20 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

II

W § 18 ust. 7 załącznika do uchwały Rada Gminy Żórawina postanowiła: „Obrady są jawne, rejestrowane i transmitowane na zasadach określonych w art. 20 ust. 1b i 1c ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2018 r. poz. 994 z późn. zm.)”.

W treści powyższego przepisu załącznika do uchwały znalazło się odesłanie do dwóch przepisów ustawy o samorządzie gminnym tj. ust. 1b i ust. 1c art. 20.

Tymczasem art. 20 ust. 1c w brzmieniu: „Do transmisji i utrwalania obrad rady gminy mogą być wykorzystywane urządzenia służące do transmisji lub rejestracji czynności obwodowej komisji wyborczej, o których mowa w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy. W tym celu rada gminy zawiera z Szefem Krajowego Biura Wyborczego porozumienie określające zasady korzystania z urządzeń, o których mowa w zdaniu pierwszym.”, został uchylony na mocy art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 1349), która weszła w życie z dniem 20 lipca 2018 r.

Stwierdzić zatem trzeba, że § 18 ust. 7 załącznika do uchwały odwołuje się do nieobowiązującego już przepisu art. 20 ust. 1c ustawy o samorządzie gminnym, co niewątpliwie narusza zasadę prawidłowej legislacji. W konkretnym bowiem przypadku adresat uchwały może mieć uzasadnione i poważne wątpliwości interpretacyjne odnośnie zasad, na jakich odbywa się rejestrowanie i transmitowanie obrad Rady Gminy Żórawina. W rozpatrywanej sprawie ww. zapis Statutu Gminy Żórawina, w części dotyczącej odesłania do art. 20 ust. 1c ustawy o samorządzie gminnym, stoi w sprzeczności z charakterem norm aktu prawa miejscowego, które ze swej natury powinny być konkretne i jasno sprecyzowane.

III

Zgodnie z § 61 ust. 1 załącznika do uchwały: „Radni mogą tworzyć Kluby Radnych.”. Z kolei w § 61 ust. 2 załącznika do uchwały wskazano, że: „Klub może utworzyć co najmniej 6 Radnych.”.

Mocą art. 1 pkt 8 lit. b ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 130) w ustawie o samorządzie gminnym w art. 23 dodany został ust. 3 i 4 w brzmieniu: „3. Klub radnych tworzy co najmniej 3 radnych.” (ust. 3), „Zasady działania klubów radnych określa statut gminy.” (ust. 4).

Powyższą zmianę ustawy o samorządzie gminnym, stosuje się do kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego następujących po kadencji, w czasie której niniejsza ustawa weszła w życie (art. 15 ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych).

W świetle powyższego należy stwierdzić, iż ustawodawca dopuszczając możliwość organizowania się radnych w kluby, zastrzegł, że warunkiem wystarczającym do utworzenia klubu jest udział w nim radnych w liczbie nie mniejszej niż trzech.

Tymczasem Rada Gminy w kwestionowanym postanowieniu § 61 ust. 2 Statutu dokonała nieuprawnionej modyfikacji art. 23 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym poprzez uzależnienie utworzenia klubu radnych od zadeklarowania w nim udziału przez co najmniej sześciu radnych.

Jak już wspomniano, w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że modyfikowanie w uchwale organu stanowiącego gminy przepisów ustawowych stanowi istotne naruszenie prawa (por. m.in. wyroki NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92, ONSA 1993/2/44; z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17; z dnia 6 czerwca 1996 r., sygn. akt SA/Wr 2761/95).

W kontekście powyższego warto także przytoczyć fragment wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 listopada 2017 r., sygn. akt II OSK 427/16, w którym wskazano, że: „Przy ustaleniu zasad działania klubów radnych, rada powinna mieć na względzie art. 58 ust. 1 Konstytucji RP, który każdemu zapewnia wolność zrzeszania się. Zasada ta w przypadku rady gminy winna być rozumiana jako wolność zakładania klubów i zrzeszania się w nich przez radnych (por. wyrok NSA z dnia 22 sierpnia 2013 r., sygn. akt II OSK 1619/13). Określając zatem zasady działania klubów, rada nie może stwarzać przeszkód w korzystaniu przez radnych z prawa zrzeszania się w klubach według określonych kryteriów, najeźściej politycznych lub społecznych (por. wyrok NSA z dnia 23 maja 2005 r., sygn. akt II OSK 1616/04).”.

Biorąc powyższe pod uwagę postanowiono jak w sentencji.

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

Paweł Hreniak