



WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-R.4131.29.2018.AW

Rada Gminy Wiskitki
ul. Kościuszki 1
96-315 Wiskitki

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, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 64/XLIX/18 Rady Gminy Wiskitki z dnia 17 września 2018 r. w sprawie zmiany statutu Gminy Wiskitki.

Uzasadnienie

Rada Gminy Wiskitki, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, przedmiotową uchwałą dokonała zmian w Statucie Gminy.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 25 października 2018 r.

Badanej uchwały nie można uznać za zgodną z prawem.

Zgodnie z zasadami legislacji, zmiany postanowień statutu gminy można dokonać na dwa sposoby: albo zmienić treść poszczególnych jednostek redakcyjnych i następnie ogłosić tekst jednolity w oparciu o przepisy ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1523, z późn. zm.), albo uchylić w całości akt obowiązujący i uchwalić nowy statut. W obu przypadkach jednak należy działać zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

W ocenie organu nadzoru, uchwała Rady Gminy Wiskitki „w sprawie zmiany Statutu” jest nieprawidłowa, dokonane zapisy uchwały są nieczytelne, a sposób, w jaki rada chciała nadać tekst jednolity statutu, jest niezgodny z przepisami wskazanej ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

W świetle art. 2 Konstytucji RP, Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym. Pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego jest art. 7 Ustawy zasadniczej, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także organu

jednostki samorządu terytorialnego, musi mieć swoją podstawę w obowiązujących przepisach, w tym przepisach prawa miejscowego, stanowionego zgodnie z zapisami art. 94 i 87 Konstytucji RP. Zasady powyższe dotyczą również aktu prawa miejscowego, jakim jest statut gminy.

Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 13 września 2007 r. w sprawie II SA/Op 350/07:

„Wprowadzenie w uchwale będącej aktem prawa miejscowego uregulowań sformułowanych w sposób trudny do odczytania stanowi istotne naruszenie prawa, co musi skutkować nieważnością tak zredagowanych przepisów uchwały”.

Podobnie stwierdził WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 24 stycznia 2012 r. w sprawie SA/Wr 786/11:

„Akt prawa miejscowego musi zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.”.

Należy też przytoczyć stanowisko WSA w Gliwicach wyrażone w wyroku z dnia 13 kwietnia 2017 r. w sprawie II SA/Gl 124/17:

„1. Przy interpretacji art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP odnoszących się do źródeł prawa, należy mieć na uwadze zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zakaz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Wystąpienie jakichkolwiek wątpliwości co do istnienia określonej kompetencji powinno być równoznaczne ze stwierdzeniem braku tej kompetencji

2. W stosunku do organów administracji publicznej nie stosuje się zasady, zgodnie z którą to, co nie jest zakazane, jest dozwolone. Przeciwnie: dozwolone jest tylko to, co znajduje wyraźną podstawę prawną (art. 7 Konstytucji RP).”.

Uchwała w sprawie statutu jest aktem prawa miejscowego regulującym istotne, podstawowe kwestie dotyczące jednostki samorządu terytorialnego. Dlatego przy opracowywaniu statutu konieczna jest szczególna staranność, a uchwała nie może budzić wątpliwości co do zawartych w niej regulacji, treści i systematyki poszczególnych paragrafów. Zgodnie z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki Prawodawczej”, przepisy z § 6 i § 82 tego rozporządzenia mają zastosowanie do aktów prawa miejscowego. Dlatego istnieje bezpośredni związek pomiędzy wskazanymi Zasadami i sposobem tworzenia aktów przez rady gmin. Przepisy prawa miejscowego winny być redagowane w ten sposób, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nim norm wyrażały intencje uchwałodawcy. Regulacja Rady winna być zgodna z zasadą poprawnej regulacji, będącej pochodną konstytucyjnej zasady państwa prawnego.

Zmiana statutu dokonana przez Radę Gminy Wiskitki takiego warunku nie spełnia – Rada w uchwale zmieniającej w § 1 dokonała pięćdziesięciu pięciu zmian w dotychczasowym statucie. Zmiany dotyczyły skreśleń niektórych paragrafów, dodaniu nowych paragrafów, skreśleniu podtytułów, dodaniu nowych rozdziałów i zmiany numeracji kilkudziesięciu paragrafów. Zmian jest tak dużo, że uchwała w § 1 wraz z dokonanymi zmianami jest całkowicie nieczytelna.

Natomiast w § 2 uchwały Rada zapisała, że ogłasza się tekst jednolity Statutu Gminy Wiskitki, który zawarty jest w załączniku nr 1 do uchwały. Rada nadała w załączniku nr 1 do statutu faktycznie nowy statut, jednakże w sposób niedopuszczalny.

Obowiązek ogłoszenia tekstu jednolitego jest określony art. 16 ust. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Skoro Rada zamierzała ujednolicić Statut, winna opracować tekst jednolity w formie obwieszczenia, a nie załącznika do uchwały. Zgodnie z prawem teksty jednolite aktów prawnych ogłasza się, a nie uchwała. Dodać należy, że tekst jednolity nie jest aktem normatywnym, nie może być zatem stanowiony w formie załącznika do uchwały rady gminy.

Rada gminy jako organ stanowiący może podjąć uchwałę w przedmiocie ogłoszenia tekstu jednolitego statutu, ale dopiero w sytuacji podjęcia i wejścia w życie uchwały w sprawie zmian w statucie (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 24 listopada 2010 r., II SA/GI/630/10).

W omawianej sprawie, w ocenie organu nadzoru, przy dokonywaniu tak wielu zmian w statucie, jedynym racjonalnym sposobem stworzenia czytelnej regulacji jest uchylenie w całości obowiązującego statutu i uchwalenie nowego aktu.

Biorąc powyższe pod uwagę uznać należy, że uchwała Rady Gminy Wiskitki narusza w sposób oczywisty wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadę państwa prawnego oraz istotnie narusza § 6 i § 82 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki Prawodawczej”, co uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa z dniem jego doręczenia.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za moim pośrednictwem.

WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY

odział w Słupsku

