



WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-R.4131.30.2018.MN

**Rada Gminy
Belsk Duży
ul. Kozińskiego 4
05-622 Belsk Duży**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

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 Rady Gminy Belsk Duży z dnia 18 października 2018 r. Nr XLV/265/2018 o zmianie uchwały Nr VII/32/03 Rady Gminy Belsk Duży z dnia 26 czerwca 2003 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Belsk Duży.

Uzasadnienie

Rada Gminy Belsk Duży w dniu 18 października 2018 r. podjęła uchwałę Nr XLV/265/2018 o zmianie uchwały Nr VII/32/03 Rady Gminy Belsk Duży z dnia 26 czerwca 2003 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Belsk Duży.

W § 1 uchwały zapisano, że: „W załącznikach Nr 1 i 3 do uchwały Nr VII/32/03 Rady Gminy Belsk Duży z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie uchwalenia statutu Gminy Belsk Duży (Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego Nr 207, poz. 5312 z dnia 1 sierpnia 2003 r.) wprowadza się następujące zmiany: /.../.”.

W dalszej części tego paragrafu wymieniono zmiany, jakich dokonuje się w poszczególnych paragrafach uchwały, nie podając jednak, w którym załączniku do uchwały zmiana ma zostać dokonana. W ten sposób dokonano zmian w sposób nieczytelny, uniemożliwiający odczytanie zapisu. Tymczasem w świetle art. 2 Konstytucji RP, Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. 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).”.

Zgodnie z § 85 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 293), przepisy aktu prawnego zmienia się przepisem wyraźnie wskazującym dokonywane zmiany. Już z powodu braku precyzyjności wskazania dokonanych zmian należy uznać, że uchwała Rady Gminy w Belsku Dużym narusza przepisy prawa.

Ponadto szereg zapisów uchwały jest sprzecznych z obowiązującym prawem. I tak w § 1 pkt 7 uchwały zapisano, że zmienia się § 34 w ten sposób, że otrzymuje on brzmienie, iż głosowanie tajne odbywa się za pomocą urządzeń umożliwiających sporządzenie i utrwalenie głosowania tajnego. Dalej stwierdzono, że w przypadku gdy przeprowadzenie głosowania w sposób określony w ust. 1 jest niemożliwe z przyczyn technicznych, przeprowadza się głosowanie w sposób określony w dalszej części zapisu uchwały. Zapis taki jest wadliwy, gdyż nie jest możliwe przeprowadzenie głosowania tajnego za pomocą urządzeń, o których w nim mowa.

Ponadto wprowadzenie w § 1 pkt 9 uchwały obowiązku pracy radnego w co najmniej jednej komisji nie znajduje podstaw w obowiązujących przepisach. Obowiązki radnego określa ustawa o samorządzie gminnym w art. 24 ust. 1 i nie jest dopuszczalne w związku z tym określanie tych obowiązków w uchwale stanowiącej statut.

Niezgodne z prawem są też zapisy § 1 pkt 12 uchwały w zakresie ust 3, 7 i 10 zmienionego § 53a. W zapisach tych zawarto niedopuszczalne rozszerzenie uprawnień Przewodniczącego Rady, ponad te określone w ustawie o samorządzie gminnym. I tak w ust. 3 zapisano, że Przewodniczący Rady czuwa nad terminowością rozpatrywania skarg,

a w tym zawiadamia wnoszących je o każdym przypadku niezafatwienia ich w terminie przewidzianym prawem. W ust. 7 wskazano, że Komisja po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego zajmuje stanowisko w sprawie i przekazuje je Przewodniczącemu Rady, a nie Radzie Gminy. W ust. 10 zaś wskazano, że Przewodniczący Rady niezwłocznie po wpłynięciu skargi, petycji czy wniosku wskazuje właściwy do rozpatrzenia go organ, jeśli nie jest nim Rada Gminy. Następnie przekazuje skargę bądź petycję czy wniosek właściwemu organowi, o czym powiadamia składającego i Radę Gminy. Zapisy te, w zakresie przyznania uprawnień Przewodniczącemu Rady są niezgodne z art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, który to stanowi, że zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. Z treści powyższego przepisu wynika, że ustawa w sposób ścisły określa kompetencje Przewodniczącego Rady, ograniczając je wyłącznie do zadań związanych z organizowaniem prac i prowadzeniem obrad. Przepis ten jednocześnie nie przewiduje możliwości rozszerzenia tych kompetencji. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 1 sierpnia 2018 r. sygn. akt II OSK 1362/18:

„Artykuł 19 ust. 2 u.s.g. kształtuje jednoznacznie usługowy charakter funkcji przewodniczącego w stosunku do rady gminy. Rada gminy, jak każdy organ kolegialny, musi mieć swego przewodniczącego i obraduje pod jego kierownictwem. Przewodniczącego rady można uznać jedynie za organ wewnętrzny rady gminy. Ani przewodniczący rady, ani jego zastępcy nie są organami gminy. Ich wyłącznym zadaniem jest sprawne organizowanie i prowadzenie prac rady, w tym przewodniczenie obradom rady. Poprzez organizowanie prac rady należy rozumieć wiele czynności, głównie o charakterze materialno-technicznym, takich jak przygotowywanie projektu sesji, zawiadomienie radnych o miejscu, terminie sesji oraz porządku obrad, przygotowanie dla radnych stosownych dokumentów i innych materiałów, odbieranie skarg lub wniosków kierowanych do rady itp.”.

Podobne stanowisko zawarł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 3 listopada 2008 r., sygn. akt IV SA/GI 396/08:

„Zadania związane z pełnieniem funkcji przewodniczącego rady gminy wynikają wprost z u.s.g. i mają charakter materialno-techniczny. Przepis art. 19 ust. 2 u.s.g. jednoznacznie kształtuje usługowy charakter funkcji przewodniczącego w stosunku do rady gminy, przez co, nie jest dopuszczalna zmiana, nie mówiąc już o odwróceniu tej relacji w statucie gminy. Nie ma podstawy do przyznania przewodniczącemu organu stanowiącego gminy jakichkolwiek innych uprawnień.”.

Jak wynika z powyższego, przepisy ustawy nie dopuszczają możliwości rozpatrywania spraw przez Przewodniczącego Rady i informowania obywateli oraz Rady Gminy o podjętych przez niego decyzjach. Organem stanowiącym w Gminie jest wyłącznie Rada Gminy i to ona ma jedynie kompetencje do rozpatrywania wszelkich spraw kierowanych do Gminy, a należących do jej właściwości. Podobnie uprawnień rozpatrywania spraw i decydowania o pozostawieniu ich bez rozpatrzenia, jak zapisano to w § 1 pkt 12 uchwały (ust. 9 dodanego § 53a) oraz w § 1 pkt 11 uchwały (ust. 4 dodany do § 53), nie można przypisać Komisji Skarg, Wniosków i Petycji. Komisja ta, z godnie z przepisami ustawy nie działa samodzielnie, może bowiem wykonywać wszelkie czynności wyłącznie w zakresie i trybie ustalonym przez radę i przedstawia radzie wyniki swojej pracy wraz ze stosownymi wnioskami. Powyższe wynika z art. 18b i art. 21 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że uchwała Rady Gminy Belsk Duży jest sprzeczna z obowiązującym prawem, co czyni rozstrzygnięcie koniecznym i uzasadnionym.

Przewodniczący Rady Gminy Belsk Duży

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za moim pośrednictwem. Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

A handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping, fluid strokes. The signature is located in the upper right quadrant of the page.