

Warszawa, 20 grudnia 2018 r.



WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-R.4131.37.2018.BM

Rada Gminy Stromiec

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 nr XLI.297.2018 Rady Gminy Stromiec z dnia 14 listopada 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Stromiec.

Uzasadnienie

Rada Gminy Stromiec w dniu 14 listopada 2018 r. podjęła uchwałę nr XLI.297.2018 w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Stromiec. Jako podstawę prawną uchwały wskazano art. 5a ust. 3, art. 11b ust. 3, art. 18 ust. 2 pkt 1, art. 18a ust. 5, art. 18b ust. 3, art. 22 i art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym. Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 20 listopada 2018 r.

Uchwała jest sprzeczna z prawem.

Przede wszystkim, o istotnym naruszeniu prawa przy podejmowaniu uchwały decyduje sam sposób zredagowania uchwały nr XLI.297.2018 w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Stromiec. Tekst Statutu mógł zostać przyjęty w treści § 1 samej uchwały lub stanowić załącznik do uchwały. Tymczasem w omawianym akcie normatywnym treść Statutu i jego poszczególne paragrafy zostały zapisane razem z przepisami właściwymi samej uchwale. I tak, w § 1 do § 107 aktu zapisano treść samego Statutu, następnie w § 108 zawarto przepis uchylający uchwałę z dnia 17 lipca 2015 r. w sprawie uchwalenia Statutu, w § 109 powierzono wykonanie uchwały wójtowi, a w § 110 zawarto regulację dotyczącą wejścia w życie uchwały. W ten sposób powstała niedopuszczalna konstrukcja, w której nie rozróznilo wprowadzanego do obrotu aktu (Statutu) od aktu normatywnego, wprowadzającego Statut.

W myśl art. 87 ust. 2 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, również akty

prawa miejscowego. 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. Tak więc akty prawa miejscowego powinny być sformułowane w sposób jasny, nie budzący wątpliwości co do zakresu ich obowiązywania, czytelny dla każdego. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 13 września 2007 r. sygn. akt II SA/Op 350/07 wskazano, że *„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 Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 24 stycznia 2012 r. w sprawie sygn. akt SA/Wr 786/11, w którym wskazano, że *„Akt prawa miejscowego musi zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.”*.

Zgodnie z § 29 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U z 2016 r. poz. 283), ustawa może zawierać załączniki; odesłania do załączników zamieszcza się w przepisach merytorycznych ustawy. Podjęcie uchwały której treść stanowi de facto statut stanowi zaprzeczenie spójności (zwięzłości i syntetyczności) zapisów uchwały, gdyż sama treść statutu zawiera również elementy uchwały przyjmującej tenże statut. Ponadto, w związku z tym, że uchwała stanowi źródło prawa jako akt prawa miejscowego, takie jej zredagowanie stanowi naruszenie prawa skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały.

Dodatkowo należy wskazać, iż w samej treści przyjętego Statutu popełniono liczne błędy, które również uzasadniają stwierdzenie nieważności samej uchwały. I tak:

- § 10 – element nie stanowiący treści statutu jako aktu o charakterze ustrojowym, zapis ten powinien znaleźć się w Regulaminie Urzędu,
- § 12 pkt 12, 13, 14, 15 – brak podstawy prawnej, obowiązki przewodniczącego rady ustala ustawa o samorządzie gminnym,
- § 13 – nieracjonalne odesłanie do kodeksu postępowania administracyjnego, powodujące brak czytelności regulacji,
- § 17 – ustawa o samorządzie gminnym nie przewiduje powołania sekretarza obrad,
- § 19 ust. 2 brak podstawy prawnej w zakresie sformułowania „lub inna upoważniona przez niego osoba”,
- § 22 ust. 1 – bezpodstawny zapis w zakresie stwierdzenia „mniejszej wagi”,
- § 33 – brak podstaw do przyjętej procedury związanej z ustalaniem treści protokołu, ponadto regulacja sama w sobie nieracjonalna, skoro obowiązkowe jest nagrywanie przebiegu sesji,
- § 37 ust. 1 pkt 5 oraz ust. 3– prawo inicjatywy obywatelskiej uregulowane jest w odrębnej ustawie i brak jest zasadności regulacji,
- § 38 – brak podstawy prawnej do nakładania obowiązku opiniowania projektu uchwał przez radcę prawnego w akcie ustrojowym,

- § 44 – zasady głosowania są jasno określone w przepisach ustawy o samorządzie gminnym. Ustawa stanowi że każde głosowanie jest imienne,
- § 54 – brak wskazania ilości radnych uprawnionych do stworzenia klubu (art. 23 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym),
- § 60 ust. 3 pkt 4 – brak podstawy prawnej,
- § 71 – brak podstawy prawnej dla aktu o charakterze ustrojowym,
- § 72 – brak podstawy prawnej dla aktu o charakterze ustrojowym,
- § 78 – przepis niejasny, dopuszczający tzw. luz interpretacyjny,
- § 81 – przepisy kodeksu postępowania karnego zobowiązują każdą osobę do zawiadomienia organów ścigania w sytuacji powzięcia informacji o możliwości popełnienia przestępstwa, brak podstaw do wprowadzania odrębnej procedury,
- § 86 – brak podstawy prawnej do tworzenia odrębnej procedury,
- § 87 ust. 1 – tylko rada gminy może być adresatem wystąpień przewodniczący nie ma kompetencji poza określone w art. 19 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o samorządzie gminnym,
- § 106 – brak podstawy prawnej.

Brak podstawy prawnej oznacza, iż ustawodawca nie stworzył w obowiązujących przepisach delegacji ustawowej dla Rady Gminy do ustanowienia prawa w zakresie wskazanym powyżej. Dokonywanie zapisów w statucie przekraczających zakres delegacji ustawowej jest niedopuszczalne i stanowi istotne naruszenie prawa. Statut jest aktem o charakterze ustrojowym (art. 3 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym), dlatego nie ma podstaw do umieszczania w nim zapisów o charakterze wewnętrznego kierownictwa, właściwych dla regulaminów. Niedopuszczalne są także regulacje modyfikujące zapisy ustawowe, co w szczególności odnosi się do roli przewodniczącego rady gminy.

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

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.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipiera