



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Kielce, dnia 14-12-2018

Znak: PNK.I.4130.94.2018

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 ze zm.)

stwierdza się nieważność

uchwały Nr L/271/2018 Rady Gminy Opatowiec z dnia 6 listopada 2018r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Opatowiec w części obejmującej:

- § 4 uchwały w zakresie słów „z mocą obowiązującą od kadencji Rady Gminy w Opatowcu następującej po kadencji, w której niniejsza uchwała weszła w życie”,
- § 45 ust.3 ust. 5 i ust. 6 załącznika do uchwały,
- § 46 ust. 11 załącznika do uchwały,
- § 53 załącznika do uchwały,
- § 78 ust. 1 załącznika do uchwały,
- § 94 załącznika do uchwały.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 6 listopada 2018 r. Rada Gminy Opatowiec podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Opatowiec, stanowiącego załącznik do uchwały.

Dokonana przez organ nadzoru ocena legalności przedmiotowej uchwały wykazała, iż została ona w części podjęta z istotnym naruszeniem prawa. W ocenie organu nadzoru, z uwagi na brak przymiotu legalności, należy zakwestionować niżej wskazane postanowienia Statutu:

- § 4 uchwały o w zakresie słów „z mocą obowiązującą od kadencji Rady Gminy w Opatowcu następującej po kadencji, w której niniejsza uchwała weszła w życie - na mocy przedmiotowej uchwały Rada Gminy Opatowiec uchwaliła Statut Gminy uwzględniając w nim treść przepisów ustawy o samorządzie gminnym w brzmieniu nadanym im przez przepisy ustawy z dnia 11 stycznia 2018 roku o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych

organów publicznych (Dz. U. 2018, poz. 130 ze zm. – dalej jako ustawa zmieniająca). W § 4 analizowanej uchwały zawarto zapis, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego, z mocą obowiązującą od kadencji Rady Gminy w Opatowcu następującej po kadencji, w której niniejsza uchwała weszła w życie. Mając na uwadze, iż uchwała ta została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego w dniu 8 listopada 2018 roku, to zgodnie z § 4 uchwała ta weszła w życie w dniu 22 listopada 2018 r., a więc już w kolejnej kadencji organów gminy, co czyni odesłanie zawarte w drugiej części paragrafu bezpodstawnym.

- § 45 ust. 3 Statutu stanowiącego załącznik do uchwały stanowi, że w przypadku równej liczby głosów „za” i „przeciw” głosowanie powtarza się. Analogiczny zapis znalazł się przy regulacji dotyczącej głosowania tajnego w § 46 ust. 11 Statutu. W stanie faktycznym opisanym w ww. zapisach statutu mamy do czynienia z sytuacją, gdy nie dochodzi do podjęcia uchwały. Brak jest, więc podstaw, aby cytowanymi zapisami statutu w pewien sposób wymuszać działanie rady wobec oczywistego braku możliwości podjęcia uchwały.

- Nowelizacja art. 14 ustawy polegająca na dodaniu ust. 2 wprowadziła zasadę, iż głosowanie jawne powinno być głosowaniem przeprowadzanym za pomocą urządzeń umożliwiających sporządzanie i utrwalanie imiennego wykazu głosowania radnych. Ustawodawca nakazuje, więc wyposażenie rady gminy w urządzenia elektroniczne – identyfikujące i zapamiętujące treść głosu poszczególnych radnych w konkretnych głosowaniach. Dodatkowo urządzenie takie powinno umożliwić sporządzenie imiennego wykazu głosowania radnych. Należy zauważyć, iż głosowanie za pomocą takich urządzeń powinno być uznane za zasadę. Jednocześnie art. 14 ust. 3 ustawy stanowi, że w przypadku, w którym przeprowadzenie głosowania za pomocą urządzeń elektronicznych nie jest w danym przypadku możliwe z przyczyn technicznych należy przeprowadzić głosowanie imienne. Przeprowadzenie głosowania imiennego w trybie określonym w ust. 3 ma charakter wyjątkowy. Może ono zostać przeprowadzone jedynie w sytuacji, w której z przyczyn technicznych nie jest możliwe przeprowadzenie głosowania za pomocą urządzeń. W ocenie organu nadzoru zarówno ust. 2 i ust. 3 dotyczą tego samego rodzaju głosowania tj. głosowania imiennego. Różnica polega na sposobie rejestracji treści głosu radnego. W głosowaniu imiennym, o którym mowa w ust. 2 rejestracji tej dokonuje automatyczne urządzenie elektroniczne, natomiast głosowanie, o którym mowa w ust. 3 przeprowadzane jest w innej tradycyjnej formie. Należy zauważyć, iż formę głosowania imiennego w sytuacji, gdy głosowanie za pomocą urządzeń nie jest możliwe, nie określają przepisy ustawy. W tej sytuacji kwestie te należy określić w statucie gminy, który jest aktem określającym organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy. Forma przeprowadzania głosowania imiennego została uregulowana przez Radę Gminy Opatowiec w § 45 ust. 4 Statutu Gminy. Zgodnie z wym. przepisem uchwały głosowanie jawne imienne, w przypadku, gdy przeprowadzanie głosowania za pomocą urządzenia umożliwiających sporządzenie i utrwalenie imiennego wykazu głosowania radnych nie jest możliwe z przyczyn technicznych – przeprowadza się w ten sposób, że radni kolejno w porządku alfabetycznym są wyczytywani przez Przewodniczącego, który dokonuje na liście imiennego głosowania adnotacje „za”, „przeciw”, „wstrzymał się od głosu” przy nazwisku radnego i ustala wynik głosowania.

W świetle powyższego zupełnie niezrozumiałe są te postanowienia statutu, w których Rada Gminy wskazała inną formę głosowania imiennego tj. pisemne głosowanie imienne (§ 45 ust. 5 statutu). Statut nie określa jednakże, w jakich sytuacjach głosowanie imienne będzie się odbywało w sposób określony w § 45 ust. 4 statutu lub w formie pisemnej wskazanej w § 45 ust. 5 statutu.. Z tych też względów ww. zapisy należy uznać za sprzeczne z regulacjami art. 14 ustawy o samorządzie gminnym.

- § 53 Statutu stanowi, iż radni są zobowiązani do złożenia oświadczenia o swoim stanie majątkowym w formie i terminach zgodnych z ustawą. Ponadto, w przypadkach naruszenia terminów radnemu nie przysługuje dieta do czasu złożenia oświadczenia. Cytowany zapis stanowi powtórzenie i częściową modyfikację regulacji zawartych w ustawie o samorządzie gminnym, co stanowi o jego ewidentnej sprzeczności z prawem. Należy zauważyć, iż powtórzenie lub modyfikacja przepisów ustawowych jest sprzeczna z zasadą tworzenia aktów prawnych na podstawie i w granicach prawa, albowiem wprowadzenie powtórzeń regulacji ustawowej w aktach prawa miejscowego zaciera przejrzystość systemu prawnego i powoduje, że przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, a nie aktu hierarchicznie wyższego, z którego pochodzi. W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wskazywano, że powtórzenia i modyfikacje przepisów ustawowych w uchwałach, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (np. wyrok NSA, dnia 28 lutego 2018 r. Poz. 991 z dnia 16 czerwca 1992 r. sygn. akt II SA 99/92, wyrok NSA we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1996 r., sygn. akt SA/Wr 2761/95). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może, bowiem prowadzić do odmiennej, czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy, interpretacji. W takim kontekście, powtarzanie i modyfikacje w uchwałach, przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne.

-§ 78 ust. 1 załącznika do uchwały zapisano, że Wójt uczestniczy z urzędu w sesjach Rady Gminy. Zapis powyższy narusza art. 30 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z przywołanym przepisem do zadań wójta w szczególności należą przygotowanie projektów uchwał rady gminy oraz określanie sposobu ich wykonywania. Ponadto wójt jest zobowiązany do wykonywania budżetu oraz zatrudniania i zwalniania kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. W tym kręgu nie ma wskazania dotyczącego konieczności uczestniczenia wójta w sesjach rady gminy. Uczestniczenie wójta w sesjach rady gminy jest jedynie uprawnieniem wójta, jako organu przygotowującego projekt uchwał a nie jego obowiązkiem (wyrok WSA we Wrocławiu z 7 października 2009 r. sygn. akt III SA/Wr 369/09).

-§ 94 Statutu stanowi, że w sprawach nieuregulowanych niniejszym Statutem zastosowanie mają przepisy ustawy i ustaw odrębnych. Taki zapis narusza zasadę hierarchicznego systemu źródeł prawa, wynikającą z art. 87 Konstytucji RP. Z zasady tej wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu. Przepisu § 94 statutu nie da się, więc pogodzić z obowiązującym hierarchicznym systemem źródeł prawa. Zauważyć trzeba, że przepis wynikający z aktu

prawa miejscowego nie może przyznawać mocy obowiązującej ustawom lub rozporządzeniom wykonawczym, wobec których jest hierarchicznie niższy. Co więcej, w przypadku, gdy zaistnieje stan faktyczny, którego rozstrzygnięcie może nastąpić zarówno na podstawie przepisów prawa miejscowego jak i przepisów powszechnie obowiązujących, rozstrzygnięcie powinno nastąpić na podstawie przepisów hierarchicznie wyższych. Z kwestionowanej regulacji wynika, że w pierwszej kolejności stosuje się uchwałę, a dopiero w sprawach nieuregulowanych w statucie – powszechnie obowiązujące przepisy prawa. Tym samym Rada Gminy przyznała pierwszeństwo przepisom uchwały przed ustawami i rozporządzeniami. Jak wskazał WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 2 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Wr303/13, „można przyjąć, biorąc pod uwagę konstrukcję powołanego § 15 ust. 2 statutu, że przepisy te miałyby uzupełnić ewentualną lukę powstałą w toku stosowania uregulowań statutu. Jednakże w takim przypadku uchwalodawca pomija zupełnie, że statut może być oparty na konkretnym upoważnieniu ustawowym nie mogąc wykraczać poza to upoważnienie. Inaczej mówiąc statut władny jest normować tylko te materie do jakich upoważnienie znajduje się w akcie rangi wyższego rzędu. Nie przystawalność jego postanowień do określanych sytuacji faktycznych wymagałoby jego zmiany lub uchylecia, a nie odsyłania do innych przepisów prawa (...) organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może warunkować stosowania przepisów aktów normatywnych wyższego rzędu brakiem odpowiedniej regulacji w akcie normatywnym niższego rzędu”.

W związku z powyższym stwierdzenie nieważności uchwały w części wskazanej w sentencji jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Podpis
Agata Katarzyna Wojtyszek
Wojewoda Świętokrzyski

Potwierdzam zgodność kopii wydruku z dokumentem elektronicznym:

Identyfikator dokumentu	1108428.2625082.2827350
Nazwa dokumentu	Rozstrzygnięcie nadzorcze uchwała nr L 271 2018 RG Opatowiec z dnia 6.11.2018.pdf
Tytuł dokumentu	Rozstrzygnięcie nadzorcze uchwała nr L/271/2018 RG Opatowiec z dnia 6.11.2018
Sygnatura dokumentu	PNK.I.4130.94.2018
Data dokumentu	2018-12-14
Skrót dokumentu	33AD8DE675F110DD27E2A0E7E709610339A49112
Wersja dokumentu	1.4
Data podpisu	2018-12-14 15:28:26
Podpisane przez	Agata Katarzyna Wojtyszek Wojewoda Świętokrzyski

EZD 3.71.456.456.3664

Data wydruku: 2018-12-19

Autor wydruku: Sekretariat WPNiK w zastępstwie za Furmańska Dorota (Inspektor - Izabela Antoszevska)