



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

---

Opole, dnia 13 listopada 2018 r.

Poz. 3178

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.III.4131.1.153.2018.JP WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 9 listopada 2018 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994) **stwierdzam nieważność załącznika do uchwały nr XLIX.305.2018 Rady Miejskiej w Ujeździe z dnia 18 października 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Ujazd w części obejmującej:**

- a) § 5 ust. 3 pkt 3,
- b) § 9 ust. 4,
- c) § 10 ust. 1 pkt 1 i 2,
- d) § 11 ust. 1,
- e) § 12 ust. 1,
- f) § 14 ust. 2 i 3,
- g) § 32,
- h) § 54,
- i) § 75 ust. 2,
- j) słów: „w terminie 21 dni od otrzymania odpisu skargi, wniosku lub petycji” w § 81 ust. 3,
- k) § 81 ust. 4

– z powodu istotnego naruszenia prawa.

#### UZASADNIENIE

Rada Miejska w Ujeździe na sesji w dniu 18 października 2018 r. podjęła uchwałę nr XLIX.305.2018 w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Ujazd. W załączniku do przedmiotowego aktu, zwanym dalej Statutem, określono organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów Gminy Ujazd. W podstawie prawnej uchwały Rada Miejska wskazała m.in. art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, który do wyłącznej właściwości rady gminy zastrzega uchwalenie statutu gminy.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził liczne naruszenia prawa o charakterze istotnym.

W § 5 ust. 3 pkt 3 Statutu Rada postanowiła, że konsultacje z mieszkańcami – w zakresie tworzenia, łączenia, podziału, znoszenia i zmiany granic sołectw Gminy oraz miasta Ujazd – przeprowadza się przez umożliwienie mieszkańcom zgłoszenia uwag do projektu uchwały w tym przedmiocie przez okres 30 dni od dnia podania jej treści do publicznej wiadomości. Niniejsza regulacja stanowi przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym. W przywoływanej ustawie uregulowano odrębny przepis kompetencyjny (art. 5a ust. 2), który upoważnia radę gminy do określenia w drodze uchwały zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy. W ocenie organu nadzoru wszelkie regulacje odnoszące się do sposobu przeprowadzenia takich konsultacji powinny znaleźć się w uchwale Rady Miejskiej Ujazdu podjętej na podstawie art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Rada Miejska w Ujeździe w § 14 ust. 2 Statutu postanowiła, że podjęte przez nią uchwały mogą mieć charakter: 1) postanowień proceduralnych; 2) deklaracji – zawierających samo zobowiązanie się do określonego postępowania; 3) oświadczeń – zawierających stanowisko w określonej sprawie; 4) apeli – zawierających formalne niewiążące wezwania adresatów zewnętrznych do określonego postępowania, podjęcia inicjatywy czy zadania; 5) opinii – zawierających oświadczenia wiedzy oraz oceny. Wskazana regulacja przekracza zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z art. 22 ust. 1 tej ustawy statut gminy określa organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy. Wskazany przepis, ani też żaden inny z przywoływanej ustawy, nie upoważnia rady do określania w statucie charakteru podejmowanych przez nią uchwał, czy też ustanawiania kompetencji do podejmowania określanych aktów normatywnych. Organ nadzoru wyjaśnia, że o charakterze i treści uchwał rady gminy przesądza każdorazowo przepis szczególnie ustawy, stanowiący podstawę do wydania aktu normatywnego we wskazanym w nim zakresie. W § 14 ust. 3 Statutu zawarto odesłanie do ustępu 2 tego paragrafu – to, w związku z wyeliminowaniem § 14 ust. 2 tego aktu, uzasadnia stwierdzenie jego nieważności.

Przekroczenie delegacji ustawowej nastąpiło również w § 32 Statutu, zgodnie z którym do wszystkich osób pozostających w miejscu obrad po zakończeniu sesji lub posiedzenia mają zastosowanie ogólne przepisy porządkowe właściwe dla miejsca, w którym sesja się odbywa. Wskazana regulacja nie odnosi się do organizacji wewnętrznej ani trybu pracy organów gminy.

Organ nadzoru wyjaśnia, że zgodnie z treścią art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Powyższa zasada oznacza, że każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Realizując kompetencję organ musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady – w tym poprzez przekroczenie delegacji ustawowej – z reguły stanowi istotne naruszenia prawa. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, że normy upoważniające powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. akt: IV SA/Wr 593/09). Biorąc pod uwagę przedstawioną linię orzecniczą oraz rozważania dotyczące § 5 ust. 3 pkt 3, § 14 ust. 2 i 3 oraz § 32 Statutu, należy stwierdzić, że przywoływane przepisy kwestionowanego aktu stanowią istotne naruszenia prawa, uzasadniające stwierdzenie ich nieważności.

Rada Miejska w Ujeździe w § 10 ust. 1 Statutu określiła czynności związane ze zwoływaniem pierwszej sesji, wyszczególniając m.in. określenie daty, godziny i miejsca pierwszej sesji nowo wybranej Rady (pkt 1) oraz przygotowanie porządku obrad (pkt 2). Wskazane regulacje pozostają w sprzeczności z art. 20 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym pierwszą sesję nowo wybranej rady gminy zwołuje komisarz wyborczy na dzień przypadający w ciągu 7 dni po upływie kadencji rady. Organ nadzoru wyjaśnia, że komisarz wyborczy jest stałym organem wyborczym na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, całkowicie niezależnym w stosunku do organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego (art. 152 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy). Biorąc to pod uwagę należy stwierdzić, że do zwołania pierwszej sesji oraz czynności z tym związanych właściwy jest komisarz wyborczy, a Rada Miejska wprowadzając regulacje § 10 ust. 1 pkt 1 i 2 kwestionowanej uchwały w sposób nieuprawniony wkroczyła w kompetencje przyznane wolą ustawodawcy innemu organowi, naruszając tym samym w sposób istotny art. 20 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

W § 54 Statutu Gminy Ujazd zawarto regulację przewidującą możliwość odbywania przez Radę Miejską wspólnych sesji z radami innych jednostek samorządu terytorialnego. Według przytoczonych zapisów sesje takie mogą się odbywać w szczególności w celu rozpatrzenia i rozstrzygnięcia wspólnych spraw, a ich organizatorami są przewodniczący rad zainteresowanych jednostek. Wskazane regulacje Statutu naruszają art. 22 ustawy o samorządzie gminnym, bowiem wykraczają poza obszar działania Gminy Ujazd. Rada Miejska, podejmując unormowania § 54 Statutu, narzuciła innej radzie określoną przez siebie formułę postępowania przy zwoływaniu wspólnej sesji, bezpodstawnie ingerując w wewnętrzną organizację innej jednostki samorządu terytorialnego (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 2 listopada 2009 r., sygn. akt: II SA/Op 290/09).

Zgodnie z § 75 ust. 2 Statutu w przypadku, gdy skorzystanie przez Komisję Rewizyjną z porad, opinii i ekspertyz osób posiadających wiedzę fachową w zakresie związanym z przedmiotem jej działania wymaga zawarcia odrębnej umowy i dokonania wypłaty wynagrodzenia ze środków komunalnych, przewodniczący

Komisji Rewizyjnej przedstawia sprawę na posiedzeniu Rady, celem podjęcia uchwały zobowiązującej Burmistrza do zawarcia stosownej umowy w imieniu Gminy. Analiza tego zapisu prowadzi do wniosku, że w przypadku odpłatnego sporządzenia opinii lub ekspertyz Rada zobowiązuje Burmistrza do wydatkowania środków z budżetu gminy na konkretny cel. Niniejsza regulacja jest pozbawiona podstaw prawnych i narusza art. 60 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym za prawidłową gospodarkę finansową gminy odpowiada wójt. To organ wykonawczy gminy jest dysponentem budżetu i przysługuje mu wyłączne prawo zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych przez radę gminy, a także dokonywania wydatków budżetowych (art. 60 ust. 2 pkt 1 i 3 ustawy o samorządzie gminnym). Organ nadzoru wyjaśnia, że zaciąganie zobowiązań oraz dokonywanie wypłat w związku z umowami za świadczenie usług, w tym za usługi sporządzenia ekspertyz, opinii i porad przez osoby posiadające fachową wiedzę, mieści się w pojęciu gminnej gospodarki finansowej. To z kolei przesądza o braku upoważnienia rady gminy do podjęcia uchwały zobowiązującej Burmistrza Ujazdu do dokonania określonego wydatku z budżetu gminy, bowiem do kompetencji rady w zakresie gospodarki finansowej należy uchwalanie budżetu, a nie dysponowanie wydzielonymi w nim środkami (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 12 listopada 2015 r., sygn. akt: II SA/Op 341/15, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 20 maja 2005 r., sygn. akt: III SA/Wr 26/04, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 5 lutego 2015 r., sygn. akt: III SA/Lu 647/14). Organ nadzoru zaznacza, że oczywistym dla organu jest to, że kompetencje Burmistrza do dysponowania budżetem i dokonywania określonych wydatków muszą wynikać z uchwały budżetowej podejmowanej przez Radę. Sformułowania zawartego w analizowanym przepisie Statutu nie można jednak poczytywać za zgodę na ujęcie w budżecie gminy konkretnego wydatku, skoro kompetencje poszczególnych organów gminy w tym zakresie zostały wyraźnie określone przez ustawę – co za tym idzie, literalne brzmienie § 75 ust. 2 Statutu pozostaje w istotnej sprzeczności z przywołanymi przepisami ustawy o samorządzie gminnym.

W ocenie organu nadzoru rada, na podstawie art. 18b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, uprawniona jest do swobodnego określenia organizacji i zasad działania komisji skarg, wniosków i petycji, w tym do ustalenia liczby jej członków – z tym jednak zastrzeżeniem, że skład liczbowy powinien korespondować z przepisami ustawy o samorządzie gminnym. Wskazany przepis nie daje natomiast podstaw do określenia terminu rozpatrzenia skarg, wniosków i petycji, zwłaszcza że kwestie te zostały uregulowane w przepisach odrębnych. Tymczasem Rada Miejska w Ujeździe w § 81 ust. 4 postanowiła, że Komisja Skarg, Wniosków i Petycji bada skargę, wniosek lub petycję na posiedzeniu zwołanym w ciągu 21 dni od daty otrzymania stanowiska Burmistrza wobec skargi, wniosku lub petycji – normując tym samym w sposób pośredni termin załatwienia przedmiotowych spraw. Z § 81 ust. 3 Statutu wynika bowiem, że Burmistrz wyraża swoje stanowisko w terminie 21 dni od otrzymania odpisu skargi, wniosku lub petycji – co oznacza, że w określonych sytuacjach, przy przyjęciu najdłuższych możliwych terminów przewidzianych w Statucie, skarga, wniosek lub petycja zostanie rozpatrzona po upływie 42 dni. Takie uregulowania nie tylko stanowią przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z art. art. 18 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 18b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, ale również istotnie naruszają art. 237 § 1 i art. 244 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096) oraz art. 10 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870). Nie znajdując podstaw do stwierdzenia nieważności całego § 81 ust. 3, organ nadzoru wyeliminował jedynie słowa: „w terminie 21 dni od otrzymania odpisu skargi, wniosku lub petycji”. Zapis ten wpływa bowiem na okres rozpatrywania konkretnych spraw w taki sposób, że może doprowadzić do ich rozstrzygnięcia z uchybieniem ustawowych terminów.

Należy również zauważyć, że rada gminy nie może w uchwale normować kwestii, które zostały już uregulowane w ustawie – takie działanie będzie bowiem zawsze albo powtórzeniem, albo modyfikacją przepisu ustawy. W orzecznictwie sądowo-administracyjnym dominuje pogląd, zgodnie z którym powtarzanie regulacji ustawowych, ich modyfikacja lub uzupełnienie przez przepisy uchwały jest niedopuszczalne i dezinformujące, ponieważ może doprowadzić do interpretacji przepisów odmiennej lub sprzecznej z intencją ustawodawcy. Modyfikacje i powtórzenia przepisów ustawowych stanowią istotne naruszenie prawa (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt: II SA/WR 1179/98). Ponadto zgodnie z § 137 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw oraz innych aktów normatywnych. Biorąc pod uwagę przedstawiającą linię orzecniczą, za niedopuszczalne należy uznać następujące przepisy Statutu:

- 1) § 9 ust. 4, w którym Rada unormowała możliwość powołania doraźnych komisji z jednoczesnym określeniem ich skład i zakresu działania – powtarzając tym samym art. 21 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym;

- 2) § 11 ust. 1 Statutu, w którym wskazano, że przewodniczący organizuje pracę rady i prowadzi obrady – zapisem tym powtórzono art. 19 ust. 2 zd. 1 ustawy o samorządzie gminnym;
- 3) § 12 ust. 1 Statutu, w którym uregulowano uczestnictwo radnego w pracach Rady i komisjach – wskazany przepis uchwały stanowi modyfikację art. 24 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Mając na uwadze powyższe argumenty, stwierdzam jak na wstępie.

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.) niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu za pośrednictwem Wojewody Opolskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Z up. Wojewody Opolskiego  
Dyrektor  
Wydziału Prawnego i Nadzoru

*Beata Adamus*