



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.738.2021

Katowice, dnia 22 lipca 2021 r.

Rada Gminy Lipie

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXV/224/2021 Rady Gminy Lipie z dnia 17 czerwca 2021 r. w sprawie zmiany Statutu Gminy Lipie, w części określonej w § 1 pkt 11 uchwały, w którym wprowadzono nowe brzmienie Załącznika Nr 2 do Statutu Gminy Lipie - jako niezgodnej z art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7 oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja”.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Lipie dokonała zmiany Statutu Gminy Lipie.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 22 czerwca 2021 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż w ww. części jest ona niezgodna z prawem.

W podstawie prawnej uchwały Rada powołała art. 18 ust. 2 pkt 1 oraz art. 22 ustawy o samorządzie gminnym.

Statut gminy jest zasadniczym aktem jednostki, stanowiącym o jej ustroju (art. 3 ust. 1 ustawy), uchwalanym przez radę gminy na podstawie normy kompetencyjnej z art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy.

Zgodnie z art. 40 ustawy o samorządzie gminnym, na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy (ust. 1). Na podstawie przepisów tej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie m.in. wewnętrznego ustroju gminy (ust. 2). Jednocześnie norma art. 3 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym przesądza, że o ustroju gminy stanowi jej statut, który podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 22 ust. 2 ustawy). Stwierdzić należy, że rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy, a zatem musi respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu (art. 87 ust. 2 Konstytucji).

Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W ramach udzielonej organowi stanowiącemu delegacji organ ten nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Ponadto, na podstawie art. 7 Konstytucji, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wskazany powyżej przepis Konstytucji RP stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej, czyli zasadę praworządności. Przekroczenie kompetencji przez Radę Gminy przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 roku (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał. Powyżej wskazana konstytucyjna zasada praworządności została doprecyzowana w art. 94 zd. 1 Konstytucji, który stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów.

Zdaniem organu nadzoru za niezgodny z prawem należy uznać § 1 pkt 11 uchwały wprowadzający nowe brzmienie Załącznika Nr 2 do Statutu Gminy Lipie, a zatem nowy WYKAZ JEDNOSTEK ORGANIZACYJNYCH GMINY. Wprowadzenie wykazu jednostek organizacyjnych gminy nie stanowi materii statutowej. Nie określa przede wszystkim organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy organów gminy, o czym mowa w art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z art. 9 ust. 1 i art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy o samorządzie gminnym w celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne w drodze odrębnej uchwały. W konsekwencji wspomniany Załącznik Nr 2 ma charakter wyłącznie informacyjny, co jest sprzeczne z prawem. Statut gminy powinien bowiem zawierać wyłącznie przepisy o charakterze normatywnym, a nie informować o innych sprawach i uchwałach podejmowanych przez Radę Gminy Lipie (por. m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 9 grudnia 2009 r., sygn. akt IV SA/Gl 765/09; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Na marginesie wskazać należy, że Rada przedmiotową uchwałą w § 1 po pkt 3 wprowadziła pkt 11, co stanowi naruszenie zasad poprawnej legislacji. Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP, Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). W uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 grudnia 2011 r. (sygn. akt III SA/Wr 568/11, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) podkreślono, że: "Z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego wynika zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny, zgodnie z regułami poprawnej legislacji. Dotyczy to także aktów prawa miejscowego, będących powszechnie obowiązującym prawem na terenie działania organów, które je ustanowiły (...)". Z powyższego wynika zatem, iż prawodawca jest obowiązany tworzyć prawo w oparciu o reguły poprawnej

legislacji. Tymczasem Rada wprowadzając w § 1 po pkt 3 punkt 11 w sposób ewidentny uchybiła standardom dotyczącym poprawnej legislacji.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały - w części określonej w *petitum*, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Z up. Wojewody Śląskiego

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego