

**PODLASKI URZĄD WOJEWÓDZKI
w BIAŁYMSTOKU
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3**

NK-II.4131.170.2014.AK

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

§ 10 ust. 2 w części „Wykaz sołectw określa załącznik Nr 5 do niniejszego Statutu”, § 16 ust. 2, § 28 ust. 3, § 39 ust. 2 w części „lub w inny skuteczny sposób”, § 75 ust. 3, § 81 ust. 4, § 112 ust. 1 pkt 4, § 115 ust. 3 w części „na wniosek Przewodniczącego” Statutu Gminy Płaska stanowiącego załącznik do uchwały Rady Gminy Płaska Nr XXIX/183/14 z dnia 11 sierpnia 2014 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Płaska oraz załącznika nr 4 (wykaz jednostek organizacyjnych gminy) i załącznika nr 5 (wykaz sołectw Gminy Płaska) stanowiących załączniki do ww. Statutu.

UZASADNIENIE

W dniu 11 sierpnia 2014 r. Rada Gminy Płaska podjęła uchwałę NR XXIX/183/14 w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Płaska, która w dniu 12 września 2014 r. wpłynęła do organu nadzoru i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Analiza przedmiotowej uchwały wykazała, iż część jej zapisów podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 6 października 2014 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia ich nieważności.

W § 16 ust. 2 Statutu, Rada Gminy Płaska wskazała, iż *za udział w sesji rady, sołtysowi przysługuje dieta w wysokości określonej odrębną uchwałą*. Zgodnie z art. 35 ustawy o samorządzie gminnym organizację i zakres działania sołectwa (...) określa właściwa rada gminy odrębnym statutem. Oznacza to, że również zagadnienia związane

z finansowaniem działań sołtysa i rady sołeckiej należą do właściwości organów gminy. W myśl w art. 37b ust.1 ustawy o samorządzie gminnym rada gminy może ustanowić zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej. We wskazanej normie kompetencyjnej nie mieści się upoważnienie dla rady gminy do ustalania w statucie gminy, iż sołtysowi za udział w sesjach przysługuje dieta, jak to uczyniła Rada Gminy Płaska w § 16 ust. 2 Statutu.

W § 28 ust. 3 Statutu, Rada Gminy Płaska zawarła zapis, zgodnie z którym *nadzór merytoryczny nad Biurem Rady sprawuje Przewodniczący Rady.*

Wskazać należy, iż rzeczywiście obsługę rady gminy wykonuje najczęściej jednostka organizacyjna urzędu gminy określana zwykle w nomenklaturze jako „biuro rady”. Powołuje je regulaminem organizacyjnym na podstawie art. 33 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym kierownik urzędu, którym jest wójt lub burmistrz. Ani zatem rada gminy, ani też jej przewodniczący nie mogą nadzorować pracy żadnej jednostki organizacyjnej urzędu gminy, również biura rady. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 czerwca 1996 r. *postanowienia statutu upoważniającego przewodniczącego rady gminy do nadzorowania pracy biura rady nie mają uzasadnienia w ustawie z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Nadzór jest bowiem elementem hierarchicznego lub funkcjonalnego podporządkowania organów zajmujących określone miejsca w danej strukturze organizacyjnej (Wyrok NSA z 26 czerwca 1996 r., sygn. akt IV SA 695/96).*

W § 39 ust. 2 Rada Gminy Płaska uregulowała kwestię sposobu doręczeń radnym zawiadomień, wskazując, iż może to nastąpić obok drogi mailowej, pocztowej, również *w inny skuteczny sposób*. Wskazać należy, iż Rada Gminy Płaska winna mieć świadomość, iż umieszczanie w akcie prawa miejscowego pojęć niedookreślonych nie może mieć miejsca. Tym bardziej, że naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zasada legalizmu. Uchwały będące aktami prawa miejscowego powinny być formułowane jasno i precyzyjnie, wprowadzając zaufanie obywateli do prawa. W orzecznictwie sądowo - administracyjnym, przyjęto, iż uchwały stanowiące akty prawa miejscowego powinny zawierać zapisy uniemożliwiające stosowanie tzw. luzu interpretacyjnego. Zgodnie ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażonym w wyroku z dnia 5 stycznia 2010 r., sygn. akt I OSK 948/09 (...) *uchwały rady gminy, a w szczególności takie które są aktami prawa miejscowego, powinny być klarowne i jednoznaczne, aby uniemożliwić stosowanie*

niedopuszczalnego luzu interpretacyjnego. Tym samym za niedopuszczalny należy uznać zapis § 112 ust. 1 pkt 4 Statutu, wskazujący, iż Wójt wykonuje inne zadania określone ustawami i Statutem.

Ponadto Rada Gminy Płaska w § 75 ust. 3 Statutu nieprawidłowo wskazała, iż *odpisy uchwał przekazuje się właściwym jednostkom do realizacji i wiadomości zależnie od ich treści.*

Zgodnie z treścią art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym *wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa.* Wykonanie uchwały można rozumieć w sensie węższym bądź szerszym. W znaczeniu wąskim polega ono na realizacji zadań wynikających z uchwały, np. na wyposażeniu w majątek nowo utworzonej gminnej jednostki organizacyjnej, realizacji dochodów i wydatków budżetu gminy czy oznaczeniu ulicy nazwą nadaną jej przez radę gminy. W szerszym znaczeniu pojęcie to obejmuje także czynności materialno-techniczne dotyczące uchwały, np. przesłanie jej do organu nadzoru, wpisanie do rejestru uchwał, podanie do wiadomości powszechnej, skierowanie - w razie potrzeby - do publikacji w dzienniku urzędowym lub właściwej jednostki organizacyjnej itp. (wykonanie formalne). Takich działań wykonawczych wymagają wszystkie uchwały i jest to czynność zarezerwowana jedynie dla wójta a nie rady.

Mocą natomiast § 81 ust. 4 Statutu, Rada Gminy Płaska postanowiła, iż Przewodniczący może zarządzić głosowanie łączne nad grupą poprawek do projektu uchwały. W ocenie organu nadzoru zapis taki, bez precyzyjnego wskazania w jakich sytuacjach i pod jakimi warunkami dopuszczona zostanie taka forma głosowania, jest niedopuszczalny. Wskazać należy, iż zapisy Statutu dotyczące opisu procedur oraz etapów głosowania nad uchwałą powinny być tak konstruowane, aby w jak największym stopniu zapewnić przejrzystość stanowienia prawa na poziomie gminnym. W ocenie organu nadzoru kwestionowany zapis jako mało precyzyjny należało wyeliminować obrotu prawnego.

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy ustalanie wynagrodzenia wójta. Natomiast art. 8 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych stanowi, że wynagrodzenie wójta ustala rada gminy w drodze uchwały. Przepisy ww. ustawy nie przyznają natomiast wyłącznej inicjatywy uchwałodawczej w omawianej sprawie przewodniczącemu rady gminy. Przyznanie zatem

inicjatywy mocą zapisów Statutu, tj. **§ 115 ust. 3 Statutu** uznać należy za istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności ww. zapisu.

Niezgodne z rzeczywistym stanem faktycznym są również zapisy **załącznika nr 4 i 5 do Statutu Gminy Płaska**, zawierające odpowiednio wykaz jednostek organizacyjnych oraz wykaz sołectw Gminy Płaska. Zaistniałe niezgodności uzasadniają w ocenie organu nadzoru stwierdzenie nieważności ww. załączników, jak też odpowiednich przepisów Statutu odsyłających do omawianych załączników.

Niezależnie od powyższych uchybień, organ nadzoru kwestionuje konstrukcję podjętej przez Radę Gminy Płaska uchwały.

Sposób redagowania i oznaczania poszczególnych jednostek redakcyjnych uchwał organów samorządu terytorialnego reguluje rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908 ze zm.).

Zgodnie z § 29 ust. 2 rozporządzenia. w załącznikach zawiera się w szczególności wykazy, wykresy, wzory, tabele i opisy o charakterze specjalistycznym, nie dające się zapisać w postaci klasycznych jednostek systematyzacyjnych. Należy zgodzić się z tezą rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Lubuskiego z dnia 30 lipca 2010 r. (sygn. akt NK.I.AKop.0911-5-12/10), że uchwała będąca aktem prawa miejscowego może zawierać załączniki. Odesłania do załączników zamieszcza się w przepisach merytorycznych uchwały. W załączniku nie powinno się więc zamieszczać treści merytorycznych, podstawowych. Załącznik do uchwały powinien być zaś miejscem, w którym umieszcza się np. wykazy, wykresy, wzory, tabele i opisy o charakterze specjalistycznym.

Tymczasem Rada Gminy Płaska treść merytoryczną statutu zawarła w załączniku do uchwały, a ponadto wykazy jednostek organizacyjnych oraz sołectw również w odrębnych załącznikach, określając je jako załączniki do Statutu, czyli formułując *de facto* załączniki do załączników, co w świetle zapisów ww. rozporządzenia uznać należy za niedopuszczalne.

Podkreślić należy, iż statut gminy, który jest aktem prawnym o charakterze normatywnym, nie może zawierać uregulowań prawnych sprzecznych z ustawą o samorządzie gminnym.

Przyjęcie przedmiotową uchwałą kwestionowanych przez organ nadzoru uregulowań, dokonane zostało w ocenie organu nadzoru przez Radę Gminy Płaska

z przekroczeniem upoważnienia ustawowego. *Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej, do których zalicza się organy samorządu terytorialnego, działają na podstawie i w granicach prawa, stąd też niedopuszczalnym jest podejmowanie przez Radę regulacji bez wyraźnego upoważnienia ustawowego lub z jego przekroczeniem.*

Stwierdzone przez organ nadzoru uchybienia należało zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności § 10 ust. 2 w części „Wykaz sołectw określa załącznik Nr 5 do niniejszego Statutu”, § 16 ust. 2, § 28 ust. 3, § 39 ust. 2 w części „lub w inny skuteczny sposób”, § 75 ust. 3, § 81 ust. 4, § 112 ust. 1 pkt 4, § 115 ust. 3 w części „na wniosek Przewodniczącego”) Statutu Gminy Płaska stanowiącego załącznik do uchwały Rady Gminy Płaska Nr XXIX/183/14 z dnia 11 sierpnia 2014 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Płaska oraz załącznika nr 4 (wykaz jednostek organizacyjnych gminy) oraz załącznika nr 5 (wykaz sołectw Gminy Płaska) stanowiących załączniki do ww. Statutu.

Jednocześnie informuję, iż organ nadzoru odstępuje od stwierdzenia nieważności § 18 ust. 2 oraz § 30 ust. 2 Statutu Gminy Płaska stanowiącego załącznik do uchwały Rady Gminy Płaska Nr XXIX/183/14 z dnia 11 sierpnia 2014 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Płaska

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy Gminie prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Otrzymuje:

Rada Gminy Płaska

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Aneta Kuberska
Dyrektor
Wydziału Nadzoru i Kontroli