

OR - 0112/105/2003

Sygn.akt II SA/Ka 472/03

ODPIS

[Signature]
25.08.2003

*18.08.2003
1 + Biuro Rady
MC G. elg. TP - 12 mow*

*Proszę o przekazanie
ksera pisma
komisji statutowej*

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 11 czerwca 2003 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie Ośrodek Zamiejscowy w Katowicach
w składzie następującym:

Przewodniczący sędzia NSA

Sędziowie NSA

Protokolant referent

Szczepan Prax (spr.)

Roman Ciaglewicz

Małgorzata Korycińska

Agnieszka Wita

po rozpoznaniu w dniu 11 czerwca 2003 r.

sprawy ze skargi Gminy Bojszowy

na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego

z dnia 21 stycznia 2003 r. nr PN-N-0911/12/R/03

w przedmiocie nieważności uchwały rady gminy w sprawie statutu gminy

oddała skargę



Na oryginalne własne podpisy
Za zgodność z oryginałem

Urząd Gminy Bojszowy
WPLYNEŁO
18.08.2003r
1856
Lp. złączników
Pozostałe

UZASADNIENIE

Uchwałą nr III/14/2002 z dnia 20 grudnia 2002 r. Rada Gminy w Bojszowach uchwaliła statut Gminy.

Zaskarżonym rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewoda Śląski w trybie art.91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. Nr 142 z 2001 r., poz.1591 z późn. zm.) stwierdził nieważność powyższej uchwały. Podstawą tego rozstrzygnięcia było ustalenie, że uchwała jest sprzeczna z art.5 ust.3, art.23 ust.2 i art.37a powołanej ustawy. Według tych przepisów statut gminy określa zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej, określa też zasady działania klubów radnych, jak również musi określać zasady, na jakich przewodniczący organu wykonawczego jednostki pomocniczej może uczestniczyć w pracach rady gminy. Tymczasem zakwestionowany statut nie zawiera powyższych obligatoryjnych elementów.

Ponadto organ nadzoru zauważył niezgodność z prawem następujących uregulowań uchwały: Zgodnie z zapisem § 17 ust.6 statutu o sposobie udostępniania i publikacji wyników kontroli komisji rewizyjnej decyduje rada w formie uchwały. Taki zapis jest sprzeczny z przepisem art.11 b ust.3 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich określa statut gminy. Rada gminy nie może zatem określić zasad dostępu i korzystania z określonej kategorii dokumentów w innej uchwale niż statut.

Przepis § 18 ust.2 zd. 4 statutu stanowi, że zasady działania klubu radnych określa rada gminy, natomiast z art.23 ust.2 cyt. ustawy kluby radnych działają na zasadach określonych w statucie gminy.

Sprzeczna z prawem jest regulacja § 21 ust.2 pkt 9 statutu, zgodnie z którą do zadań wójta należy w szczególności wydawanie zarządzeń porządkowych w sprawach niecierpiących zwłoki związanych z bezpośrednim zagrożeniem interesu publicznego. Jest to zawężająca modyfikacja art.40 ust.3, w zw. z art.41 ust.2 ustawy samorządowej, zastrzegającym możliwość wydawania przepisów porządkowych przez wójta gminy w przypadkach niecierpiących zwłoki, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego.

Z kolei postanowienia § 23 ust.4 zd. 2 statutu stanowią, iż wójt niezwłocznie ogłasza uchwałę budżetową i sprawozdanie z jej wykonania w trybie przewidzianym dla

Sygn.akt II SA/Ka 472/03

przepisów gminnych, tj. poprzez rozplakatowanie na tablicach ogłoszeń lub w gazetach lokalnych. Narusza to art.42 cyt. ustawy, według którego zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Zgodnie z tą ustawą akty prawa miejscowego stanowione przez organ gminy podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

§ 24 ust.3 zd. 2 statutu stanowi, że czynności przekraczające zakres pełnomocnictwa udzielonego kierownikowi jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej wymagają zgody wójta gminy. Zgodnie zaś z art.47 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym kierownicy takich jednostek działają jednoosobowo wyłącznie na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez wójta gminy.

W końcu § 9 ust.3 załącznika nr 3 do statutu, który mówi, że większością głosów ustawowego składu rady do porządku obrad może być włączony temat lub projekt uchwały nie umieszczony w programie sesji, jest niezgodny z art.20 ust.1a cyt. ustawy, gdyż według niego rada gminy może wprowadzić zmiany w porządku bezwzględną większością ustawowego składu rady.

W skardze do Naczelnego Sądu Administracyjnego Gmina Bojszowy wniosła o uchylenie zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego. Skarżąca zarzuciła, że rozstrzygnięcie to rażąco narusza art.5 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym, gdyż gmina może, ale nie musi tworzyć jednostki pomocnicze. Jeżeli więc w gminie takie jednostki nie występują to nie ma potrzeby regulowania tej kwestii w statucie. „Ustawa bowiem stanowi o swobodzie gmin w tworzeniu jednostek pomocniczych i kształtowaniu ich struktury organizacyjnej, a tym samym decydowaniu co do zasad na jakich przewodniczący organu wykonawczego jednostki pomocniczej może uczestniczyć w pracach rady gminy, tj. art.5 ust.3 i art.37a ustawy”. Według skarżącej Wojewoda nie posiada uprawnień do ingerowania w strukturę gminy i prawa jej organów do tworzenia jednostek pomocniczych. Jej zdaniem nie naruszony został również art.23 ust.2 cyt. ustawy, gdyż zapis statutu wypełnia treść tego przepisu, „a rzeczą interpretacji Rady Gminy a nie organu nadzoru jest czy określone tam zasady wyczerpują potrzebę w zakresie tworzenia klubu radnych”. Pozostałe zastrzeżenia organu nadzoru skwitowane zostały w skardze jako dotyczące kwestii nieistotnych, „a wręcz interpretacji”.

Odpowiadając na skargę Wojewoda Śląski wniósł o jej oddalenie, podtrzymując swoje dotychczasowe stanowisko.

Sygn.akt II SA/Ka 472/03

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga jest bezzasadna. Zgodnie z art.91 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym organ nadzoru jest uprawniony do orzeczenia nieważności uchwały organu gminy, jeżeli jest ona sprzeczna z prawem. W zaskarżonym rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewoda wykazał taką sprzeczność w uchwalonym przez skarżącą statucie Gminy. Odnosnie zarzutu naruszenia art.5 ust.1 powołanej ustawy skarżąca odbiega od istoty rzeczy. Mianowicie Wojewoda wcale nie twierdził, że Gmina musi utworzyć jednostki pomocnicze, gdyż w tym zakresie art.5 ust.1 daje jej rzeczywiście swobodę. Natomiast podniósł, że art.5 ust.3 wymaga, by w statucie gminy określone zostały zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej. Określenie tych zasad nie jest równoznaczne z obowiązkiem utworzenia jednostki pomocniczej. Ustawowy nakaz określenia w statucie danej materii powoduje, że w razie gdy statut materii tej nie określa, to nie spełnia wymogów prawa, a więc jest z nim sprzeczny. Zwrócić należy przy tym na regulację art.5 ust.2 ustawy, dającą mieszkańcom gminy inicjatywę w zakresie tworzenia jednostki pomocniczej. W sytuacji, gdy statut nie określa zasad przewidzianych w art.5 ust.3, to inicjatywa taka nie może być uwierczona podjęciem stosownej uchwały przez radę gminy, bez uzupełnienia statutu. W świetle wcześniej poczynionych uwag statut powinien jednak zawierać wszystkie uregulowania wymagane ustawą. Ustawa nie zna bowiem pojęcia statutu częściowego. Z samej treści uchwały nie wynika zresztą, by miała to być częściowa regulacja materii statutowej.

Podobnie rzecz się ma z zarzutem dotyczącym art.23 ust.2 ustawy samorządowej, według którego radni mogą tworzyć kluby radnych, działające na zasadach określonych w statucie gminy. Przepis nie wskazuje stopnia szczegółowości tych zasad. Muszą one zatem spełniać tylko jeden elementarny warunek, a mianowicie, by na ich podstawie kluby radnych mogły funkcjonować. Tymczasem w § 18 ust.2 statutu postanowiono, że zasady działania klubu określa rada gminy. Ponieważ określenie to ma właśnie nastąpić w statucie, to wskazany zapis jest sprzeczny z prawem. Oznacza to jednocześnie, że obligatoryjny element statutu w omawianym statucie nie został zamieszczony. Taka sama sytuacja występuje w zakresie braku określenia zasad uczestnictwa w pracach rady gminy przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej, czego wymaga art.37a cyt. ustawy.

Sygn.akt II SA/Ka 472/03

Odnosnie pozostałych kwestii podniesionych w rozstrzygnięciu nadzorczym skarga właściwie nie zajmuje stanowiska. W żadnym razie nie można podzielić jej twierdzenia, że chodzi o kwestie nieistotne. Modyfikowanie w statucie zapisów ustawy, mających charakter bezwzględnie obowiązujący, stanowi rażące naruszenie prawa i daje organowi nadzoru podstawę do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego. Podzielić należy przy tym ocenę prawną Wojewody w odniesieniu do poszczególnych naruszeń prawa, stwierdzonych przez niego w przedmiotowym statucie. Nieistotne naruszenie dotyczy jedynie § 24 ust.3 zd.2 statutu, mówiącym o wymaganej zgodzie wójta na te czynności kierowników jednostek organizacyjnych, które przekraczają zakres pełnomocnictwa. Zapis ten można bowiem interpretować w ten sposób, że w razie, gdy wystąpi potrzeba dokonania tego rodzaju czynności, to dotychczasowe pełnomocnictwo musi być uzupełnione odrębną zgodą wójta. W istocie chodzi więc o poszerzenie zakresu pełnomocnictwa. Powyższa kwestia nie ma jednak znaczenia dla pozytywnej oceny legalności zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego, które zostało wydane z zachowaniem terminu określonego w art.91 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym.

Z powyższych względów na podstawie art.27 ust.1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz.368 z późn. zm.) orzeczono, jak w sentencji.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem