



WOJEWODA
WARMIŃSKO - MAZURSKI

PN.4131.223.2019



Olsztyn, dnia 25 kwietnia 2019 r.

C. Górska
29.04.19

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 509) **stwierdzam nieważność: § 6, § 7, § 8, § 10, § 15 pkt 2 co do sformułowania „oraz spotkań radnych z mieszkańcami Gminy”, § 18 ust. 3, § 39 ust. 2, § 40 ust. 3, § 57 ust. 2 i ust. 3 co do sformułowania „po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego, o którym mowa w ust. 2” uchwały Nr VI/38/19 Rady Gminy Lubawa z dnia 28 marca 2019 r. w sprawie Statutu Gminy Lubawa.**

Uzasadnienie

Przedmiotowym aktem Rada Gminy Lubawa, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwaliła Statut Gminy Lubawa.

Zgodnie z art. 22 ust. 1 ww. ustawy, statut gminy określa organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy. Przepisy ww. ustawy mogą także przewidywać inne obligatoryjne elementy statutu. W przedmiotowej uchwale, przepisy wskazane poniżej, przekraczają zakres wskazanej powyżej delegacji ustawowej, a nie występuje przepis szczególny, uzasadniający wprowadzenie regulacji do statutu dotyczących kwestii:

- udostępnienia przez wójta klubowi radnych pomieszczenia wyposażonego w odpowiedni sprzęt biurowy i materiały biurowe, w celu organizacji i odbywania spotkań i narad na terenie urzędu gminy, jeżeli tematem tych spotkań i narad są sprawy związane z działalnością i zadaniami rady gminy - **§ 6 Statutu**;
- ustalania przez przewodniczącego rady, w porozumieniu z wójtem, zasad odbywania w urzędzie gminy bezpośrednich spotkań mieszkańców z radnymi, podawania tych zasad do publicznej wiadomości i wymaganej przy tym ochrony danych osobowych mieszkańców - **§ 7 Statutu** i w konsekwencji, odnoszące się do powyższego sformułowanie z **§ 15 pkt 2 Statutu** „oraz spotkań radnych z mieszkańcami gminy”;
- zwoływania posiedzenia komisji rady przez Przewodniczącego Rady, w przypadku nieobecności lub niemożności pełnienia funkcji przez przewodniczącego komisji rady i jego zastępcę - **§ 40 ust. 3 Statutu** – Rada Gminy w sposób nieuprawniony, wbrew treści at. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, wyposażyła Przewodniczącego Rady w dodatkowe

uprawnienia.

Z kolei w § 8 Statutu, Rada przyjęła, że przewodniczący rady wydając polecenie służbowe pracownikowi urzędu gminy wykonującemu zadania organizacyjne, prawne lub inne zadania związane z funkcjonowaniem rady gminy, komisji rady i radnych, zastrzega aby interpelacje i zapytania złożone na piśmie przez radnego w urzędzie gminy przekazywanej niezwłocznie, w jego imieniu, wójtowi gminy.

Przytoczone postanowienie Statutu, stanowi powtórzenie i częściowa modyfikację kwestii uregulowanej w art. 21a i art. 24 ust. 6 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z § 134 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. Nr 100, poz. 908) - podstawą wydania uchwały i zarządzenia jest przepis prawny, który:

- 1) upoważnia dany organ do uregulowania określonego zakresu spraw;
- 2) wyznacza zadania lub kompetencje danego organu.

W świetle zaś brzmienia § 135 - w uchwale zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie, o którym mowa w § 134 pkt 1, oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji organu, o których mowa w § 134 pkt 2.

Powtórzenie natomiast regulacji ustawowej bądź jej modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji (vide wyrok NSA z 20 sierpnia 1996 r. sygn. akt SA/Wr 2761/95). W literaturze i orzecznictwie podkreśla się, że: "Wprowadzenie powtórzeń regulacji ustawowej w aktach normatywnych o charakterze wewnętrznym może się stać przyczyną niejasności interpretacyjnych. Podmiot interpretujący przepis prawa wewnętrznego, zawierającego powtórzenie postanowień ustawy, kierując się zasadą racjonalnego prawodawcy, będzie doszukiwał się nieistniejącego merytorycznego uzasadnienia dla takiego "zabiegu redakcyjnego" (Bąkowski Tomasz, Bielski Piotr, Kazubowski Krzysztof, Kokoszczyński Marcin, Stelina Jakub, Warylewski Jarosław, Wierczyński Grzegorz, Komentarz, ABC 2003). Naruszenie tej zasady techniki prawodawczej stanowi przede wszystkim nieuprawnione wejście prawodawcy miejscowego w sferę kompetencji zastrzeżonych wyłącznie dla ustawodawcy (twórcy prawa powszechnie obowiązującego), co może wywołać u adresatów norm wadliwe przekonanie, że transponowane na grunt lokalny normy prawa powszechnie obowiązującego, są jedynie normami prawa miejscowego, które wiążą wyłącznie na obszarze właściwości lokalnego prawodawcy (wyrok z dnia 20 maja 2008 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu III SA/Wr 204/08, LEX nr 507817). Naczelny Sąd Administracyjny - ośrodek zamiejscowy we Wrocławiu, w wyroku z dnia 14 października 1999 r. (sygn. akt II SA/Wr 1179/98, publ. OSS 2000/1/17), rozważając kwestię powodów

niezgodności z prawem takiego powielania ustawowych przepisów wyjaśnił, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy.

Natomiast bez podstawy prawnej, Rada ustaliła w **§ 10 Statutu**, iż radny w celu uzyskania zwolnienia od pracy zawodowej w związku z udziałem w pracach organów gminy, okazuje pracodawcy pisemne zawiadomienie zawierające określenie terminu odbywania sesji rady gminy lub posiedzenia komisji rady, podpisane przez przewodniczącego rady lub przewodniczącego komisji. Po pierwsze, powyższe zagadnienie nie stanowi materii statutowej, po drugie zaś wprowadza nieuprawnione ograniczenia dowodowe w zakresie stwierdzenia okoliczności uzasadniających zwolnienia od pracy zawodowej, zgodnie z art. 25 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

W **§ 18 ust. 3 Statutu**, Rada ustaliła, że porządek obrad obejmuje rozpatrzenie uchwały zgłoszonej w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, jeżeli projekt uchwały został złożony przed sesją, zgodnie z zasadami wnoszenia inicjatyw obywatelskich, a Przewodniczący Rady nie mógł lub odmówił umieszczenia jej w porządku obrad.

Należy zauważyć, iż art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, przewiduje delegację dla rady gminy do określenia w drodze uchwały: szczegółowych zasady wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasad tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasad promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych, formalnych wymogów, jakim muszą odpowiadać składane projekty, z zastrzeżeniem przepisów niniejszej ustawy. Prawidłowa realizacja powyższego uprawnienia rady polega na całościowym uregulowaniu wymienionych powyżej zagadnień w treści, podejmowanej na podstawie ww. przepisu - uchwały. Dlatego też, wprowadzenie do Statutu Gminy Lubawa postanowień dotyczących zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, jak ma to miejsce w przypadku **§ 18 ust. 3 Statutu**, należy uznać za działanie pozbawione podstawy prawnej.

Według art. 21 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, komisje rady podlegają radzie gminy, przedkładają jej plan pracy oraz sprawozdania z działalności. Stąd, w ocenie organu nadzoru, sprzeczna z ww. przepisem jest treść **§ 39 ust. 2 Statutu**, zgodnie z którym komisja rady może z własnej inicjatywy podejmować współpracę z komisjami rad innych jednostek samorządu terytorialnego, a nadto z organizacjami społecznymi i zawodowymi, o ile jest to związane z realizacją jej zadań.

W **§ 57 ust. 2 Statutu**, Rada przyjęła, iż badając sprawę i prowadząc postępowanie wyjaśniające w związku ze złożoną skargą, wnioskiem lub petycją, może zebrać materiały, informacje i wyjaśnienia, przeprowadzić czynności kontrolne. Należy zauważyć, iż rada gminy

nie posiada kompetencji, by regulować ww. zagadnienia w Statucie. Zgodnie bowiem z art. 226 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego Rada Ministrów otrzymała delegację do uregulowania, w drodze rozporządzenia, organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków i na tej podstawie wydała rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków z dnia 8 stycznia 2002 r. (Dz.U. Nr 5, poz. 46) Z uwagi na stwierdzenie nieważności ww. postanowienia, konieczne stało się stwierdzenie nieważności, zawartego w § 57 ust. 3 Statutu sformułowania „po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego, o którym mowa w ust. 2”.

Mając na uwadze powyższe orzeczono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, w terminie trzydziestu dni od daty jego otrzymania.

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Chojecki

Otrzymuje:

1. Przewodniczący Rady Gminy Lubawa
2. Wójt Gminy Lubawa