



Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) **stwierdzam nieważność** uchwały Rady Miejskiej w sprawie *elektronicznego przekazywania Radnym Gminy materiałów na sesje i posiedzenia komisji* z powodu istotnego naruszenia art. 22 i art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Uzasadnienie

Na sesji Rada Miejska podjęła uchwałę w sprawie *elektronicznego przekazywania Radnym Gminy Miejskiej materiałów na sesje i posiedzenia komisji*, zwaną dalej uchwałą.

Uchwała została przekazana pismem Zastępcy Burmistrza i wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 8 września 2008 r.

W toku badania legalności powyższej uchwały, Organ Nadzoru stwierdził, iż została podjęta z istotnym naruszeniem art. 22 i art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłoszeniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2007 r. Nr 68, poz. 449).

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz § 33 ust. 3 Statutu Gminy przyjętego uchwałą Rady Miejskiej. Zgodnie z regulacją § 33 ust. 3 Statutu, *materiały na sesje, w szczególności projekty uchwał, doręcza się co najmniej na 5 dni przed rozpoczęciem sesji, z tym że materiały na sesje, których przedmiotem jest uchwalenie budżetu gminy, rozpatrzenie budżetu gminy oraz rozpatrzenie sprawozdania z wykonania budżetu, doręcza się radnym co najmniej na 7 dni przed rozpoczęciem sesji*. W oparciu zaś o art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, na który powołała się Rada Miejska podejmując przedmiotową uchwałę, do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Przepis ten formułuje zasadę domniemania właściwości rady gminy, przypisując jej wszystkie sprawy należące do zakresu działania gminy, chyba że ustawy stanowią inaczej. Z zakresu kompetencji rady gminy należy jednakże wykluczyć możliwość regulowania materii już unormowanej przez ustawę. A ta w art. 22 stanowi, że **organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy określa statut gminy**, który podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Mocą zakwestionowanej uchwały, Rada Miejska ustaliła, że wszelkie materiały dot. sesji rady i posiedzeń komisji dostępne będą dla radnych do pobrania na stronie internetowej po zalogowaniu do serwisu i określiła sposób w jaki się ma to odbywać. Wskazała nadto, że wraz z rozpoczęciem elektronicznego przekazywania radnym Gminy Miejskiej materiałów na sesje i posiedzenia komisji zaprzestanie się kopiowanie ich w formie papierowej oraz Rada postanowiła, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia z mocą obowiązującą od 1 października 2008 r.

W ocenie Organu Nadzoru, tryb i sposób doręczania radnym zawiadomień o zwołaniu sesji oraz posiedzeń komisji wraz z porządkiem obrad i projektami uchwał należy do obligatoryjnego zakresu statutu, na co wskazuje treść cytowanego powyżej art. 22 ustawy o samorządzie gminnym. Ustawa zatem zobowiązuje do uregulowania organizacji

wewnętrznej rady oraz jej trybu pracy w statucie gminy. Nie jest zatem dopuszczalne uregulowanie tych zagadnień w odrębnym regulaminie organizacyjnym rady. W odniesieniu do organizacji wewnętrznej i trybu pracy rady gminy, postanowienia statutu winny określać m.in. sprawy: trybu zwoływania sesji rady gminy, liczby wiceprzewodniczących rady, zasad prowadzenia obrad, inicjatywy uchwałodawczej, zasad przedkładania uchwał pod głosowanie, techniki głosowania, zasad protokołowania obrad, rodzaju i ilości stałych i doraźnych komisji rady oraz zasad ich tworzenia, zasad współdziałania pomiędzy komisjami rady i klubami zwłaszcza w zakresie opiniowanie projektów uchwał rady powiatu, zasad tworzenia klubów radnych, zasad obsługi administracyjno-biurowej rady i poszczególnych komisji itp.

W oparciu o art. 3 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, o ustroju gminy stanowi jej statut. Ustawodawca użył tutaj liczby pojedynczej („jej statut”) co nie jest przypadkowe, ani też w konsekwencji obojętne prawnie. Wniosek jest następujący: ustrój gminy powinien być regulowany wyłącznie przez statut i ten akt powinien być jedynym aktem prawa miejscowego (niezależnie od liczby nowelizacji) regulującym ustrój gminy. Każda wypowiedź rady na temat ustroju gminy powinna być albo nowelizacją statutu obowiązującego, albo też uchwaleniem nowego statutu.

Statut gminy jest aktem prawa miejscowego, podlegającym promulgacji w dzienniku urzędowym. Zarówno art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, jak i art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych przesądzają o jego normatywnym, powszechnie obowiązującym charakterze.

Z uwagi na przedmiot wskazanej uchwały, która dotyczy spraw powierzonych decyzją ustawodawcy do regulacji w formie statutu gminy, jak już wskazano wcześniej ma charakter aktu powszechnie obowiązującego – prawa miejscowego.

Zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Konstytucja wyklucza możliwość wejścia w życie aktu prawnego o charakterze aktu prawa miejscowego bez ogłoszenia go w ustawowo przewidzianym trybie. I tak, zgodnie z art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się:

- 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niespolonej,
- 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, **w tym statuty województwa, powiatu i gminy**,
- 3) statuty związków międzygminnych oraz statuty związków powiatów,
- 4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niespolonej,
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niespolonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy,
- 6) porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte:
 - a) między jednostkami samorządu terytorialnego,
 - b) między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej,
- 7) uchwałę budżetową województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu województwa,
- 8) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy,
- 9) statut urzędu wojewódzkiego,
- 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe (art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych). Akty normatywne wchodzi w życie w terminie

czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy (art. 4 ust. 1). Jak wynika z art. 4 ust. 2, 3 oraz z art. 5 ustawy, odstępstwo od tej zasady może nastąpić tylko wobec przepisów porządkowych oraz w szczególnie uzasadnionych przypadkach.

Rada Miejska rozbiła materię statutową i uregulowała kwestie podlegające określeniu w statucie gminy, czym naruszyła art. 3 ust. 1 i art. 22 ustawy o samorządzie gminnym. Ponadto, tego typu uchwała, posiadająca charakter aktu prawa miejscowego winna być skierowana do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym i wejść w życie po upływie 14 dni od jej publikacji. Niedopełnienie tego warunku stanowi również istotne naruszenie art. 4 i art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych. Uchybienie dotyczące sposobu ogłoszenia uchwalonego aktu, jak i nieuregulowanie trybu pracy rady gminy oraz jej organizację wewnętrzną poprzez nowelizację statutu gminy, skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty doręczenia za pośrednictwem organu nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego - Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Rafał Jurkowlaniec