



WOJEWODA ŚLĄSKI
NR NPIL.4131.1.555.2018



Katowice, 31 października 2018 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2018r. poz. 994 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLIII/328/18 Rady Gminy Kozy z dnia 20 września 2018 r. w sprawie Statutu Gminy Kozy, w części:

- § 4 ust. 2 i 3, § 5 ust. 1, załącznika Nr 1 do uchwały, jako niezgodnej z art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zwanej dalej „ustawą”;
- § 5 ust. 2 i 3, § 6 ust. 1 pkt 2 w zakresie wyrazów: *których wykaz stanowi załącznik Nr 2 do niniejszej uchwały*, załącznika Nr 2 do uchwały, jako niezgodnej z art. 3 ust. 1 ustawy;
- § 11, jako niezgodnej z art. 19 ust. 2 ustawy;
- § 13 ust. 6, § 112, jako niezgodnej z art. 2 Konstytucji RP;
- § 76, § 88, § 99, § 109, jako niezgodnej z art. 33 ust. 1-3 w związku z art. 3 ust. 1 ustawy; *Elektronicznie zweryfikowany w dniu 02.11.18*
- § 31 - § 37, jako niezgodnej z art. 41a ustawy;
- § 32, jako niezgodnej z art. 7 i art. 8 ustawy;
- § 35 i § 36, jako niezgodnej z art. 20 ust. 3, 5 i 6 ustawy;
- § 48 ust. 4, jako niezgodnej z art. 19 ust. 2 ustawy;
- § 65, § 70, § 71 w zakresie wyrazów: *Przewodniczący Rady* oraz § 79, jako niezgodnej z art. 18a ust. 1 ustawy w związku z art. 3 ust. 1 ustawy;
- § 66, jako niezgodnej z art. 18a ust. 5 ustawy;
- § 77, jako niezgodnej z art. 30 ust. 2 pkt 4 i art. 31 ustawy;
- § 84 ust. 2, jako niezgodnej z art. 2 Konstytucji RP i art. 18b ust. 3 ustawy;
- § 89 ust. 2 i 3, jako niezgodnej z art. 23 ust. 1 ustawy;
- § 91 ust. 1, jako niezgodnej z art. 25 ust. 1 ustawy;
- § 105 ust. 1 pkt 2 w zakresie wyrazu: *utworzenie*, jako niezgodnej z art. 5 ust. 2 ustawy;
- § 105 ust. 1 pkt 1 i 2 w zakresie wyrazów: *lub zniesienie*, jako niezgodnej z art. 2 Konstytucji RP w związku z art. 5 ust. 3 ustawy;
- § 107 ust. 1, jako niezgodnej z art. 36 ust. 1 ustawy;
- § 107 ust. 2, jako niezgodnej z art. 5 ust. 3 w związku z art. 3 ust. 1 i art. 35 ustawy;
- § 109, jako niezgodnej z art. 5 ust. 3 w związku z art. 3 ust. 1 ustawy;
- § 113, jako niezgodnej z art. 87 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Kozy uchwaliła statut Gminy Kozy. Powyższa uchwała została doręczona Wojewodzie 2 października 2018 roku. W ocenie organu nadzoru jest ona niezgodna z prawem.

Statut gminy jest zasadniczym aktem jednostki, stanowiącym o jej ustroju (art. 3 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym), 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 przesądza, że o ustroju gminy stanowi jej statut, który podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 22 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym). Zestawienie rozwiązań prawnych przyjętych w powyższych przepisach dobitnie wskazuje na tożsamość przedmiotu ich regulacji, a tym samym na to, że statut gminy jest aktem prawnym o charakterze normatywnym (por. wyroki NSA w sprawach o sygn.: II SA 6/99; II SA 3174/95 ONSA 1997/2/64; II SA 1525/00; II SA/Kr 1975/00 Wspólnota 2001/9/54).

Mając na uwadze powyższe, stwierdzić należy, 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). Ponadto Konstytucja RP stanowi w art. 94, że prawo miejscowe stanowione przez organy samorządu terytorialnego może być wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

Rozważając o przedmiocie materii statutowej należy zauważyć, że ustawa o samorządzie gminnym nie zawiera jednej zbiorczej normy prawnej obejmującej katalog spraw regulowanych w statucie gminy. Ustawa zawiera wiele przepisów prawnych wskazujących na kwestie wymagające uwzględnienia w statucie. Mimo ich rozproszenia po całej ustawie, konieczne jest jednak kompleksowe ujęcie w akcie ustrojowym wszystkich tych zagadnień, których one dotyczą.

I tak statut jednostki samorządu terytorialnego, oprócz ogólnej materii ustrojowej, powinien obligatoryjnie regulować następujące sprawy:

- zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej (art. 5 ust. 3 ustawy),
- zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich (art. 11b ust. 3 ustawy),
- zasady i tryb działania komisji rewizyjnej (art. 18a ust. 5 ustawy),
- zasady i tryb działania komisji skarg, wniosków i petycji (art. 18b ust. 3 ustawy),
- organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy (art. 22 ust. 1 ustawy),
- zasady działania klubów radnych (art. 23 ust. 2 ustawy),
- zasady uczestniczenia przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej w pracach rady gminy (art. 37a ust. 1 ustawy),
- uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy (art. 51 ust. 3 ustawy).

Wszystkie elementy wymienione w przywołanych przepisach są elementami obligatoryjnymi statutu i brak któregośkolwiek z nich dyskwalifikuje statut w całości. Stanowisko to potwierdził NSA stwierdzając m.in., iż: statut powinien jednak zawierać wszystkie uregulowania przewidziane ustawą. Ustawa nie zna bowiem pojęcia statutu częściowego (por. wyrok z dnia 11 czerwca 2003 roku, sygn. akt II SA/Ka 472/03, niepubl.).

Niezależnie od powyższego uchwała rady gminy w przedmiocie nadania statutu gminie, jako akt prawa miejscowego, podlega innym szczególnym rygorom prawnym.

Przepisy takiej uchwały w zakresie elementarnych ustaleń ustrojowych gminy winny być kompletne, jednoznaczne, czytelne oraz nie powinny budzić żadnych wątpliwości interpretacyjnych. Materia statutowa obejmować więc może wszelkie kwestie z zakresu ustroju gminy, o ile nie zostały one już uregulowane aktem wyższego rzędu i o ile ich regulacja nie będzie naruszała obowiązującego prawa. Statut gminy powinien normować materię ustrojową gminy w takim zakresie, w jakim nie czynią tego ustawy, a jego treść musi być z nimi zgodna. Należy bowiem podkreślić, że uregulowania aktów prawa miejscowego powtarzające bądź modyfikujące obowiązujące już unormowania ustawowe – stanowią – w myśl ugruntowanego w tym zakresie orzecznictwa sądowno-administracyjnego - istotne naruszenie prawa (zobacz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 1999 roku w spr. II SA/ Wr 1179/ 98 – z dnia 25 marca 2003 roku w spr. II SA/Wr 2572/02 z dnia 5 stycznia 2005 roku w spr. III RN 40/00, wyroki Wojewódzkich Sądów Administracyjnych: w Olsztynie z dnia 29 stycznia 2009 roku w spr. II SA/OI 974/08, w Krakowie z dnia 30 stycznia 2009 roku w spr. II SA/Kr 1242/08 - publikowane w bazie orzeczeń).

Wreszcie należy stwierdzić, że ustawa, mimo rozproszenia w jej treści przepisów zawierających delegację ustawową dla poszczególnych elementów składowych Statutu, ściśle określiła zakres spraw, które mogą być przedmiotem unormowania uchwały rady gminy. Tym samym konstrukcja tychże przepisów nie daje prawa radzie gminy ani do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w tych przepisach, ani podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. Zakres spraw podlegających unormowaniu w Statucie Gminy ma charakter wyczerpujący, co należy rozumieć w ten sposób, że uchwalając Statut, rada powinna zawrzeć w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich enumeratywnie wymienionych w ustawie zagadnień. Wskazując zakres zagadnień, które mogą być objęte Statutem, ustawodawca w skonstruowaniu delegacji ustawowych nie posłużył się sformulowaniem "w szczególności może określić", ale sformulowaniem kategorycznym, co prowadzi do wniosku, że treść Statutu musi bezwzględnie odpowiadać zakresowi delegacji ustawowych. Skoro w Statucie mogą znaleźć

się tylko takie postanowienia, których przedmiot mieści się w zakresie wyznaczonym ww. przepisach ustawy gminnej, to wszelkie odstępstwa od katalogu sformułowanego w tych przepisach przesądzą o naruszeniu delegacji ustawowej, jak i konstytucyjnej zasady praworządności w zakresie legalności aktu prawa miejscowego. Tego zaś typu naruszenia stanowią istotne naruszenie prawa, którego skutkiem jest stwierdzenie nieważności wadliwych unormowań uchwały ustrojowej.

Analizowany Statut Gminy Kozy z punktu widzenia realizacji delegacji ustawowej w sposób wyczerpujący reguluje wszystkie elementy obligatoryjne. Jednakże w jego treści zostały zawarte takie unormowania, które nie czynią zadość wymogom stawianym aktom prawa miejscowego. Przepisy te bowiem albo stanowią niedopuszczalne powtórzenie lub modyfikację przepisów, albo regulują określone sprawy w sposób sprzeczny z obowiązującym prawem, bądź też wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego.

I tak przepisem § 4 ust. 2 i 3, § 5 ust. 1 uchwały oraz uregulowaniami załącznika Nr 1 do uchwały, Rada Gminy unormowała kwestie dotyczące obszaru, granic administracyjnych Gminy Kozy i siedziby jej organów, podczas gdy stosownie do treści art. 4 ust. 1 ustawy kompetencja w tym zakresie należy do Rady Ministrów, która w drodze rozporządzenia:

- 1) tworzy, łączy, dzieli i znosi gminy oraz ustala ich granice;
- 2) nadaje gminie lub miejscowości status miasta i ustala jego granice;
- 3) ustala i zmienia nazwy gmin oraz siedziby ich władz.

Tym samym Rada Gminy nie jest władna regulować tego typu spraw w akcie ustrojowym Gminy.

Kolejnymi kwestionowanymi przez organ nadzoru uregulowaniami Statutu są przepisy § 5 ust. 3, § 6 ust. 1 pkt 2 w zakresie wyrazów: *których wykaz stanowi załącznik Nr 2 do niniejszej uchwały*, jak również uregulowania załącznika Nr 2 do uchwały. Pierwsze z nich dotyczy przyznania ochrony prawnej przynależnym Gminie dobrom osobistym, następne zaś wykazu jednostek organizacyjnych. Tego typu unormowania nie mieszczą się w zakresie materii ustrojowej, a tym samym z powodu przekroczenia delegacji ustawowej, należy zarzucić im naruszenie art. 3 ust. 1 ustawy. Na marginesie, przepis przyznający ochronę prawną dobrom osobistym, na gruncie prawa cywilnego, należy uznać za zbędny.

Podobnie za przekraczające zakres upoważnienia ustawowego należy również uznać przepisy:

- § 76, § 88, § 99, § 109 – nakładające na Wójta Gminy obowiązek zapewnienia obsługi technicznej, administracyjnej lub wykonania określonych czynności usługowych wobec wskazanych podmiotów; tego typu unormowania nie mieszczą się w materii ustrojowej;

- § 66 – nakładający na kierownika jednostki kontrolowanej obowiązek określonego zachowania się, materia określona tym przepisem nie mieści się w zasadach i trybie działania komisji rewizyjnej, wykracza ona również poza materię ustrojową;

- § 84 ust. 2 – regulujący tryb składania przez Wójta dodatkowych wyjaśnień przed Komisją Skarg, Wniosków i Petycji; przepis art. 18b ust. 3 ustawy wymaga od rady gminy uregulowania zasad i trybu działania komisji skarg, wniosków i petycji, tym samym wszelkie próby uregulowania Statucie zachowań Wójta i jego podwładnych podczas prac tej komisji należy uznać za niedopuszczalne z uwagi na przekroczenie delegacji ustawowej,

- § 107 ust. 2 – odnoszący się do nadzoru i kontroli jednostki pomocniczej, materia ta właściwa dla uchwały podejmowanej w oparciu o art. 35 ustawy nie mieści się w zasadach tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej; ponadto ust. 1. tego przepisu stanowi powtórzenie art. 36 ust. 1 ustawy;

Organ nadzoru zauważa również nieprawidłowości przepisów uchwały będące wynikiem niedopuszczalnej praktyki powtarzania, czy modyfikacji przepisów ustawowych, bądź też regulowania kwestii uprzednio już uregulowanych aktem ustawowym. W tym kontekście za niezgodne z prawem należy uznać przepis § 11 uchwały, który odmiennie od treści art. 19 ust. 2 ustawy reguluje kwestię wykonywania zadań Przewodniczącego Rady Gminy przez Wiceprzewodniczącego Rady.

Za sprzeczne z art. 23 ust. 1 ustawy należy uznać również uregulowanie § 89 ust. 2 i 3 uchwały, nakładające na radnych ustawy obowiązek utrzymywania więzi z mieszkańcami gminy. Jak stanowi art. 23 ust. 1 ustawy radny obowiązany jest kierować się dobrem wspólnoty samorządowej gminy. Radny utrzymuje stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami, a w szczególności przyjmuje zgłaszane przez mieszkańców gminy postulaty i przedstawia je organom gminy do rozpatrzenia, nie jest jednak związany instrukcjami wyborców. Rada gminy, w ramach kompetencji do określania organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy organów gminy, nie może określać zasad sprawowania mandatu radnego bowiem kwestie te zostały uregulowane przepisami ustawowymi. Mandat radnego ma charakter mandatu wolnego, a jego wykonywanie poddane jest jedynie weryfikacji wyborczej.

Radny nie jest w żaden sposób związany instrukcjami wyborców, a jego obowiązek utrzymania stałej więzi z wyborcami, choć oczywisty, nie jest sankcjonowany. Oznacza to, że jeśli radny nie będzie utrzymywał z wyborcami kontaktów, to nie poniesie w związku z tym żadnych konsekwencji. Sposób wykonywania obowiązków radnego pozostawiony jest zatem uznaniu radnego, a jedyną sankcją za naruszenie przez radnego obowiązków wynikających ze sprawowanego mandatu jest jego polityczna odpowiedzialność przed wyborcami. Powtarzanie zatem lub modyfikowanie przepisów ustawowych w powyższym zakresie, czy kreowanie zupełnie nowych obowiązków radnego stanowi istotne naruszenie prawa.

Podobnie należy ocenić przepis § 91 ust. 1 uchwały przyznający ochronę prawną radnemu, w sytuacji gdy ochrona ta została już przyznana przez samego ustawodawcę w art. 25 ust. 1 ustawy.

Formułując kolejne zarzuty, należy podnieść, że przepis art. 21 ust. 3 ustawy zawiera sformułowanie, że „komisje podlegają radzie gminy”. Konsekwencją tej podległości jest ciążyący na komisjach obowiązek przedkładania radzie planu pracy oraz sprawozdań z działalności, ewentualnie informowania o wszelkich podejmowanych przez nią działaniach. Przepis ten jednoznacznie kształtuje pozycję komisji w stosunku do rady gminy, czyniąc ją jedynie wewnętrznym organem rady gminy. Z tego powodu nie jest dopuszczalne kreowanie w statucie gminy jakiegokolwiek relacji komisji - podległości lub zależności - wobec innych podmiotów czy organów gminy, poza radą. Zasada podległości komisji wobec rady znajduje również zastosowanie do szczególnej komisji, którą jest Komisja Rewizyjna. Zgodnie bowiem z art. 18a ust. 1 ustawy Rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy; w tym celu powołuje komisję rewizyjną. W związku z powyższym nie ma podstawy do nakładania na Komisję Rewizyjną – wewnętrznego i pomocniczego organu Rady - obowiązku określonego w § 65 uchwały, to jest powiadamiania Przewodniczącego Rady, Wójta, kierownika jednostki organizacyjnej o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, czy też obowiązku określonego w § 71 uchwały, to jest przedkładania protokołu kontroli Przewodniczącemu Rady. W konsekwencji za niedopuszczalne należy uznać postanowienie § 70 uchwały przewidujące możliwość składania wyjaśnień przez kierownika jednostki kontrolowanej nie Radzie, ale Przewodniczącemu Rady Gminy, czy postanowienie § 79 przyznające Komisji Rewizyjnej możliwość występowania do organów Gminy (bez wyraźnego wskazania, że chodzi tylko o Radę Gminy) w sprawie wniosków o przeprowadzenie kontroli przez Regionalną Izbę Obrachunkową, Najwyższą Izbę Kontroli lub inne organy kontroli.

W kontekście powyższych wyjaśnień za niezgodny z prawem należy również uznać przepis § 77 uchwały, uprawniający Komisję Rewizyjną do korzystania z porad ekspertów i opinii osób posiadających fachową wiedzę. Jak wcześniej podkreślono, Komisja Rewizyjna jest wewnętrznym organem rady nie może więc występować do podmiotów zewnętrznych o dokonanie na rzecz Gminy określonych czynności, nie jest bowiem organem uprawnionym do reprezentowania Gminy na zewnątrz i wydatkowania na ten cel środków budżetowych.

Analizując treść kwestionowanego § 48 ust. 4 uchwały, przyznającego Przewodniczącemu Rady prawo decydowania o uwzględnieniu poprawek i uzupełnień do protokołu z sesji, wnoszonych przez radnych, należy mieć na uwadze przepis art. 19 ust. 2 zd. 1 ustawy. Kompetencje przewodniczącego rady określone w tym przepisie zostały ograniczone wyłącznie do organizowania pracy rady oraz prowadzenia obrad rady. Statut może precyzować zadania przewodniczącego. Nie może natomiast nakładać na niego innych obowiązków, ani przyznawać mu innych kompetencji niż te, które wynikają z ustawy. Zadania związane z pełnieniem funkcji przewodniczącego (wiceprzewodniczącego) rady gminy mają charakter materialno-techniczny. Przepis art. 19 ust. 2 ustawy jednoznacznie kształtuje usługowy charakter funkcji przewodniczącego w stosunku do rady gminy, przez co nie jest dopuszczalne przyznanie przewodniczącemu (wiceprzewodniczącemu) organu stanowiącego gminy jakichkolwiek innych uprawnień niż te, które wynikają z przywołanego przepisu, a zwłaszcza uprawnień decyzyjnych i rozstrzygających.

Za niezgodne z prawem organ nadzoru uznał również uregulowania Działu III Rozdziału 2 Oddziału 3 zatytułowanego „Inicjatywa uchwałodawcza”. Przepisem § 31 uchwały Rada Gminy postanowiła, że inicjatywę uchwałodawczą, oprócz Wójta, posiadają komisje Rady, kluby radnych oraz grupa co najmniej 3 radnych. Rada formułując w ten sposób przepis ustrojowy naruszyła istotnie art. 41a ustawy, który przyznaje inicjatywę uchwałodawczą także grupie mieszkańców gminy, posiadających czynne prawa wyborcze do organu stanowiącego. Przepis § 31 uchwały, jako istotnie ograniczający ustawowy katalog podmiotów uprawnionych do występowania z inicjatywą uchwałodawczą, nie może pozostawać w obrocie prawnym. Należy jednak zauważyć, że jego wyeliminowanie z obrotu prawnego, pozbawiłoby normatywnego sensu pozostałe przepisy Oddziału 3 uchwały, to jest § 32 - § 37 uchwały. W konsekwencji koniecznym stanie się również wyeliminowanie tych przepisów (normatywnie związanych z przepisem § 31 uchwały).

Niezależnie jednak od powyższych zarzutów, należy stwierdzić niezgodność z prawem niektórych przepisów Oddziału 3 także pod innym względem.

I tak przepis § 32 uchwały zawiera niedopuszczalne z punktu widzenia art. 7 i art. 8 ustawy ograniczenie spraw objętych inicjatywą uchwałodawczą.

Natomiast określony w § 35 i § 36 uchwały tryb postępowania z projektem uchwały narusza:

- art. 20 ust. 3 ustawy, zgodnie z którym: Na wniosek wójta lub co najmniej 1/4 ustawowego składu rady gminy przewodniczący obowiązany jest zwołać sesję na dzień przypadający w ciągu 7 dni od dnia złożenia wniosku. Wniosek o zwołanie sesji powinien spełniać wymogi określone w ust. 1 w zdaniu drugim;

- art. 20 ust. 5 ustawy, zgodnie z którym: Na wniosek wójta przewodniczący rady gminy jest obowiązany wprowadzić do porządku obrad najbliższej sesji rady gminy projekt uchwały, jeżeli wpłynął on do rady gminy co najmniej 7 dni przed dniem rozpoczęcia sesji rady.

- art. 20 ust. 6 ustawy, zgodnie z którym: Na wniosek klubu radnych przewodniczący rady gminy jest obowiązany wprowadzić do porządku obrad najbliższej sesji rady gminy projekt uchwały, zgłoszony przez klub radnych, jeżeli wpłynął on do rady gminy co najmniej 7 dni przed dniem rozpoczęcia sesji rady. W trybie, o którym mowa w zdaniu pierwszym, każdy klub radnych może zgłosić nie więcej niż jeden projekt uchwały na każdą kolejną sesję rady gminy.

Organ nadzoru podnosi również, że przepis § 105 ust. 1 pkt 2 uchwały w zakresie wyrazu: *utworzenie*, narusza istotnie prawo. Rada Gminy przepisem tym postanowiła, że utworzenie jednostki pomocniczej musi zostać poprzedzone konsultacjami, których tryb określa Rada odrębną uchwałą. Tym samym Rada w sposób bezwzględny, w każdym przypadku, ustanowiła konsultacje elementem obligatoryjnym procedury tworzenia jednostki pomocniczej. Tymczasem z art. 5 ust. 2 ustawy wynika, że *Jednostkę pomocniczą tworzy rada gminy, w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy*. Przepis ten pozwala na wysnucie wniosku, że w przypadku tworzenia jednostki pomocniczej z inicjatywy mieszkańców konsultacje nie są obowiązkowe. Tym samym kwestionowany przepis uchwały wprowadzający większe obostrzenia, aniżeli czyni to ustawa, należy uznać za sprzeczny z prawem.

Jak wcześniej wskazano, uchwała ustrojowa ma charakter aktu prawa miejscowego, z czym wiąże się obowiązek redagowania jej przepisów prawnych w taki sposób, aby wyrażały intencje prawodawcy w sposób dokładny i zrozumiały. Tym samym postanowienia analizowanej uchwały powinny być czytelne i jednoznaczne. Zgodnie z art. 2 Konstytucji Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Powyższy przepis nakłada na organy tworzące system prawa, w tym także na Radę Gminy Kozy, obowiązek formułowania przepisów prawnych w sposób jasny i precyzyjny. Postanowienia wynikające z art. 2 Konstytucji RP, rozumieć należy jako dyrektywę takiego tworzenia regulacji prawnej, by była ona jasna i nie wprowadzała niedozwolonego luzu normatywnego.

Tymczasem wymogu tego nie spełnia zakwestionowany przez organ nadzoru przepis § 13 ust. 6 Statutu. Przepis ten posługuje się zwrotem niedookreślonym. Ten przepis Statutu przewiduje, że *W szczególnie uzasadnionych przypadkach terminy, o których mowa w ust. 3 i 4, mogą nie zostać dotrzymane*. Zwrot powyższy nie zawiera konkretnej treści normatywnej i wprowadza niedopuszczalny luz interpretacyjny. Praktyka taka jest o tyle niewłaściwa, że wypełnienie objętej tym zwrotem dyspozycji, wiąże się z istotnymi skutkami prawnymi, w postaci pozbawienia radnych możliwości właściwego zapoznania się z materiałem sesyjnym.

Wynikająca z art. 2 Konstytucji RP zasada przyzwoitej legislacji wiąże się również z koniecznością konstruowania przepisów uchwały poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Takiego wymogu jednak nie spełnia przepis § 105 ust. 1 pkt 1 i 2 uchwały w zakresie wyrazów *lub zniesienie*. Zgodnie z przepisem § 105 uchwały:

„1. O utworzeniu, połączeniu i podziale jednostki pomocniczej Gminy, a także zmianie jej granic rozstrzyga Rada w drodze uchwały, z uwzględnieniem następujących zasad:

1) inicjatorem utworzenia, połączenia, podziału lub zniesienia jednostki pomocniczej mogą być mieszkańcy obszaru, który ta jednostka obejmuje lub ma obejmować, albo organy Gminy,

2) utworzenie, połączenie, podział lub zniesienie jednostki pomocniczej musi zostać poprzedzone konsultacjami, których tryb określa Rada odrębną uchwałą,

3) projekt granic jednostki pomocniczej sporządza Wójt w uzgodnieniu z inicjatorami utworzenia tej jednostki.

4) przebieg granic jednostek pomocniczych powinien – w miarę możliwości – uwzględniać naturalne uwarunkowania przestrzenne, komunikacyjne i więzi społeczne.

2. Do znoszenia jednostek pomocniczych stosuje się odpowiednio ust. 1.”.

Wobec treści § 105 ust. 2 uchwały wymagającego odpowiedniego stosowania ust. 1 do znoszenia jednostek pomocniczych, unormowania § 105 ust. 1 pkt 1 i 2 uchwały w zakresie wyrazów „lub zniesienie” są niespójne i nielogiczne.

Za niezgodny z art. 2 Konstytucji RP w należy uznać również przepis § 112 uchwały. Zgodnie z jego treścią: *W przypadku zmiany powszechnie obowiązujących przepisów prawa postanowienia niniejszego statutu sprzeczne z nimi tracą swoją moc.* Powyższa klauzula derogacyjna jest zupełnie niejasna i nieczytelna. Przeciętny adresat normy prawnej nie jest bowiem w stanie określić, które z przepisów statutowych są sprzeczne z prawem (i w jakim zakresie), a tym samym, które z nich utracą moc obowiązującą. Ponadto należy zwrócić uwagę, że § 112 uchwały narusza art. 7 i art. 87 Konstytucji RP oraz § 32 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. W wypadku wskazanym w § 112 uchwały bowiem, utrata mocy obowiązującej jej przepisów nastąpi z mocy prawa, a nie z mocy uchwały.

Wyrażoną w art. 87 Konstytucji RP zasadę hierarchiczności źródeł prawa narusza również przepis § 113 uchwały. Nie może bowiem akt prawa miejscowego skutecznie przesądzać o stosowaniu i obowiązywaniu w danym zakresie przepisów powszechnie obowiązującego prawa.

Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że uchwała Nr XLIII/328/18 Rady Gminy Kozy z dnia 20 września 2018 r. w sprawie Statutu Gminy Kozy, we wskazanym wyżej zakresie sposób istotny narusza prawo. Stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w określonej w *petitum* rozstrzygnięcia części należy więc uznać za uzasadnione i konieczne.

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 od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak

Otrzymuje:

- Rada Gminy Kozy