



ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2017r. poz. 1875 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 288/XXXVIII/2018 Rady Gminy Niegowa z dnia 1 marca 2018 r. w sprawie powołania biegłego niezależnego urbanisty w celu wydania ekspertyzy o sporządzonym Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Niegowa w całości - jako sprzecznej z art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 15 i art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako „ustawa” oraz z art. 18 ust. 2 pkt 4, art. 60 ustawy w związku art. 233 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 1 marca 2018 r. Rada Gminy Niegowa podjęła uchwałę w sprawie powołania biegłego niezależnego urbanisty w celu wydania ekspertyzy o sporządzonym Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Niegowa (§ 1 uchwały). Ponadto w przedmiotowej uchwale określono warunki, jakie powinien spełniać powołany biegły (§ 2 uchwały), powołano 3-osobową komisję i upoważniono ją do wyboru biegłego niezależnego urbanisty oraz do współpracy i nadzoru nad postępem prac biegłego urbanisty (§ 3 uchwały). Zgodnie z treścią § 4 uchwały upoważniono Wójta do udzielania wszelkich niezbędnych informacji i udostępniania dokumentów biegłemu urbanście w celu wydania ekspertyzy. Z kolei w § 5 uchwały Rada uchwaliła, iż wynagrodzenie przysługujące biegłemu obciąży budżet Gminy Niegowa.

Organ nadzoru po dokonaniu analizy treści ww. uchwały stwierdza, iż przedmiotowa uchwała narusza przepis prawa.

Jako podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały Rada wskazała art. 15 i art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym. Przepis art. 15 ust. 1 tej ustawy stanowi, że z zastrzeżeniem art. 12 organem stanowiącym i kontrolnym w gminie jest rada gminy, a art. 15 ust. 2 wskazuje, że jeżeli siedziba rady gminy znajduje się w mieście położonym na terytorium tej gminy, rada nosi nazwę rady miejskiej. Zaś zgodnie z treścią art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy do wyłącznej właściwości rady należy uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

W ocenie organu nadzoru wskazane w podstawie prawnej przepisy nie dają kompetencji Radzie Gminy Niegowa do podjęcia uchwały w przedmiocie powołania biegłego niezależnego urbanisty w celu wydania ekspertyzy o sporządzonym Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Niegowa.

Organ nadzoru - mając na uwadze konstytucyjną zasadę działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa - uważa, że nałożenie konkretnego obowiązku na Wójta Gminy mocą § 4 uchwały Rady Gminy, przy braku kompetencji do stanowienia przez radę w tej materii, jest istotnym naruszeniem prawa.

Organ nadzoru zauważa, że określona w art. 7 Konstytucji RP zasada legalizmu, wymaga, by decyzja podjęta przez dany organ – w tym wypadku uchwała rady gminy - odpowiadała wymogom legalności, Rada musi więc posiadać ustawowo określoną kompetencję do działania w danym zakresie, a treść jej postanowienia musi być zgodna z odpowiednimi normami prawa materialnego zawartego w ustawie. Stanowisko organu nadzoru znajduje umocowanie w ugruntowanym orzecznictwie sądów administracyjnych, a przykładem tego jest wyrok WSA w Gliwicach z dnia 22 kwietnia 2010 r. sygn. akt IV SA/Gl 739/09 – publ. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, w którym Sąd stwierdził, że „skoro brak jest przepisu prawa materialnego, który stanowiłby podstawę do wydania przez radę gminy uchwały, tym samym nastąpiło naruszenie konstytucyjnej zasady legalizmu”.

Ponadto zgodnie z treścią § 139 załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (tekst jedn. Dz. U. z 2016r. poz. 283) tekst uchwały rozpoczyna się od wskazania przepisu prawnego, na podstawie którego jest ona wydawana. Względy praworządności wymagają, aby w podstawie prawnej aktu powoływane były te normy prawne, które stanowią bezpośrednią delegację dla podejmowanych działań. Tymczasem, z przywołanego przez Radę w podstawie prawnej art. 15 ustawy o samorządzie gminnym – jak już wyżej wskazano - wynika, że rada gminy jest organem stanowiącym i kontrolnym w gminie (ust. 1) oraz, że jeżeli siedziba rady gminy znajduje się w mieście położonym na terytorium tej gminy, rada nosi nazwę rady miejskiej (ust. 2). Natomiast art. 18 ust. 2 pkt 5 ww. ustawy przewiduje wyłączną właściwość rady gminy w sprawie uchwalania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Organ nadzoru stoi na stanowisku, iż brak normy ustawowej konkretnie i wprost upoważniającej radę gminy do określonego działania – w tym przypadku do powołania biegłego niezależnego urbanisty w celu wydania ekspertyzy (...) – prowadzi do konstatacji, że w tej sferze Rada Gminy Niegowa działała bez umocowania prawnego, ponieważ nie istnieją regulacje prawne mogące stanowić podstawę do podjęcia uchwały w tym przedmiocie.

Ponadto podkreślenia wymaga, iż regulacja zawarta w § 5 uchwały wskazująca, iż wynagrodzenie przysługujące powołanemu biegłemu niezależnemu urbanście w celu wydania ekspertyzy o sporządzonym Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Niegowa obciąża budżet Gminy Niegowa, stanowi istotne naruszenie przepisów ustawy o samorządzie gminnym, jak również ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z treścią art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie budżetu gminy, rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium z tego tytułu. Art. 60 ust. 1 tej ustawy określa, iż za prawidłową gospodarkę finansową gminy odpowiada wójt. Wójtowi przysługuje wyłączne prawo: 1) zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych przez radę gminy; 2) emitowania papierów wartościowych, w ramach upoważnień udzielonych przez radę gminy; 3) dokonywania wydatków budżetowych; 4) zgłaszania propozycji zmian w budżecie gminy; 5) dysponowania rezerwami budżetu gminy; 6) blokowania środków budżetowych, w przypadkach określonych ustawą (art. 60 ust. 2 ww. ustawy).

Natomiast stosownie do treści art. 233 ustawy o finansach publicznych inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały budżetowej lub o zmianie uchwały budżetowej - przysługuje wyłącznie wójtowi.

Należy zatem stanowczo stwierdzić, że Rada Gminy Niegowa nie posiada kompetencji do decydowania o obciążaniu budżetu gminy w zakresie dotyczącym wynagrodzenia biegłego urbanisty.

W ocenie organu nadzoru, powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr 288/XXXVIII/2018 Rady Gminy Niegowa z dnia 1 marca 2018 r. w sprawie powołania biegłego niezależnego urbanisty w celu wydania ekspertyzy o sporządzonym Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Niegowa, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz

Otrzymuje:

Rada Gminy Niegowa