



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 20 listopada 2018 r.

Poz. 4966

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.290.2018 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 16 listopada 2018 r.

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 1, art. 22, art. 85, art. 86 i art. 91 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r., poz. 994 ze zm.).

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

§ 1. pkt 13 i 14 uchwały Rady Miejskiej w Narolu Nr 353/XLIII/2018 z dnia 16 października 2018 r. zmieniającą uchwałę w sprawie Statutu Gminy Narol.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Narolu uchwałą Nr 353/XLIII/2018 z dnia 16 października 2018 r. dokonała zmiany Statutu Gminy Narol. Wskazana uchwała Rady Miejskiej została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 listopada 2018 r. Analizowaną uchwałę Rada Miejska w Narolu podjęła m.in. na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym, który stanowi, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie statutu gminy. Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w statucie gminy określa się: ustrój gminy (art. 3 ust. 1), zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostek pomocniczych (art. 5 ust. 3), zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich (art. 11b ust. 3), zasady i tryb działania komisji rewizyjnej (art. 18a ust. 5), zasady i tryb działania komisji skarg, wniosków i petycji (art. 18b ust. 3), organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy (art. 22 ust. 1), zasady działania klubów radnych (art. 23 ust. 4), zasady udziału przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych w pracach rady gminy (art. 37a), uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy (art. 51 ust. 3). Udzielona radzie gminy kompetencja ma dość szeroki zakres, co jednak nie oznacza dowolności w zakresie ustalania statutu gminy. Organy władzy publicznej zobligowane są do działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.; dalej: "Konstytucja RP"). Statut gminy jest aktem prawa miejscowego, a zatem zastosowanie znajdzie przepis art. 94 Konstytucji RP, z którego wynika, iż organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego, obowiązujące na obszarze działania tych organów, jedynie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Zgodnie z ustaloną w art. 87 Konstytucji RP hierarchią źródeł prawa, akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należącej do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być z nimi sprzeczne. Również z Konstytucji RP (art. 169 ust. 4) wynika, iż określona w art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym samodzielność rady gminy w zakresie kształtowania w drodze statutu ustroju wewnętrznego gminy może być realizowana tylko i wyłącznie w granicach ustaw.

Z treścią wskazanych regulacji konstytucyjnych koresponduje przepis art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w myśl którego gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, jednakże wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień określonych w ustawach.

Rada gminy uchwalając statut gminy, zobowiązana jest więc przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę o samorządzie gminnym, a regulacje statutowe nie mogą pozostawać w sprzeczności ani z powołaną ustawą, ani też z żadnym innym aktem wyższego rzędu. Ponadto rada gminy, realizując upoważnienie ustawowe, nie może wkraczać w materię już uregulowaną ustawą, co oznacza zarówno

zakaz powtarzania w akcie prawa miejscowego przepisów ustaw, jak również ich modyfikacji (chyba że przepis upoważniający wyraźnie na to zezwala). W trakcie przeprowadzonej analizy organ nadzoru stwierdza, że zapis § 1 pkt 13 badanej uchwały w sposób istotny narusza regulację art. 23 ust. 2-4 ustawy o samorządzie gminnym. W kwestionowanym przepisie uchwały wprowadzono zapis, że „Kluby podlegają rozwiązaniu uchwałą Rady, gdy liczba ich członków spadnie poniżej 3.” W tym miejscu należy wskazać, że zgodnie z art. 23 ust. 2-4 ustawy o samorządzie gminnym radni mogą tworzyć kluby radnych działające na zasadach określonych w statucie gminy i klub radnych tworzy co najmniej 3 radnych. Z przytoczonego przepisu wynika upoważnienie dla rady gminy do uregulowania w statucie jedynie zasad działalności klubów radnych.

W rozpatrywanej sprawie, nie bez znaczenia pozostaje również i to, że na gruncie art. 23 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym mandat radnego klasyfikowany jest jako mandat wolny. Prawo radnych do tworzenia różnorodnych klubów w istotny sposób wzmacnia możliwości wykonywania przez radnego wolnego mandatu. Grupa tworząca klub zawierając formalne porozumienie, wyodrębnia i wzmacnia swoją pozycję w radzie. Tym samym rada nie posiada kompetencji do podejmowania uchwały o rozwiązaniu klubu gdy liczba członków spadnie poniżej liczby wskazanej w ustawie i statucie. Brak jest w tej materii jakiegokolwiek podstawy prawnej do podejmowania uchwały przez radę w tym zakresie. Wskazać należy w tym miejscu, że do klub radnych należy jego organizacja i odbywa się ona w sposób samodzielny i niezależny. Podnieść wypada, że rada nie jest upoważniona do podejmowania uchwały o utworzeniu klub radnych i tym bardziej nie posiada umocowania do podejmowania uchwały o rozwiązaniu klubu. Wprowadzony zapis statutu w tym obszarze nie daje się pogodzić z regulacjami ustawowymi.

W § 1 pkt 14 uchwały przyjęto zapisy odnośnie trybu i sposobu korzystania przez radnego z możliwości kontrolnych, które zostały przewidziane w art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca o samorządzie gminnym. Wskazać należy, że przyjęte regulacje nie mieszczą się w granicach regulacji statutowych, które dawałyby kompetencję dla organu uchwałodawczego do określenia szczegółowej procedurę pozyskiwania informacji przez wskazanie terminu i trybu. Statut gminy określa organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy. Należy podkreślić, że kwestia uzyskania informacji i materiałów przez radnego nie jest materią statutową, nie powinna więc być regulowana w statucie gminy. Statut jest bowiem aktem, który określa organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy (art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Wprowadzenie zapisów określających tryb realizacji uprawnień informacyjnych radnego zawartych w art. 24 ust. 2 w ocenie organu nadzoru nie stanowi ani aktu o charakterze organizacyjnym ani nie określa trybu pracy organów gminy.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności przytoczonych § uchwały Rady Miejskiej w Narolu Nr 353/XLIII/2018 zmieniającą uchwałę w sprawie Statutu Gminy Narol jest w pełni uzasadnione.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, ul. Kraszewskiego 4A, w terminie 30 dni od jego otrzymania.

**z up. WOJEWODY
PODKARPACKIEGO
DYREKTOR GENERALNY
URZĘDU**

Marcin Zaborniak