



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

---

Rzeszów, dnia 26 listopada 2018 r.

Poz. 5023

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.325.2018 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 23 listopada 2018 r.

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

#### STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

**§ 11., § 33, §49 ust.1 w zakresie treści „dodatkowo sygnalizuje sposób głosowania przez podniesienie ręki”, DZIAŁU VI** uchwały Nr XLVI/319/18 Rady Gminy Hyżne z dnia 18 października 2018r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Hyżne

#### Uzasadnienie

Uchwałą Nr XLVI/319/18 z dnia 18 października 2018 r. Rada Gminy uchwaliła Statut Gminy Hyżne.

Na samym wstępie wskazać należy, że aktem określającym ustrój jednostki samorządu terytorialnego jest statut, który w nauce prawa określa się jako: „zbiór samoistnych przepisów powstających z delegacji ustawowej, a regulujący zadania, strukturę, wreszcie sposób działania instytucji lub organizacji” (por. M. Kotulski, Akty prawa miejscowego, s. 38). Wprawdzie kompetencja do stanowienia statutów wynika już z samej normy konstytucyjnej, to jest art. 169 ust. 4 Konstytucji RP, jednak statut nie jest aktem autonomicznym. Przy uchwalaniu statutu moc wiążącą dla rady gminy stanowią także, obok ustawy zasadniczej, ustawy zwykłe. W ocenie wojewody, zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie statutu gminy. Rada gminy, uchwalając statut, nie może jednak wykroczyć poza ustawowo określone granice przedmiotowe, wyznaczone przepisami ustawy samorządowej. W konsekwencji statut może stanowić o ustroju gminy (art. 3 ust. 1 u.s.g.), zasadach tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej (art. 5 ust. 3 u.s.g.), zasadach i trybie działania komisji rewizyjnej (art. 18a ust. 5 u.s.g.), organizacji wewnętrznej i trybie pracy organów gminy (art. 22 u.s.g.), zasadach działania klubów radnych (art. 23 ust. 2 u.s.g.), zasadach uczestniczenia przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej w pracach rady gminy (art. 37a u.s.g.), uprawnieniach jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy (art. 51 ust. 3 u.s.g.). Z powyższego wynika, zdaniem organu nadzoru, że uchwalenie w statucie materii wykraczającej poza tak wyznaczone ramy skutkuje nieważnością regulacji. Wskazać trzeba, że z art. 40 ust. 2 ustawy wynika, że na jej podstawie organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych. Z tego względu statut gminy, uchwalony przez organ stanowiący gminy w granicach upoważnień zawartych w ustawach (art. 169 ust. 4 Konstytucji RP), należy do aktów prawa miejscowego, które Konstytucja kwalifikuje do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). Takie zaliczenie pociąga za sobą konsekwencje w postaci konieczności odnoszenia do nich (i spełniania przez nie) wszystkich zasad charakteryzujących tworzenie i obowiązywanie systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, przede wszystkim zaś zasady prymatu ustawy w hierarchii aktów prawnych, i zasady, że wszelkie inne akty prawotwórcze mogą być stanowione wyłącznie na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie (por. D. Dąbek: "Prawo miejscowe samorządu terytorialnego", Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz - Kraków 2003, s. 58).

W stosunku do aktów prawa miejscowego zasady te wyraża art. 94 Konstytucji RP, który stanowi, że organy samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Ustawa określa też zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego. W świetle powyższego nie ulega wątpliwości, że w hierarchii źródeł prawa akty prawa miejscowego zajmują pozycję zależną, gdyż są uwarunkowane normami zawartymi w aktach prawnych wyższego rzędu i z tego względu nie mogą regulować materii ustawowych ani nie mogą wykraczać poza unormowania ustawowe.

W stanowieniu prawa miejscowego prawodawca lokalny będący organem władzy publicznej musi przestrzegać zasad podstawowych w demokratycznym państwie prawnym, to jest zasad praworządności i legalności. Tylko w takim przypadku system prawa będzie spójny, a więc będzie można mówić o jego jedności - tak Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 13 października 2010 r., sygn. akt II SA/Wr 397/10 . Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 12 września 2008 r., sygn. akt II SA/Gl 565/08 orzekł, że „funkcją prawa nie jest informowanie, lecz regulowanie. Tak więc względy praktyczne nie mogą uzasadniać praktyki polegającej na powielaniu w uchwałach organów samorządu postanowień ustaw i rozporządzeń”.

W przedmiotowej uchwale organ nadzoru zwraca uwagę na znaczącą liczbę powtórzeń przepisów jak również modyfikacji oraz przekroczeń upoważnienia ustawowego.

Zawarty w uchwale zapis **§11 ust.1**, zgodnie którym „nadzór nad działalnością organów sołectw sprawuje Rada Gminy oraz Wójt” wykracza poza materię statutu gminy, ponieważ uregulowania dotyczące zakresu i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej, należy zamieścić w statucie sołectwa .

W dalszej kolejności organ nadzoru zauważa, iż w **§ 33** statutu został zawarty zapis, zgodnie z którym „Rada Gminy, w trybie § 32 ust.2, może postanowić o przerwaniu sesji i o kontynuowaniu jej w innym, w wyznaczonym terminie, z zastrzeżeniem § 24”. Zgodnie zaś z art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. W tym miejscu wymaga zaznaczenia, że czynności, jakie podejmuje przewodniczący rady gminy w ramach pełnienia tej funkcji mają charakter materialno-techniczny. Czynności te ograniczają się do organizowania pracy rady. Z kolei zakres pojęcia "organizowanie prac rady" pozostał niedookreślony. Niemniej jednak będą się na niego składały wszystkie czynności o charakterze stricte organizacyjnym, czyli koordynowanie prac komisji i działań klubów radnych, zwoływanie i prowadzenie sesji, a także zarządzanie ewentualnych przerw w obradach rady oraz ich kontynuowanie. Zdaniem organu nadzoru, stanowiąc, że rozstrzygnięcie o przerwaniu sesji należy do właściwości organu uchwałodawczego, Rada wykroczyła poza ustawowe intencje prawodawcy i przypisała sobie kompetencje do kolegialnego rozstrzygania spraw, które na mocy ustawy należą wyłącznie do jej jednoosobowego organu wewnętrznego jakim jest przewodniczący Rady Gminy.

Z kolei zapisy **§ 49 ust.1** statutu stanowią powtórzenie zapisów ustawowych, jak również Rada dokonała ich modyfikacji poprzez wprowadzenie wymogu „podniesienia ręki” podczas głosowania jawnego. Ustawodawca wyraźnie określił sposób głosowania, ustalając w art. 14 ust.2 ustawy o samorządzie gminnym, iż „głosowania jawne na sesjach rady odbywają się za pomocą urządzeń umożliwiających sporządzenie i utrwalenie imiennego wykazu głosowań radnych”. W ocenie Wojewody kwestia sposobu przeprowadzania głosowania przez radę gminy została unormowana w sposób precyzyjny w art.14 i rada gminy nie posiada kompetencji, aby w drodze przepisów prawa miejscowego o charakterze statutowym ustalać kwestie sposobu głosowania odmiennie, niż to uczyniono w samej ustawie. Przepisy rangi statutowej, jako mające charakter komplementarny i pochodny, nie mogą wprowadzać rozwiązań sprzecznych z postanowieniami u.s.g. (podobnie por. wyrok Sądu Najwyższego z 5.01.2001r., III RN 40/60, OSNAPiUS z.13 z 2001, poz.424). Wprowadzenie przez Radę Gminy Hyżne jako metody podejmowania głosowania przez radę, głosowania jawnego przez „podniesienie ręki”, oznacza wkroczenie w sferę regulowaną przez samą ustawę przy braku dozwolenia ustawodawcy na odmienne unormowanie sposobu głosowania w akcie pozaustawowym (por. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 1 lutego 2007 r., sygn. II SA/Rz 863/06 oraz WSA w Lublinie z dnia 8 marca 2016 r., sygn. III SA/Lu 1366/15). Zauważyć należy, że gdyby zamiarem ustawodawcy było takie określenie sposobu głosowania uczyniłby to w samej ustawie, jak np. uczynił to w Regulaminie Sejmu RP (art. 188).

W DZIAŁE VI statutu zawarto postanowienia odnoszące się do Trybu pracy Wójta . W ocenie organu nadzoru w tym zakresie Rada Gminy Hyżne w sposób nieuprawniony dokonała powtórzeń jak również

wykroczyła poza delegację ustawową określając szczegółowo zakres zadań i obowiązków organu wykonawczego gminy.

W tym miejscu wymaga zaznaczenia, że Rada w stanowieniu aktów prawa miejscowego związana jest ramami stworzonymi przez ustawy. Akty prawa miejscowego podejmowane na podstawie upoważnień ustawowych nie mogą wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe ani przepisy wykonawcze wydane na podstawie tych ustaw, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych.

Wobec powyższego należało stwierdzić, iż przedmiotowa uchwała narusza w sposób istotny wskazane w uzasadnieniu obowiązujące przepisy prawa, co czyni zasadnym stwierdzenie jej nieważności w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

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

**Marcin Zaborniak**