



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 26 listopada 2018 r.

Poz. 5024

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.326.2018 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

§ 12. ust.1, § 40 ust.3, § 41 ust.1 i 2, § 59, §60 Załącznika do uchwały Nr LXV/372/18 Rady Gminy Jaślika z dnia 18 października 2018r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Jaślika

Uzasadnienie

Uchwałą Nr LXV/372/18 z dnia 18 października 2018r. Rada Gminy uchwaliła Statut Gminy Jaślika.

Na samym wstępie wymaga zaznaczenia, 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 wykraczać 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 należy ponadto, że podjęte przez radę gminy uchwały obowiązują wyłącznie na obszarze działania danej gminy, a przyjęte regulacje nie mogą normować struktury wewnętrznej innej gminy.

Z brzmienia art. 40 ust. 2 ww. 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 trakcie dokonanej oceny niniejszego statutu organ nadzoru stwierdził, że niektóre jego zapisy są niezgodne z prawem.

Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, rada gminy wybiera ze swego grona przewodniczącego i 1-3 wiceprzewodniczących bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu tajnym.

W tym miejscu należy zauważyć, iż w obrębie organizacji wewnętrznej i trybu pracy organów gminy zawierać winno się określenie liczby wiceprzewodniczących rady (art. 19 ustawy). Natomiast w **§ 12 ust. 1** Statutu, Rada Gminy Jaśliska nie określiła dokładnie liczby wiceprzewodniczących wskazując jedynie, że może być jeden bądź dwóch wiceprzewodniczących. Zapis dopuszczający „widełkowo” liczbę wiceprzewodniczących nie wypełnia dyspozycji wynikającej z art. 22 ustawy.

Kolejne naruszenia prawa odnoszą się zapisu **§40 ust.3** statutu, na podstawie którego Rada może zastosować wobec Radnego lub Sołtysa karę w postaci pozbawienia diety za dany miesiąc, w przypadku niestosowania się do postanowień Statutu Gminy Jaśliska, zakłócania porządku obrad lub bez usprawiedliwienia nie stawiania się na sesje lub Komisje Rady. Ustawa o samorządzie gminnym nie pozwala bowiem na przyjęcie w statucie gminy jakichkolwiek rozwiązań, które umożliwiałyby zastosowanie tego rodzaju kary w takich przypadkach. Obowiązek radnego wynikający z art. 24 ustawy o samorządzie gminnym obwarowany jest wyłącznie odpowiedzialnością polityczną, gdyż ustawa nie przewiduje żadnych sankcji na wypadek, gdy radny się z niego nie wywiązuje, co wyklucza jakiegokolwiek środki dyscyplinujące radnego (tak np. C. Martysz (w Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz (red. B. Dolnickiego), W-wa 2010, uwaga 2 do art. 24 i powołane tam orzecznictwo). Zastosowanie środków o charakterze restrykcyjnym musi każdorazowo wynikać z ustawowego upoważnienia, tymczasem przepisy ustawy o samorządzie gminnym w żadnym miejscu nie przewidują takiego rozwiązania.

W **§ 41 ust.1** statutu Rada zawarła zapis, zgodnie z którym” Na wniosek Przewodniczącego Rady bądź 5 radnych, Rada może postanowić o przerwaniu sesji i kontynuowaniu obrad w innym wyznaczonym terminie. Natomiast w **§ 41 ust.2** statutu wskazano, że "O przerwaniu sesji w trybie przewidzianym w ust. 1 Rada może postanowić ze względu na niemożliwość wyczerpania porządku obrad lub konieczność jego rozszerzenia, potrzebę uzyskania dodatkowych materiałów lub inne nieprzewidziane przeszkody uniemożliwiające Radzie obradowanie lub rozstrzyganie spraw".

Zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. W tym miejscu należy zauważyć, 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 i rozstrzyganie w przedmiocie zasadności odroczenia sesji na inny termin, czy też rozstrzyganie w zakresie przedmiotu obrad rady. Zdaniem organu nadzoru, stanowiąc, że uprawnienie Przewodniczącego Rady Gminy Jaśliska ogranicza się do wnioskowania o przerwaniu sesji, a ostateczne rozstrzygnięcie w tym zakresie należy do właściwości organu stanowiącego, 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. Powyższe twierdzenia pozostają aktualne również odnośnie § 41 ust. 2 Statutu. Skoro bowiem podmiotem organizującym prace rady gmin jest przewodniczący rady gminy, do jego uprawnień należy rozstrzyganie, czy w przypadku wystąpienia określonego rodzaju okoliczności zasadnym jest przerwanie sesji i wyznaczenie innego

terminu, kiedy będzie ona kontynuowana. Zdaniem organu nadzoru powyższe potwierdza podjęcie § 41 ust.1 i 2 statutu z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 2 ustawy.

Ponadto przeprowadzona analiza uchwalonego przez Gminę Jaśliska Statutu prowadzi do wniosku, iż akt ten zawiera powtórzenia przepisów ustawowych jak również ich modyfikację. Należy podkreślić, że 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 2010r. 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”.

Rada w stanowieniu aktów prawa miejscowego związana jest ramami stworzonymi przez ustawy. Akty prawa miejscowego podejmowane na podstawie upoważnień ustawowych nie mogą wykroczać 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.

Tymczasem Rada Gminy Jaśliska wbrew zakazowi powielania przepisów ustawowych w §59 statutu zamieściła zapis, że „Rada podejmuje uchwałę w sprawie ustalenia wysokości wynagrodzenia dla Wójta w oparciu o obowiązujące w tym zakresie przepisy”.

Natomiast w §60 statutu Rada postanowiła, że „ W sprawach nieuregulowanych niniejszym Statutem mają zastosowanie obowiązujące przepisy prawa oraz podjęte na ich podstawie uchwały Rady”. W ocenie organu nadzoru poprzez zawarte w § 60 uregulowanie Statut Gminy Jaśliska zyskał prymat nad ustawą, co jest niezgodne z zasadą hierarchiczności aktów normatywnych i stanowi naruszenie art.87 ust.1 i 2 Konstytucji, jak również godzi w obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa. Stanowi to istotne naruszenie prawa i powoduje konieczność eliminacji z obrotu prawnego takiej regulacji (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r., sygn. akt II SA/Wr 745/06).

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