



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

---

Rzeszów, dnia poniedziałek, 3 grudnia 2018 r.

Poz. 5122

### ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.334.2018 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 30 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

**Rozdziału 4 i 6** Załącznika do uchwały Nr LXVII/637/2018 Rady Miejskiej w Głogowie Małopolskim z dnia 18 października 2018r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Głogów Małopolski oraz **§ 15 ust.1, §19, §21 w zakresie wyrazu „obradować, § 23 ust.2 Załącznika Nr 1 do Statutu Gminy Głogów Małopolski**

#### Uzasadnienie

Uchwałą Nr LXVII/637/2018 z dnia 18 października 2018 r. Rada Miejska uchwaliła Statut Gminy Głogów Małopolski.

Na samym wstępie wskazać należy, że aktem określającym ustroj 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 powtórzenia przepisów jak również ich modyfikację oraz przekroczenia upoważnienia ustawowego.

W Załączniku do niniejszej uchwały, w której zawarty jest statut Gminy Głogów Małopolski uregulowano w Rozdziale 4 kwestie dotyczące stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązującego na terenie gminy. W ocenie organu nadzoru Rada Miejska w Głogowie Małopolskim w tym zakresie w sposób nieuprawniony dokonała powtórzeń jak również wykroczyła poza delegację ustawową, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Podobnie zapisy Rozdziału 6 statutu Gminy Głogów Małopolski dotyczące gospodarki finansowej gminy, w szczególności zasad uchwalania budżetu gminy stanowią powtórzenie przepisów ustawowych, ponieważ ww. kwestie są określone w ustawie o finansach publicznych. Utrwalony jest pogląd, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja przez przepisy prawa miejscowego stanowi istotne naruszenie prawa. Uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie.

W dalszej kolejności organ nadzoru zauważa, iż w **§ 15 ust.1 Załącznika Nr 1** do statutu Gminy Głogów Małopolski został zawarty zapis, zgodnie z którym „Pierwszą sesję nowo wybranej Rady Miejskiej zwołuje Komisarz Wyborczy na dzień przypadający w ciągu 7 dni, po ogłoszeniu zbiorczych wyników wyborów do rad na obszarze kraju”. Powyższy zapis statutu jest sprzeczny z treścią art.20 ust.2 ustawy o samorządzie gminnym zmienionego od dnia 26 lipca 2018r., zgodnie z którym „pierwszą sesję nowo wybranej rady gminy zwołuje komisarz wyborczy na dzień przypadający w ciągu 7 dni po upływie kadencji rady”. Z uwagi na to, iż 7- dniowy termin na zwołanie pierwszej sesji biegnie od dnia upływu kadencji rady, a nie od dnia ogłoszenia zbiorczych wyników wyborów do rad na obszarze kraju, z tych powodów należało stwierdzić, że zapis **§ 15 ust.1 Załącznika Nr 1** do statutu Gminy Głogów Małopolski w sposób istotny narusza prawo.

W dalszej kolejności należy zauważyć, że zapisy **§ 19 Załącznika Nr 1** do statutu Gminy Głogów Małopolski, które umożliwiają wspólne odbywanie sesji z innymi Radami Gmin, Miast lub Powiatów, są niezgodne z prawem. Brak jest bowiem delegacji ustawowej, która upoważniałaby radę gminy do uregulowania przedmiotowej kwestii. Brzmienie art. 22 ustawy o samorządzie gminnym wskazuje, że zawarte w statucie regulacje dotyczyć mają struktury i zagadnień wewnątrzgminnych, co oznacza, że nie mogą one normować trybu pracy organów niebędących organami tej gminy, a w szczególności organów innych gmin. Regulacje dotyczące odbywania wspólnych sesji rady gminy z radami innych jednostek samorządu terytorialnego stanowią materię wykraczającą poza tak zakreślone granice swobody rady gminy w kształtowaniu treści statutu. Co więcej, taki zapis w sposób niedopuszczalny ingeruje w sferę funkcjonowania organu innej gminy ( por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 2 listopada 2009 r., sygn. akt II SA/Op 290/09 ).

W **§ 21 Załącznika Nr 1 do statutu** znalazł się zapis stwierdzający, że „Rada Miejska może obradować i podejmować uchwały w obecności co najmniej połowy ustawowego składu Rady Miejskiej (tzw. quorum)

”.Natomiast w §23 ust. 2 **Załącznika Nr 1 do statutu** doprecyzowano, że w przypadku stwierdzenia braku quorum po otwarciu sesji lub w trakcie obrad, Przewodniczący Rady Miejskiej podejmuje decyzję o przerwaniu sesji i kontynuowaniu obrad w innym wyznaczonym terminie”. W ocenie organu nadzoru przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie zakazują prowadzenia obrad przy braku quorum. Ustanawiają natomiast w art. 14 ustawy minimum radnych, których obecność jest niezbędna do podejmowania uchwał (obecność co najmniej połowy ustawowego składu rady). Mając na względzie powyższy przepis, rada może obradować i dyskutować przy braku quorum. Umieszczenie zatem takiego przepisu w Statucie nakładającego na Przewodniczącą Rady obowiązek dokonania tych czynności jest rozwiązaniem zbyt daleko idącym.

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**