



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 27 grudnia 2018 r.

Poz. 5804

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.349.2018 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 18 grudnia 2018 r.

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

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

§ 1. ust. 7, 8 i ust. 9 w części dotyczącej zapisu: „nagrywa się w formie fonicznej oraz” uchwały Nr 406/LIX/2018 Rady Gminy Jawornik Polski z dnia 15 listopada 2018r. w sprawie zmiany Statutu Gminy Jawornik Polski

Uzasadnienie

W dniu 15 listopada 2018r. Rada Jawornik Polski, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018r. poz. 994 ze zm.) podjęła uchwałę Nr 406/LIX/2018 w sprawie zmiany Statutu Gminy Jawornik Polski. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 listopada 2018r.

Dokonując zmiany § 35 i § 34 Statutu Gminy Jawornik Polski, Rada w § 1 ust. 7 i 8 niniejszej uchwały Rada wprowadziła następujące zapisy:

- „1. Interpelacje radnych kieruje się na piśmie do Wójta, za pośrednictwem Przewodniczącego Rady.
2. Interpelacje składa się w sprawach zasadniczych dla gminy.
3. Radni mogą składać interpelacje na sesji lub między sesjami.”

- „1. Zapytania składa się na piśmie do Wójta, za pośrednictwem Przewodniczącego Rady.
2. Zapytania składa się w sprawach dotyczących bieżących problemów gminy, w szczególności w celu uzyskania informacji o określonym stanie faktycznym.
3. Radni mogą składać zapytania na sesji lub między sesjami.”

Z kolei w § 1 ust. 9 Rada nadając nowe brzmienie § 44 ust. 1 postanowiła, że: „1. Przebieg sesji nagrywa się w formie fonicznej oraz utrwała za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk. Nagrania przechowuje się do końca kadencji Rady Gminy.”

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018r. poz. 994 ze zm.) zwanej dalej „ustawą”, statut gminy jest zasadniczym aktem jednostki, stanowiącym o jej ustroju i jest uchwalany przez radę gminy na podstawie normy kompetencyjnej z art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy. Ustawa nie zawiera wprawdzie jednej zbiorczej normy prawnej obejmującej katalog spraw, które muszą zostać uregulowane w statucie gminy, jednak w kilku miejscach ustawa wylicza kwestie wymagające obligatoryjnego uwzględnienia w statucie. W konsekwencji statut może stanowić o ustroju gminy (art. 3 ust. 1 ustawy), zasadach tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej (art. 5 ust. 3 ustawy), zasadach dostępu do dokumentów i korzystania z nich (art. 11b), zasadach

i trybie działania komisji rewizyjnej (art. 18a ust. 5 ustawy), zasadach i trybie działania komisji skarg, wniosków i petycji (art. 18 b) organizacji wewnętrznej i trybie pracy organów gminy (art. 22 ustawy), zasadach działania klubów radnych (art. 23 ust. 4 ustawy), zasadach uczestniczenia przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej w pracach rady gminy (art. 37a ustawy) oraz uprawnieniach jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy (art. 51 ust. 3 ustawy). Zdaniem organu nadzoru uchwalenie w statucie materii wykraczającej poza tak wyznaczone ramy skutkuje nieważnością regulacji. Wskazać należy ponadto, że na podstawie art. 40 ust. 2 ustawy 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. Organ nadzoru zwraca uwagę, iż powtarzanie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Ze stanowiskiem takim koresponduje § 118 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016r. poz. 908), zgodnie z którym w aktach prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Akt prawa miejscowego jest aktem normatywnym o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, z czego wynika prawo, jak i obowiązek wprowadzenia norm władczych o charakterze autonomicznym, wielokrotnego zastosowania, skierowanych do nieokreślonej liczby adresatów. Uchwała jaką jest statut gminy służy wprowadzeniu określonych rozwiązań w ramach przypisanych organowi administracyjnemu kompetencji i nie pełni celów informacyjnych dla jej adresatów odnośnie już istniejących unormowań.

Przedstawione stanowisko znajduje odzwierciedlenie w utrwalonej linii orzeczniczej, uznającej za niedopuszczalne powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 stycznia 2003r. sygn. akt II SA/Ka 1831/02, niepubl., wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 sierpnia 2002r. sygn. akt II SA/Ka 508/02, niepubl.). Należy zwrócić również uwagę, że w stanowieniu prawa miejscowego prawodawca lokalny będący organem władzy publicznej musi przestrzegać podstawowych zasad w demokratycznym państwie prawnym, to jest zasady praworządności i legalności. Tylko w takim przypadku system prawa będzie spójny, a więc będzie można mówić o jego jedności (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu 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 2008r. 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”.

Organ nadzoru zauważa, że zapisy § 1 ust. 7 i 8 uchwały stanowią powtórzenia przepisów ustawy o samorządzie gminnym, jak również ich modyfikację. Zgodnie bowiem z art. 24 ust. 3, 4, 5 i 6 ustawy o samorządzie gminnym w sprawach dotyczących gminy radni mogą kierować interpelacje i zapytania do wójta. Interpelacja dotyczy spraw o istotnym znaczeniu dla gminy. Interpelacja powinna zawierać krótkie przedstawienie stanu faktycznego będącego jej przedmiotem oraz wynikające z niej pytania. Zapytania składa się w sprawach aktualnych problemów gminy, a także w celu uzyskania informacji o konkretnym stanie faktycznym. Przepis ust. 4 zdanie drugie stosuje się odpowiednio. Interpelacje i zapytania składane są na piśmie do przewodniczącego rady, który przekazuje je niezwłocznie wójtowi. Wójt, lub osoba przez niego wyznaczona, jest zobowiązana udzielić odpowiedzi na piśmie nie później niż w terminie 14 dni od dnia

otrzymania interpelacji lub zapytania. Ponadto regulacje § 1 ust. 7 i 8 uchwały w zakresie ust. 3 nowego brzmienia § 35 i 36 statutu Gminy wykraczają poza upoważnienie ustawowe, gdyż Rada nie została uprawniona do określania w Statucie Gminy terminów czy okresów, w których radni mogą składać interpelacje i zapytania do wójta gminy.

Natomiast § 1 ust. 9 w części dotyczącej zapisu: „nagrywa się w formie fonicznej oraz” stanowi modyfikację (uzupełnienie) przepisu art. 20 ust. 1b ustawy o samorządzie gminnym, który to przepis nie przewiduje utrwalania obrad sesji w formie fonicznej.

Mając powyższe na uwadze, należało stwierdzić nieważność § 1 ust. 7, 8 i ust. 9 w części dotyczącej zapisu: „nagrywa się w formie fonicznej oraz” uchwały Nr 406/LIX/2018 Rady Gminy Jawornik Polski w sprawie zmiany Statutu Gminy Jawornik Polski, które to regulacje naruszają w sposób istotny obowiązujące przepisy prawa, a to w szczególności art. 20 ust. 1b i art. 24 ust. 3, 4, 5 i 6 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym.

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

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

Marcin Zaborniak