



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 października 2019 r.

Poz. 6769

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.651.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 4 października 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 i 1309)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr X/97/2019 Rady Gminy Psary z dnia 29 sierpnia 2019 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XXVIII/203/2009 Rady Gminy Psary z dnia 28 stycznia 2009 roku w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Psary w części określonej w:

- § 1 pkt 3 uchwały, jako sprzecznej z art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako „ustawa” w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.
- § 1 pkt 6 uchwały, jako sprzecznej z art. 7 w zw. z art. 87 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 sierpnia 2019 r. Rada Gminy Psary przyjęła uchwałę Nr X/97/2019 w sprawie zmiany Uchwały Nr XXVIII/203/2009 Rady Gminy Psary z dnia 28 stycznia 2009 roku w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Psary.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 września 2019 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem.

Na wstępie organ nadzoru wskazuje, iż statut gminy jest zasadniczym aktem jednostki, stanowiącym o jej ustroju (art. 3 ust. 1 ustawy), uchwalanym przez radę gminy na podstawie normy kompetencyjnej z art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy.

Zgodnie z art. 40 ustawy, na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy (ust. 1). Na podstawie przepisów tej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie m.in. wewnętrznego ustroju gminy (ust. 2). Jednocześnie norma art. 3 ust. 1 ustawy przesądza, że o ustroju gminy stanowi jej statut, który podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 22 ust. 2 ustawy).

Mając na uwadze powyższe, stwierdzić należy, że rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała bowiem rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy, a zatem musi respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu (art. 87 ust. 2 Konstytucji). Ponadto, na podstawie art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wskazany powyżej

przepis Konstytucji RP stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej czyli zasadę praworządności. Trzeba wskazać, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Przekroczenie kompetencji przez radę gminy przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż *Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał. Powyżej wskazana konstytucyjna zasada praworządności została doprecyzowana w art. 94 zd. 1 Konstytucji RP, który stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów.*

Rozważając o przedmiocie materii statutowej należy zauważyć, że ustawa nie zawiera jednej zbiorczej normy prawnej obejmującej katalog spraw regulowanych w statucie gminy. Ustawa zawiera wiele przepisów prawnych wskazujących na kwestie wymagające uwzględnienia w statucie. Mimo ich rozproszenia, konieczne jest jednak kompleksowe ujęcie w akcie ustrojowym wszystkich tych zagadnień, których one dotyczą. Elementy, jakie powinien zawierać statut jednostki samorządu terytorialnego zostały wskazane w ustawie w: art. 5 ust. 3, art. 11b ust. 3, art. 18a ust. 5, art. 18b ust. 3, art. 22 ust. 1, art. 23 ust. 2, art. 37a ust. 1, art. 51 ust. 3. Owszem statut gminy ma określać ustrój gminy (art. 3 ust. 1 ustawy) ale wyłącznie poprzez doprecyzowanie rozwiązań ustrojowych zawartych w ustawach bądź poprzez uzupełnienie kwestii, które w ustawach nie zostały unormowane, ale ustawa tworzy podstawę do takiego unormowania. Jak już wskazano wyżej, treść statutu, jako aktu podustawowego, nie może wykraczać poza granice upoważnienia i nie może być sprzeczna z przepisami ustawowymi.

W oparciu o wyżej wywiedzione stanowisko, organ nadzoru wskazuje poniżej regulacje uchwały, które w sposób istotny naruszają prawo.

W ocenie organu nadzoru, regulację zawartą w § 1 pkt 3 uchwały dot. zmiany regulacji określonej w § 25 Załącznika nr 7 do Statutu Gminy Psary pod nazwą Regulamin Rady Gminy, który otrzymuje brzmienie *Posiedzenie wspólne Komisji prowadzi Przewodniczący Rady, a w razie nieobecności Wiceprzewodniczący Rady należy uznać za sprzeczną z art. 19 ust. 2 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP.* W ocenie organu nadzoru, organ stanowiący gminy nie posiada upoważnienia do nakładania na przewodniczącego rady dodatkowych obowiązków innych niż określone w ustawie, w tym obowiązku prowadzenia posiedzeń komisji. Zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. W przypadku nieobecności przewodniczącego i niewyznaczenia wiceprzewodniczącego, zadania przewodniczącego wykonuje wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem. Rada nie posiada kompetencji do nakładania obowiązków na Przewodniczącego Rady innych niż te, które wynikają z ustawy.

Ponadto, w ocenie organu nadzoru regulację zawartą w § 1 pkt 6 uchwały należy uznać za sprzeczną z art. 7 w zw. z art. 87 Konstytucji RP. Przepis § 1 pkt 6 uchwały dotyczy zmiany regulacji określonej w § 67 Załącznika nr 7 do Statutu Gminy Psary pod nazwą Regulamin Rady Gminy, który otrzymuje brzmienie: *W sprawach nie uregulowanych w niniejszym Statucie mają zastosowanie przepisy ustaw:*

- a) z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym;
- b) z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych;
- c) z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Powyższe, zdaniem organu nadzoru, stanowi naruszenie zasady hierarchii aktów prawnych, wyrażonej w art. 87 Konstytucji RP. Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (ust. 1). Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego (ust. 2). Akt prawa miejscowego

nie może być podstawą obowiązywania i stosowania aktów prawnych wyższego rzędu. Treść wskazanego przepisu przepisu może zaś oznaczać pierwszeństwo w stosowaniu przepisów uchwały, przed aktami prawnymi wyższej rangi, co jest niedopuszczalne (por. wyrok NSA z 23 maja 2019 r. sygn. akt II OSK 1688/17 publ. www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr X/97/2019 Rady Gminy Psary z dnia 29 sierpnia 2019 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XXVIII/203/2009 Rady Gminy Psary z dnia 28 stycznia 2009 roku w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Psary, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w części uzasadnionym i koniecznym.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak