URZĄD GMINY W ŻYRAKOWIE
Wpł. dn. 03. 12. 2018
L.dz. 10763 Zał. .....
Podpis .....

WOJEWODA PODKARPACKI
ul. Grunwaldzka 15, 35-959 Rzeszów

Rzeszów, 2018-11-30

P-II. 4131.2.314.2018

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

§§ 31, 48, 57, 71 ust.2 i 3, 77, 100 załącznika do uchwały Nr LXI/497/18 Rady Gminy Żyraków z dnia 30 października 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Żyraków.

UZASADNIENIE

Uchwałą Nr LXI/497/18 z dnia 30 października 2018 r. Rady Gminy Żyraków uchwaliła Statut Gminy Żyraków.

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 wykraczać poza ustawowo zakreślone 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 w sprawie Statutu Gminy Żyraków zwraca uwagę znacząca liczba powtórzeń przepisów jak również modyfikacji oraz przekroczeń upoważnienia ustawowego.

Niewłaściwe są zapisy § 31, bowiem regulacje dotyczące pytań zawarte zostały w art. 24 ust. 3-7 ustawy. Rada nie może więc w statucie odmiennie określać powyższych kwestii.

Także zapisy § 48 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, 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 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 glosowania 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 okręslenie sposobu głosowania uczyniłby to w samej ustawie, jak np. uczynił to w Regulaminie Sejmu RP (art. 188).

Stwierdzić też należy, że zapisy § 57 Statutu, które umożliwiają wspólne odbywanie posiedzeń z komisjami innej rady gminy, stanowi istotne naruszenie prawa. 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 posiedzeń komisji rady gminy z komisjami rad 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).

Niezgodne z prawem są również zapisy § 71 ust. 2 i 3 Statutu określające zasady wyłączenia członka Komisji Rewizyjnej. Zauważyć wypada, że to rada gminy powołuje komisję wyłaniając ją z własnego grona. Tymczasem Statut przyznaje w rozpatrywanej materii kompetencje władcze przewodniczącemu takiej komisji. Organ ten, rozstrzygając jednostronnie o wyłączeniu członka komisji, wkracza przecież w uprawnienie do kształtowania jej składu osobowego, które przypisane jest tylko radzie gminy. Nie można zapominać, że według art. 18b ustawy w skład komisji wchodzą radni, którzy co do zasady w swojej działalności podlegają wyłączeniu według innych, mniej restrykcyjnych reguł niż te obowiązujące w postępowaniu administracyjnym w indywidualnych sprawach. Otóż w myśl art. 25a ustawy radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego.

Z kolei w § 77 Statutu uregulowano sytuację stwierdzenia przez komisję rewizyjną w toku prac uzasadnionego podejrzenia nadużycia, naruszenia prawa czy przestępstwa, w sposób modyfikujący zapisy art. 304 § 2 Kodeksu postępowania karnego, w myśl którego „instytucje państwowe i samorządowe, które w związku ze swą działalnością dowiedziały się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, są obowiązane niezwłocznie zawiadomić o tym prokuratora lub Policję oraz przedsięwziąć niezbędne czynności do czasu przybycia organu powołanego do ścigania przestępstw lub do czasu wydania przez ten organ stosownego zarządzenia, aby nie dopuścić do zatarcia śladów i dowodów przestępstwa".

Również zapisy § 100 Statutu określające, że „Wójt uczestniczy w sesjach Rady" naruszają przepisy prawa. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z 7 października 2009 r., sygn. akt III SA/Wr 369/09, podkreślił, że uczestniczenie w sesjach rady

jest jedynie uprawnieniem organu wykonawczego, jako przygotowującego projekty uchwał rady a nie jest jego obowiązkiem.

Wobec powyższego należało stwierdzić, iż przedmiotowa uchwała narusza wskazane w uzasadnieniu obowiązujące przepisy prawa, dlatego też nie można uznać, że jej zapisy są zgodne z obowiązującym porządkiem prawnym, co czyni zasadnym stwierdzenie jej nieważności w części.

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

Z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO
Marcin Zaborniak
DYREKTOR GENERALNY URZĘDU

Otrzymuje:

1. Wójt Gminy Żyraków
2. Przewodniczący Rady Gminy w Żyrakowie