



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 9 listopada 2018 r.

Poz. 4741

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.261.2018 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 31 października 2018 r.

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

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

§ 1. pkt 4), 5), 11), 12) oraz pkt 14) w części dotyczącej § 98a ust.2, 98d ust. 3, 98e ust. 2-5, 98h i 98i uchwały Nr LXV/1443/18 Rady Miasta Krosna z dnia 28 września 2018 r. w sprawie zmiany Statutu Miasta Krosna.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr LXV/1443/18 z dnia 28 września 2018 r. Miasta Krosna uchwaliła zmiany do Statutu Miasta Krosna.

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 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 zmieniającej Statut Miasta Krosna zwraca uwagę znacząca liczba powtórzeń przepisów jak również modyfikacji oraz przekroczeń upoważnienia ustawowego.

Zawarty w uchwale § 1 pkt 4) stanowi zbędny zapis, gdyż kwestie związane z rozpatrywaniem raportu unormowane zostały w art. 28aa ustawy samorządowej.

Również niewłaściwe są zapisy pkt 5) 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 § 1 pkt 11) i 12) 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 Miasta Krosna jako metody podejmowania głosowania przez radę, głosowania jawnego przez „podniesienie ręki”, oznacza wkroczenie w sferę regulowaną przez samą ustawę przy braku dozwolenia ustawodawcy na odmiennie unormowanie sposobu głosowania 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 określenie sposobu głosowania uczyniłby to w samej ustawie, jak np. uczynił to w Regulaminie Sejmu RP (art. 188).

Niezgodny z prawem jest zapis uchwały stanowiący, że Rada może zobowiązać Komisję Skarg, Wniosków i Petycji do prowadzenia dodatkowo spraw innych niż określone w ust. 1 (§ 98a ust.2). Wskazać przy tym należy, że powyższą komisję powołuje się w celu rozpatrywania skarg na działania wójta (prezydenta) i gminnych jednostek organizacyjnych oraz wniosków i petycji składanych przez obywateli (art. 18b u.s.g.). Pozycja tej komisji jest szczególna. Przede wszystkim jej utworzenie jest obowiązkowe obok komisji rewizyjnej, w przeciwieństwie do innych komisji, które rada może tworzyć, ale nie musi. Po drugie, ustawowo został określony skład tej komisji oraz przedmiot działania. Tak więc rada nie może zlecać jej innych spraw niż określone w ustawie.

Również zapis § 98d ust.3 upoważniający Komisję do zatwierdzania regulaminu wewnętrznego jest niezgodny z prawem, gdyż art. 22 ustawy o samorządzie gminnym wskazuje, że regulacje dotyczące struktury i zagadnień wewnątrzgminnych powinny być zawarte w statucie. Ponadto art. 18b ust. 3 wprost stanowi, że zasady i tryb działania komisji skarg, wniosków i petycji określa statut gminy a nie wewnętrzny regulamin.

Niezgodne z prawem są również zapisy § 98e Statutu określające zasady wyłączenia członka w/w Komisji. 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, choć z możliwością odwołania się do rady gminy, 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 wchodzi 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 przepisu art.22 ust.1 u.s.g. wynika, że statut gminy reguluje organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy. W statucie niedopuszczalne jest natomiast uregulowanie kwestii takich jak nakładanie obowiązków na pracowników urzędu gminy (miasta). W stosunku do pracowników urzędu gminy zwierzchnikiem służbowym jest kierownik urzędu (burmistrz) co wynika z treści art.33 ust.5 u.s.g. Urząd gminy zapewniający obsługę administracyjną, organizacyjną i techniczną wójta (burmistrza), a w praktyce często także rady gminy oraz jej organów wewnętrznych: przewodniczącego rady i jego zastępców, komisji rady, klubów radnych oraz samych radnych, działa pod zwierzchnictwem burmistrza i to właśnie ten organ – jako zwierzchnik służbowy wszystkich pracowników urzędu – określa w drodze regulaminu strukturę organizacyjną oraz zasady działania urzędu (podział kompetencji, zasady współdziałania komórek, obieg i przechowywanie dokumentacji, godziny otwarcia urzędu dla stron, itp.). Tylko zatem kierownik urzędu jest uprawniony do nakładania obowiązków i zadań na pracowników urzędu. Uprawnień takich nie posiada natomiast rada gminy. W związku z czym nakładanie w statucie przez radę gminy obowiązków na pracowników urzędu gminy stanowi naruszenie delegacji ustawowej określonej w art.22 ust.1 u.s.g. Pogląd, iż jedynie kierownik urzędu gminy a nie rada gminy jest uprawniony do nakładania obowiązków na pracowników urzędu gminy i nałożenie takich obowiązków przez radę gminy jest naruszeniem art.22 ust.1 u.s.g. wyraził WSA we Wrocławiu w wyroku z 18 października 2013r. w spr., III SA/Wr 638/13 i WSA w Lublinie w wyroku z 5 lutego 2015r. w spr. III SA/Lu 647/14. Tymczasem w § 98h Statutu rada w sposób niedopuszczalny wkroczyła w materię regulaminu urzędu gminy, a tym samym w kompetencje burmistrza, przesądając, że obsługę rady i jej organów zapewnia Biuro Rady.

Również niezgodny z prawem jest także przepis § 98i statutu według którego rada gminy może podjąć uchwałę zobowiązującą „osoby zarządzające mieniem komunalnym do zawarcia stosownej umowy w imieniu Gminy”. Rada gminy z mocy art. 15 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym jest organem stanowiącym i kontrolnym w gminie, a jej właściwość została określona w art. 18 ustawy. Ustęp 1 tego artykułu stwierdza, że do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Ustanowione w tym przepisie domniemanie właściwości rady „we wszystkich sprawach pozostających w zakresie działania gminy” należy rozumieć w ten sposób, iż rada gminy jako organ o charakterze kolegialnym i wieloosobowym może podejmować działania związane ze stanowieniem (art. 15 ust. 1 ustawy) lub kontrolą (art. 18a ust. 1 ustawy). Nie może natomiast podejmować czynności, które należą do sfery wykonawczej, gdyż byłoby to naruszeniem konstytucyjnej zasady podziału organów na stanowiące i wykonawcze (art. 169 Konstytucji RP).

Organ nadzoru w tym miejscu zauważa, że zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym – gospodarowanie mieniem gminy należy do zadań wójta, burmistrza i prezydenta. Przepis ten ustanowił zasadę, iż kompetencja do podejmowania wszelakiego rodzaju decyzji w zakresie gospodarowania mieniem gminnym należy wyłącznie do wójta (burmistrza, prezydenta). Rada gminy może się wypowiadać w tych sprawach wyłącznie w przypadkach wskazanych w ustawie, np. w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) ustawy o samorządzie gminnym. Ponieważ prawo rady gminy do podejmowania decyzji w powyższym zakresie jest wyjątkiem od zasady wyłączności kompetencji wójta, poszczególne upoważnienia rady do dokonywania określonych czynności należy wyklądać ściśle z brzmieniem przepisu zawierającym daną kompetencję, a wykładnia rozszerzająca jest w tym przypadku niedopuszczalna. Ponadto rada gminy nie może rozszerzyć swych uprawnień kontrolnych poprzez zastrzeżenie możliwości zobowiązania kierowników gminnych jednostek organizacyjnych do zawierania konkretnych umów, co jest sprzeczne z art. 33 ust. 5 ustawy gminnej oraz art. 7 Konstytucji RP.

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
DYREKTOR GENERALNY
URZĘDU**

Marcin Zaborniak