



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 20 stycznia 2023 r.

Poz. 413

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2. 12.2023 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 19 stycznia 2023 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559).

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

–§ 47, § 49 ust. 10, § 50 pkt 7, § 51 ust. 6 uchwały Nr XLIII/225/2022 Rady Gminy w Tyrawie Wołoskiej z dnia 19 grudnia 2022 r. w sprawie Statutu Gminy Tyrawa Wołoska.

Uzasadnienie

Rada Gminy w Tyrawie Wołoskiej na sesji w dniu 19 grudnia 2022 r. podjęła uchwałę Nr XLIII/225/2022 w sprawie Statutu Gminy Tyrawa Wołoska. Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 22 grudnia 2022 r.

Na wstępie 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). Wprawdzie kompetencja do stanowienia statutów wynika już z samej normy konstytucyjnej, tj. 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. Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559) dalej „ustawy”, 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 rezultacie 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 i trybie działania komisji rewizyjnej (art. 18 a ust. 5 ustawy), organizacji wewnętrznej i trybie pracy organów gminy (art. 22 ustawy), zasadach działania klubów radnych (art. 23 ust. 2 ustawy), zasadach uczestniczenia przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej w pracach rady gminy (art. 37 a ustawy), uprawnieniach jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy (art. 51 ust. 3 ustawy). Z powyższego wynika, zdaniem organu nadzoru, że uchwalenie w statucie materii wykraczającej poza tak wyznaczone ramy skutkuje nieważnością regulacji. Wskazać należy także, 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 spełnienia 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. 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 powodu nie mogą regulować materii ustawowych ani nie mogą wykroczyć poza unormowania ustawowe.

Organ nadzoru zauważa, 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. 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 powtarzanie regulacji ustawowej bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego (np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn.. akt: II SA/Ka 1831/02, wyrok Naczelnego Sadu Administracyjnego z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. akt: II SA/Ka 508/02,).

W kontekście powyższego, za nieprawidłowe należy uznać uregulowanie § 47 uchwały zawierający zapis, że członek komisji rewizyjnej nie może brać udziału w czynnościach które dotyczą jego interesu prawnego oraz w przypadku wystąpienia okoliczności budzących wątpliwości co do jego bezstronności. Taki zapis ingeruje w kwestie uprzednio określone ustawą, a ponadto stanowi modyfikację art. 25 a ustawy stanowiącego, że radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego.

Wadliwe są także zapisy § 49 ust. 10, § 50 pkt 7) oraz §51 ust. 6 nakładające obowiązki na kierownika jednostki kontrolowanej przez komisję rewizyjną. Mianowicie komisję rewizyjną powołuje się w celu kontrolowania działalności wójta gminy oraz gminnych jednostek organizacyjnych (art. 18 a ust. 1 ustawy), jak również wykonywania innych zadań kontrolnych zleconych przez radę gminy (art. 18 a ust. 4 zd. 1 ustawy). Oprócz zadań kontrolnych ustawa o samorządzie gminnym nałożyła na komisję rewizyjną także pewne zadania o charakterze opiniodawczo-wnioskowym, lecz stwierdzić należy, że komisja rewizyjna nie ma uprawnień nadzorczych. Może ona badać i oceniać prawidłowość działań kontrolowanych organów i jednostek organizacyjnych, nie może im jednak wydawać wiążących dyspozycji dotyczących usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości ('zaleceń'), ani usuwać ich we własnym zakresie. Z tego też powodu nie można uznać, by dopuszczalne było zobowiązywanie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych do odpowiadania na wystąpienia pokontrolne komisji rewizyjnej, a także dostosowywanie się do jej wniosków i zaleceń. Za naruszające ustawę jest również zobowiązywanie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych do zapewnienia warunków przeprowadzania kontroli na żądanie przedstawicieli komisji w zakresie przez nich wskazanym. Zwrócić przy tym wypada uwagę, że zwierzchnikiem służbowym kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, którzy odpowiadają z kolei za całokształt działania jednostki, jest wójt i to właśnie on jest podmiotem uprawnionym do stosowania środków władczych wobec kierowników jednostek organizacyjnych.

Reasumując stwierdzić należy, że zakwestionowana uchwała, w sposób istotny narusza podane w uzasadnieniu obowiązujące przepisy prawa, co czyni zasadnym stwierdzenie jej nieważności w części wskazanej w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

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

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Małgorzata Wąsacz
Zastępca Dyrektora Wydziału Prawnego i Nadzoru