



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 3 lutego 2025 r.

Poz. 629

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.27.2025 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 31 stycznia 2025 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 w związku z art.3 ust.1 i art.30 ust.2 pkt 4 oraz art.18 ust.2 pkt 2 i art.22 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz.1465),

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr XVII/298/2024 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 30 grudnia 2024 r. w sprawie zmian w Statucie Miasta Rzeszowa z powodu naruszenia art.3 ust.1 i art.30 ust.2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Uzasadnienie

Rada Miasta Rzeszowa w dniu 30 grudnia 2024 r. podjęła uchwałę Nr XVII/298/2024 w sprawie zmian w Statucie Miasta Rzeszowa. Uchwałę tą doręczono organowi nadzoru w dniu 03.01.2025 r. W podstawie prawnej w/w uchwały przywołano art.3 ust.1, art.18 ust.2 pkt 1 i art.41 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz.1465), dalej u.s.g.

Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z 21 stycznia 2009 r., ; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 364/98).

W myśl art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

Stosownie do art. 3 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym o ustroju gminy stanowi statut. Ustawodawca w żadnej z ustaw ustrojowych nie podjął się wyczerpującego ujęcia spraw, które powinny zostać określone w statucie jednostki samorządu terytorialnego. Nie oznacza to całkowitej dowolności w tym zakresie. Po pierwsze, treści zawarte w statucie muszą mieścić się w specyfice regulacji, które ten akt może zawierać. Statut jako akt prawny posiadający określone zadania oraz funkcję w ramach swoich regulacji powinien zapewniać zatem ich realizację. Po drugie, dokument statutowy w sposób obligatoryjny musi określać pewne kwestie. Ich ustalenie przez ustawodawcę stanowi jedynie minimum wymagań co do treści statutow.

Granice swobody prawodawczej rady gminy określone są przez przepisy ustawy o samorządzie gminnym. Zatem Rada Miasta Rzeszowa, uchwalając statut gminy czy wprowadzając zmiany do tego statutu, zobowiązana jest do przestrzegania przepisów tej ustawy.

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, s. 38).

Zgodnie z przepisami ustawy ustrojowej statut gminy bezwzględnie regulować musi takie kwestie jak:

- 1) ustrój gminy (art. 3 ust. 1);
- 2) zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostek pomocniczych gminy (art. 5 ust. 3);
- 3) zasady dostępu do dokumentów oraz ich wykorzystywania (art. 11b ust. 3);
- 4) zasady i tryb działania komisji rewizyjnej (art. 18a ust. 5);
- 5) zasady i tryb działania komisji skarg, wniosków i petycji (art.18b ust.3);
- 6) organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy (art. 22 ust. 1);
- 7) zasady działania klubów radnych (art.23 ust.4);
- 8) zasady uczestnictwa przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej w pracach rady gminy (art.37a) ;
- 9) uprawnienie jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy (art. 51 ust. 3).

Dokonując oceny przedmiotowej uchwały pod kątem zgodności z prawem organ nadzoru stwierdził, że wprowadzane do Statutu Miasta Rzeszowa zapisy naruszają art.3 ust.1 u.s.g. W kwestionowanej uchwale Rada Miasta Rzeszowa postanowiła, że w Statucie wprowadzane są następujące zmiany:

„1/ po § 72 wprowadza się część X pod nazwą Zarządzanie finansami Miasta

2/ wprowadza się § 73 następującej treści:

W trakcie roku budżetowego , do 15 dnia po zakończeniu każdego miesiąca Prezydent Miasta Rzeszowa przedstawia radzie Miasta sprawozdanie zbiorcze w układzie plan pierwotny, plan po zmianach, wykonanie w szczególności paragrafów oraz odrębnie , działów i rozdziałów”.

W ocenie organu nadzoru kreowane przez organ uchwałodawczy zapisy dotyczące nakładania na Prezydenta Miasta Rzeszowa obowiązków informacyjnych/sprawozdawczych na pewno nie należy do kwestii ustrojowych gminy. Tym samym powyższa regulacja wykracza poza ramy delegacji ustawowej objętej art.3 ust.1 w/w ustawy. Badany przez organ nadzoru zapis sposób nieuprawniony nakłada obowiązki na organ wykonawczy gminy. Przywołane wyżej przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie dają radzie gminy delegacji do nakładania na organ wykonawczy gminy jakichkolwiek obowiązków informacyjno-sprawozdawczych. Takie działanie rady gminy przekracza upoważnienie ustawowe udzielone organowi stanowiącemu gminy i pozostaje w sprzeczności z dyspozycją art.3 ust.1 u.s.g. bowiem rada nie jest władna do wydawania wójtowi poleceń podjęcia konkretnych czynności w szczególności w zakresie jego zadania ustawowego wynikającego z art.30 ust.2 pkt 4 u.s.g.

Dodatkowo należy podkreślić, że wprowadzane w statucie gminy normy pozostawać muszą w zgodzie z regulacjami ustawy ustrojowej jak i innymi przepisami zamieszczonymi w aktach wyższego rzędu.

Szczegółowe rozliczanie Prezydenta Miasta ze sposobu wykonywania przez niego zadań dotyczących realizacji budżetu w częstotliwości i zakresie zawartych w badanej uchwale nie znajduje umocowania w zapisach ustawy ustrojowej.

Specyfika statutu gminy, wprowadzającego regulacje ustrojowe, o znaczeniu kluczowym dla społeczności danej jednostki samorządu terytorialnego, nie obejmuje bieżących czynności i tak drobiazgowych sprawozdań z wykonywania nałożonych ustawowo obowiązków w zakresie realizacji przyjętego budżetu.

Wprowadzane do Statutu Miasta kwestionowaną uchwałą zapisy nie mieszczą się również w dyspozycji art.22 ust.1 u.s.g. stanowiącym, że „Organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy określa statut gminy.”.

W obrębie organizacji wewnętrznej i trybu pracy organów gminy zawierać będą się m.in.: sprawy związane z komisjami rady (art. 18a i 21 u.s.g.), określenie liczby wiceprzewodniczących rady (art. 19 u.s.g.), zasady tworzenia klubów radnych (art. 23 ust. 2 u.s.g.), a także uregulowanie spraw proceduralnych w zakresie działalności rady i komisji rewizyjnej (art. 18a ust. 5 u.s.g.). Do spraw mieszczących się w pojęciu trybu pracy

radę gminy zaliczyć należy ponadto: inicjatywę uchwałodawczą, procedurę uchwałodawczą (postępowanie z projektami uchwał i ich uchwalanie), sposób realizacji zadań przez radnych i członków komisji, zasady i tryb składania interpelacji i zapytań oraz udzielania na nie odpowiedzi, dokumentowanie prac rady, uszczegółowienie procedury głosowania, w tym głosowania wyboru radnego na przewodniczącego i wiceprzewodniczącego oraz inne sprawy organizacyjne, nieunormowane w ustawie.

Kwestionowana uchwała pozostaje także w sprzeczności z ustawowym określeniem praw i obowiązków organów wykonawczych, w tym art.30 ust.2 pkt 4 który wskazuje, że „Do zadań wójta należy w szczególności:4/wykonywanie budżetu;”.

Rada nie może przyznać sobie dodatkowych uprawnień mających wpływ na wykonywanie przez organ wykonawczy powierzonych mu ustawowo obowiązków (zob. wyrok WSA w Poznaniu z 17 listopada 2022 r., IV SA/Po 624/22, CBOSA).

Ponadto analizowana zmiana do statutu nie mieści się także w zakresie umocowania art.18 ust.2 pkt 2 u.s.g., w zakresie którego do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie o kierunkach działania wójta rady do stanowienia o kierunkach działania wójta i przyjmowania sprawozdań z jego działalności.

Rada gminy nie jest władna do wydawania wójtowi poleceń do podjęcia konkretnego działania. W zakresie umocowania w/w przepisu rada może wyłącznie stanowić o kierunkach działania a więc rozstrzygania o pewnej strategii działania czy określać cele i priorytety a nie formułować polecenia jednej czy kilku konkretnie wymienionych spraw albo czynności w określony przez radę sposób.(WSA w Opolu wyrok z dnia 26 listopada 2009 r. sygn.. akt II SA/Op 356/09). W przywołanej normie kompetencyjnej nie mieści się obowiązek wskazany przez Radę Miasta Rzeszowa w badanej uchwale. W żadnym razie przepis powyższy nie może stanowić podstawy do zbyt daleko idącego wchodzenia w sferę działalności organu wykonawczego gminy gdyż ten, jako organ autonomiczny, musi mieć swobodę działania. Szczegółowe rozliczanie Prezydenta Miasta Rzeszowa, zawarte w analizowanej uchwale, ze sposobu wykonywania przez niego zadań ustawowych i pełnienia funkcji kierownika urzędu jest zbyt daleko posuniętą ingerencją w ustawowe kompetencje tego organu, a tym bardziej w zakresie dotyczącym delegacji służbowych pracowników jednostek podległych.

Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach przyznanej jej delegacji nie może wykraczać poza materię unormowaną zawartą w aktach wyższego rzędu gdyż prawo miejscowe może być stanowione w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

Każdorazowo przekroczenie kompetencji do podejmowania uchwał jest traktowane jako rażące naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w całości lub części. Należy podkreślić, że wydając akty będące źródłem prawa powszechnie obowiązującego na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego rada musi respektować zakres delegacji w aktach prawnych wyższego rzędu, powstrzymując się od wypełniania ich treści postanowieniami nie znajdującymi uzasadnienia w treści ustawy będącej podstawą prawną do podjęcia danej uchwały (wyrok NSA z 28 lutego 2003 r. sygn. akt I SA/Lu 882/02).

Analizując przyznane radzie gminy upoważnienia do stanowienia prawa obowiązującego na obszarze jej działania wskazać należy, że podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto podkreślić należy iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K 25/99, OTK 2000/5/141): „Stosując przy interpretacji art.87 ust.1 i art.92 ust.1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań(...)”.

W świetle powyższego kwestie ustrojowe gminy określa uchwalony przez radę gminy statut, który jest aktem prawa miejscowego i podlega publikacji w dzienniku urzędowym województwa. Niewątpliwie przepisy ustawy o samorządzie gminnym dają radzie kompetencje do uregulowania w drodze statutu ustroju gminy, jednakże kompetencja ta nie może być wykonywana w oderwaniu od innych przepisów prawa powszechnie obowiązujących.

Organ nadzoru zauważa ponadto, że w Statucie Miasta Rzeszowa w rozdziale IV „Uchwały Miasta Rzeszowa” w § 51 ust. 3 ustalone zostały zasady wnoszenia projektów uchwał i ich procedowania przed umieszczeniem w porządku obrad. W odniesieniu do badanej uchwały zasady te nie zostały dotrzymane. W § 51 ust.3 Statutu Miasta Rzeszowa, stanowiącego załącznik do uchwały nr LXVI/1557/2018 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 16 października 2018 r. (Dz. Urz. Woj.Podkarpackiego z 2018 r. poz.4700) Rada postanowiła, że „Projekty uchwał wnoszone przez radnych, Komisje oraz kluby radnych, winny być złożone Przewodniczącemu, który – celem zaopiniowania - niezwłocznie kieruje je do właściwych Komisji, Prezydenta i radcy prawnego, a jeżeli uchwała może rodzić skutki finansowe, również do Skarbnika Miasta.”. Statut gminy jest aktem prawnym o charakterze normatywnym. Postanowienia statutu są zatem prawem, którego naruszenie przez uchwałę organu gminy uzasadnia stwierdzenie nieważności takiej uchwały, stosownie do art. 91 ust. 1 u.s.g. Przedstawione stanowisko znajduje potwierdzenie w piśmiennictwie oraz w orzecznictwie sądowoadministracyjnym (m.in. wyroki NSA: z dnia 9 marca 1999 r., sygn. akt II SA 6/99, LEX nr 46743 oraz z dnia 4 kwietnia 1996 r., II SA 3174/95, ONSA 1997, nr 2, poz. 64).

Dodatkowo organ nadzoru wskazuje, że statut jednostki samorządu terytorialnego jako akt prawa miejscowego, w związku z czym uchwały w sprawie jego ustalenia i zmian winny być konstruowane zgodnie z regulacjami ustalonymi w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, w tym pod względem redakcyjnym, bowiem zgodnie z § 143 tych zasad „Do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych - również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.”.

Wobec powyższego wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest konieczne i uzasadnione.

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

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Magdalena Kryczka
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru