



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia piątek, 7 grudnia 2018 r.

Elektronicznie podpisany przez:
Zaborniak Marcin Jacek
Data: 07.12.2018 14:16:55

Poz. 5255

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.335.2018 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 6 grudnia 2018 r.

Działając na podstawie art.18 ust.2 pkt 1, art.85, art.86 i art.91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018r. poz.994 z późn. zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

§ 14., §20, §35 ust.1, §37 ust.2 w zakresie wyrazów „przez podniesienie ręki”, §50 uchwały Nr XLIII/243/2018 Rady Gminy Kamień z dnia 7 listopada 2018r. w sprawie Statutu Gminy Kamień

Uzasadnienie

Uchwałą Nr XLIII/243/2018 z dnia 7 listopada 2018r. Rada Gminy Kamień uchwaliła Statut. Jako podstawę prawną przedmiotowej uchwały powołano przepis art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie statutu gminy.

W tym miejscu wymaga zaznaczenia, że statut gminy jest zasadniczym aktem jednostki, stanowiącym o jej ustroju (art. 3 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym), który powinien obligatoryjnie regulować następujące sprawy:

- 1) zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej (art.5 ust.3 ustawy),
- 2) zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich (art. 11b ust. 3 ustawy),
- 3) zasady i tryb działania komisji rewizyjnej (art. 18a ust. 5 ustawy),
- 4) organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy (art. 22 ust. 1 ustawy),
- 5) zasady działania klubów radnych (art. 23 ust. 2 ustawy),
- 6) zasady uczestniczenia przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej w pracach rady gminy (art. 37a ust. 1 ustawy),
- 7) uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy (art. 51 ust. 1 ustawy).

Z powyższego wynika zatem, że uchwalenie w statucie materii wykraczającej poza tak wyznaczone ramy skutkuje nieważnością regulacji. Wskazać należy ponadto, że na podstawie art. 40 ust. 2 ustawy 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.

W trakcie dokonanej oceny legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że niektóre jej zapisy są niezgodne z prawem.

Na samym wstępie wymaga zaznaczenia, że z 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. W stosunku do pracowników urzędu gminy zwierzchnikiem służbowym jest kierownik urzędu (wójt) co wynika z treści art.33 ust.5 u.s.g. Urząd gminy zapewniający obsługę administracyjną, organizacyjną i techniczną wójta, 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 wójta 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 kierownik urzędu jest uprawniony do nakładania obowiązków i zadań na pracowników urzędu. Uprawnień takich nie posiada natomiast rada gminy zastrzeżeniem art.21a u.s.g. 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.1u.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 § 14 Statutu rada w sposób nieuprawniony wkroczyła w materię regulaminu urzędu gminy, a tym samym w kompetencje wójta gminy, wskazując wprost, że obsługę biurową Rady i jej komisji prowadzi pracownik Urzędu Gminy zatrudniony na stanowisku ds.obsługi Rady. Podobnie w § 35 ust.1 statutu rada postanowiła, że pracownik ds.Obługi Rady ewidencjonuje oryginały uchwał w rejestrze uchwał i przechowuje wraz z protokołami sesji Rady. Z tych powodów należało stwierdzić, iż ww. zapisy przedmiotowej uchwały w sposób istotny naruszają prawo.

W dalszej kolejności należy zauważyć, iż w § 20 ust.1 statutu Rada zawarła zapis, zgodnie z którym” Sesje odbywają się na jednym posiedzeniu. Natomiast w § 20 ust.2 statutu Rada postanowiła, że ”Na wniosek Przewodniczącego Rady bądź radnego, Rada może postanowić o przerwaniu sesji i kontynuowaniu obrad w innym wyznaczonym terminie na kolejnym posiedzeniu tej samej sesji”. Z kolei w § 20 ust.3 statutu Rada wskazała, że "O przerwaniu sesji w trybie przewidzianym w ust. 1 Rada może postanowić ze względu na niemożliwość wyczerpania porządku obrad lub konieczność jego rozszerzenia, potrzebę uzyskania dodatkowych materiałów lub inne nieprzewidziane przeszkody uniemożliwiające Radzie obradowanie lub podjęcie uchwał”.

Tymczasem zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. W tym miejscu należy zauważyć, że czynności, jakie podejmuje przewodniczący rady gminy w ramach pełnienia tej funkcji mają charakter materialno-techniczny. Czynności te ograniczają się do organizowania pracy rady. Z kolei zakres pojęcia "organizowanie prac rady" pozostał niedookreślony. Niemniej jednak będą się na niego składały wszystkie czynności o charakterze stricte organizacyjnym, czyli koordynowanie prac komisji i działań klubów radnych, zwoływanie i prowadzenie sesji, a także zarządzanie ewentualnych przerw w obradach rady i rozstrzyganie w przedmiocie zasadności odroczenia sesji na inny termin, czy też rozstrzyganie w zakresie przedmiotu obrad rady. Zdaniem organu nadzoru, stanowiąc, że uprawnienie Przewodniczącego Rady Gminy Kamień ogranicza się do wnioskowania o przerwanie sesji, a ostateczne rozstrzygnięcie w tym zakresie należy do właściwości organu stanowiącego, Rada wykroczyła poza ustawowe intencje prawodawcy i przypisała sobie kompetencje do kolegiального rozstrzygnięcia spraw, które na mocy ustawy należą wyłącznie do jej jednoosobowego organu wewnętrznego jakim jest przewodniczący Rady Gminy. Powyższe twierdzenia pozostają aktualne również odnośnie § 20 ust.3 Statutu. Skoro bowiem podmiotem organizującym prace rady gminy jest przewodniczący rady gminy,

do jego uprawnień należy rozstrzygnięcie, czy w przypadku wystąpienia określonego rodzaju okoliczności zasadnym jest przerwanie sesji i wyznaczenie innego terminu, kiedy będzie ona kontynuowana. Mając na uwadze wyż.cyt. przepis należy stwierdzić, że ww. postanowienia statutu Gminy Kamień zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 2 ustawy.

Z kolei zapisy § 37 ust.2 statutu 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 ustawy o samorządzie gminnym, 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 Kamień 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).

W tym miejscu należy zauważyć, iż przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, że organ stanowiący musi ściśle dostosować podejmowane regulacje do zakresu upoważnienia ustawowego. Rada Gminy w stanowieniu aktów prawa miejscowego związana jest ramami stworzonymi przez ustawy. Akty prawa miejscowego podejmowane na podstawie upoważnień ustawowych nie mogą wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe ani przepisy wykonawcze wydane na podstawie tych ustaw, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych.

Wobec powyższego należało stwierdzić, iż zakwestionowana uchwała narusza w sposób istotny podane w uzasadnieniu obowiązujące przepisy prawa, co czyni zasadnym stwierdzenie jej nieważności w części wskazanej w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul.Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

**z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO
DYREKTOR GENERALNY URZĘDU**

Marcin Zaborniak