



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 1 czerwca 2022 r.

Poz. 2240

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P.II. 4131.2.152.2022 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 1 czerwca 2022 r.

Na podstawie art. 22, 85, 86 i 91 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559).

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

-§ 3 ust. 1 -2, § 5, § 8, § 13, § 46, § 49 i § 50, uchwały Nr 407/XL/2022 Rady Miejskiej w Narolu z dnia 28 kwietnia 2022r. w sprawie Statutu Gminy Narol.

Uzasadnienie

W dniu 28 kwietnia 2022 r. Rada Miejska w Narolu podjęła uchwałę Nr 407/XL/2022 w sprawie Statutu Gminy Narol. Wskazać trzeba, że uchwała w sprawie statutu gminy podejmowana jest na podstawie art. 22 ustawy o samorządzie gminnym. Statut gminy jest zasadniczym aktem jednostki, stanowiącym o jej ustroju uchwalanym przez radę gminy na podstawie normy kompetencyjnej z art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy. Regulacja art. 3 ust. 1 ustawy przesądza, że o ustroju gminy stanowi jej statut, który podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 22 ust. 2 ustawy). Stwierdzić należy, że rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkrazać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy, a zatem musi respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu (art. 87 ust. 2 Konstytucji). Stosownie do art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wskazany powyżej przepis Konstytucji stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej, czyli zasadę praworządności. Przekroczenie kompetencji przez Radę Gminy przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje. Ustawa ustrojowa zawiera wiele przepisów prawnych wskazujących na kwestie wymagające uwzględnienia w statucie. Elementy, jakie powinien zawierać statut jednostki samorządu terytorialnego, zostały określone w: art. 5 ust. 3, art. 11b ust. 3, art. 18a ust. 5, art. 18b ust. 3, art. 22 ust. 1, art. 23 ust.4 art. 51 ust. 3. Wymogi wymienione w przywołanych przepisach ustawy są elementami obligatoryjnymi statutu i brak któregokolwiek z nich dyskwalifikuje statut w całości. Statut gminy ma określać ustroj gminy, ale wyłącznie poprzez doprecyzowanie rozwiązań ustrojowych zawartych w ustawach bądź poprzez uzupełnienie kwestii, które w ustawach nie zostały unormowane, ale ustawa tworzy podstawę do takiego unormowania.

W § 3 ust. 1 uchwały Rada określiła, że Gmina Narol położona jest w województwie podkarpackim w powiecie lubaczowskim i obejmuje obszar 204 km², w tym obszar miasta 12,3 km². Granice terytorialne Gminy określa mapa, stanowiąca załącznik nr 1 do Statutu (ust. 2). Stosownie do rozwiązań przyjętych w art. 4 ust. 1 pkt 1 i pkt 3 ustawy to Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia: tworzy, łączy, dzieli i znosi gminy oraz ustala ich granice oraz ustala i zmienia nazwy gmin oraz siedziby ich władz. Należy uznać, że regulacja § 3 ust. 1- 2 uchwały i załącznika do uchwały jest zbędna i nie stanowi materii statutowej pozostawionej do regulacji radzie gminy.

Kolejne zastrzeżenie organu nadzoru dotyczy zapisu § 5 Statutu, który w sposób nieuprawniony ustanawia wewnętrzne organy Rady, do których zaliczono przewodniczącego, wiceprzewodniczącego, komisje stałe i doraźne.

Akcentuje się, że stosownie do art. 11a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, organami gminy są wyłącznie rada i wójt (burmistrz, prezydent). Ustawa nie wymienia żadnych innych organów, w tym wewnętrznych organów rady. Stosownie do art. 19 ust. 2 ustawy jedynymi kompetencjami przewodniczącego oraz wiceprzewodniczącego jest organizowanie pracy rady oraz prowadzenie jej obrad. Komisje są jednostkami wewnętrznymi podległymi radzie i składającymi jej sprawozdania ze swej działalności (art. 21 ustawy o samorządzie gminnym). W konsekwencji wskazanych powyżej przepisów podmiotów tych nie można uznać za wewnętrzne organy rady. Ze stanowiskiem tym koresponduje wyrok NSA w Warszawie z dnia 29 czerwca 1995 r., sygn. akt III SA 1179/95, w którym Sąd orzekł, że w statucie gminy nie można powoływać innych organów niż przewidziane w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym i określać ich zadania i uprawnienia kosztem kompetencji organów ustawowych.

W § 8 ust. 1 Statutu zawarto zapis, że „W przypadku nieobecności, odwołania z funkcji bądź wygaśnięcia mandatu na stanowisku przewodniczącego, jego obowiązki wykonuje I wiceprzewodniczący. W przypadku nieobecności, odwołania z funkcji bądź wygaśnięcia mandatu na stanowisku przewodniczącego i I wiceprzewodniczącego, obowiązki przewodniczącego wykonuje II wiceprzewodniczący”. Powyższe unormowanie jest sprzeczne z treścią przepisu art. 19 ust. 2 u.s.g., który stanowi, że w przypadku nieobecności przewodniczącego i niewyznaczenia wiceprzewodniczącego, zadania przewodniczącego wykonuje wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem. W świetle przytoczonej regulacji ustawowej w przypadku nieobecności przewodniczącego rady i niewyznaczenia wiceprzewodniczącego do wykonywania zadań przewodniczącego uprawnionym będzie zawsze ten wiceprzewodniczący, który jest najstarszy wiekiem.

Według § 13 ust. 1 uchwały Rada może rozpocząć obrady tylko w obecności, co najmniej połowy swojego ustawowego składu. Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy, rada gminy obraduje na sesjach zwoływanych przez przewodniczącego w miarę potrzeby, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał. Ponadto, z art. 14 ust. 1 ustawy wynika, że uchwały rady gminy zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej. Zatem ustawodawca nie wskazał, że podstawą do rozpoczęcia i prowadzenia obrad rady jest obecność co najmniej połowy ustawowego składu rady, wskazał jedynie, że obecność co najmniej połowy składu rady jest podstawą do podejmowania uchwał przez radę gminy. Zważywszy na to liczba radnych przybyłych na sesję, nie może mieć wpływu na możliwość rozpoczęcia i prowadzenia obrad. Jediną konsekwencją braku połowy ustawowego składu rady, jest niemożność skutecznego podejmowania przez radę uchwał.

Przepisem § 46 uchwały Rada postanowiła, że

1. Kierownik kontrolowanego podmiotu obowiązany jest zapewnić warunki i środki niezbędne dla prawidłowego przeprowadzenia kontroli.

2. Kierownik kontrolowanego podmiotu obowiązany jest w szczególności przedkładać na żądanie kontrolujących dokumenty i materiały niezbędne do przeprowadzenia kontroli oraz umożliwić kontrolującym wstęp do obiektów i pomieszczeń kontrolowanego podmiotu.

3. Na żądanie kontrolujących, kierownik kontrolowanego podmiotu obowiązany jest do udzielenia ustnych i pisemnych wyjaśnień.

Rada w § 49 uchwały wskazała, że w przypadku odmowy podpisania protokołu przez kierownika kontrolowanego podmiotu, jest on obowiązany do złożenia w terminie 3 dni od daty odmowy, pisemnego wyjaśnienia jej przyczyn. Przytoczone powyżej uregulowania zostały podjęte z przekroczeniem upoważnienia do określania w statucie gminy zasad i trybu działania komisji rewizyjnej. Komisja rewizyjną powołuje się w celu kontrolowania działalności wójta gminy oraz gminnych jednostek organizacyjnych (art. 18a ust. 1 ustawy), jak również wykonywania innych zadań kontrolnych zleconych przez radę gminy (art. 18a ust. 4 ustawy). Oprócz zadań kontrolnych ustawa o samorządzie gminnym nałożyła na komisję rewizyjną także pewne zadania o charakterze opiniodawczo-wnioskowym. Stwierdzić należy, że komisja rewizyjna nie ma uprawnień nadzorczych.

Nałożenie obowiązków określonego zachowania na kierowników kontrolowanego podmiotu nie mieści się w zakresie zasad i trybu działania komisji rewizyjnej, które należy zamieścić w statucie gminy. W ramach zasad i trybu działania komisji rewizyjnej powinny być uregulowane wyłącznie działania członków komisji rewizyjnej. Podobne uwagi należy odnieść do regulacji przyjętych w § 50 badanej uchwały. Z tego też powodu należy zakwestionować przepisy § 46, § 49 i § 50 uchwały, jako wykraczające poza przyznaną radzie przepisem art. 18a ust. 5 ustawy delegację do określenia zasad i trybu działania komisji rewizyjnej.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Z tych powodów organ nadzoru działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdził w tej części nieważność uchwały Nr 407/XL/2022 Rady Miejskiej w Narolu z dnia 28 kwietnia 2022r. w sprawie Statutu Gminy Narol.

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

Małgorzata Wąsacz
Zastępca Dyrektora Wydziału Prawnego i Nadzoru