



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Znak: PNK.I.4130.28.2019

Kielce, dnia 22-02-2019

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdza się nieważność

uchwały Nr IV/26/2019 Rady Miejskiej w Wąchocku z dnia 30 stycznia 2019 roku w sprawie uchwalenia Statutu Miasta i Gminy Wąchock w części określonej §11 ust. 3 i ust.6 zdanie drugie oraz §12 ust. 9 pkt 5 Statutu Miasta i Gminy Wąchock, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 stycznia 2019 r. Rada Miejska w Wąchocku podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia Statutu Miasta i Gminy Wąchock. Statut Miasta i Gminy Wąchock stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

Dokonana przez organ nadzoru ocena legalności przedmiotowej uchwały wykazała, iż w części określonej w określonej §11 ust. 3 i ust.6 zdanie drugie oraz §12 ust. 9 pkt 5 Statutu Miasta i Gminy Wąchock uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Zasadnicze kwestie dotyczące ustroju gminy zostały objęte regulacją konstytucyjną oraz ustawową. Jednocześnie ustawa o samorządzie gminnym w art. 22 ust. 1 ustanawia wyraźną delegację ustawową dla rady gminy do uregulowania w statucie gminy kwestii dotyczących ustroju gminy obejmujących organizację wewnętrzną i tryb pracy organów gminy.

niepodległa

POLSKA
STULECIE ODZYSKANIA
NIEPODLEGŁOŚCI

Zawarta w wymienionym przepisie delegacja ustawowa ma charakter dość ogólny, co nie oznacza, że wykonując ten przepis rada gminy może ustalać czy to organizację wewnętrzną czy też tryb pracy organów w sposób dowolny. Materią statutową są objęte przede wszystkim te kwestie, które wymagają doprecyzowania w zakresie funkcjonowania gminy i jej organów. Statut gminy jest aktem prawnym, który powinien przede wszystkim dookreślać i doprecyzować przepisy ustawowe oraz dostosować je do warunków panujących na obszarze, na którym będzie stosowany z uwzględnieniem specyfiki społeczności lokalnej, dla której stanie się prawem powszechnie obowiązującym. Nie budzi wątpliwości iż, materia uregulowana przepisami statutu gminy z uwagi na jego przedmiot jest prawem miejscowym, co wynika wprost z art. 3 ust. 1 i art. 18 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 22 i art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym. Jako akt prawa miejscowego uchwała ta powinna spełniać wymogi ustanowione dla tej kategorii źródeł prawa.

Przepis art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, iż organy jednostek samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania tych aktów określa ustawa.

Ustawodawca, uwzględniając konstytucyjną zasadę praworządności zobowiązującą wszystkie podmioty władzy publicznej do działania na podstawie prawa i w celu jego wykonania wprowadza w art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym generalną klauzulę kompetencyjną, zobowiązującą radę gminy do stanowienia aktów prawa miejscowego tylko na podstawie upoważnień ustawowych. Rada gminy jest legitymowana do wydawania aktów prawa miejscowego tylko wówczas i tylko w takim zakresie, który bezpośrednio wynika z woli ustawodawcy wyrażonej w upoważnieniu ustawowym. Organ stanowiący gminy, zatem nie ma prawa do samoistnego, czyli niemającego podstawy w normie ustawowej, kształtowania podstaw prawnych własnego działania. W doktrynie i orzecznictwie panuje zgodność stanowisk, co do nakazu ścisłej wykładni prawotwórczych norm kompetencyjnych, zakazu stosowania wykładni rozszerzającej oraz zakazu stosowania analogii. Organ jednostki samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawotwórczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest zobowiązany działać ściśle wedle tego upoważnienia. Nie jest uprawniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

W § 11 ust. 3 Statutu Rada Miejska w Wąchocku przyjęła zapis, zgodnie z którym „Przewodniczący Rady wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu wykonujących zadania organizacyjne, prawne oraz inne zadania związane z funkcjonowaniem Rady”.

Natomiast przepis art. 21a ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym stanowi, że „przewodniczący rady gminy w związku z realizacją swoich obowiązków może wydawać polecenia służbowe pracownikom urzędu gminy wykonującym zadania organizacyjne, prawne oraz inne zadania związane z funkcjonowaniem rady gminy, komisji i radnych. W tym przypadku przewodniczący rady gminy wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników, o których mowa w zdaniu pierwszym”. Z przepisu tego wynika, że przewodniczący rady gminy może wydawać polecenie służbowe które są adresowane do pracownika wykonującego zadania związane z funkcjonowaniem rady gminy, komisji i radnych i są związane z obowiązkami przewodniczącego rady.

Przyjęcie przez Radę Miejską zapisu §11 ust. 3 Statutu stanowi zatem nieuprawnioną modyfikację art. 21a ustawy o samorządzie gminnym. Przedstawione stanowisko znajduje odzwierciedlenie w utrwalonej linii orzeczniczej, uznającej za niedopuszczalne powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego (por. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. II SA/Ka 1831/02, wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. II SA/Ka 508/02).

Ponadto w §11 ust.6 Statutu Rada Miejska w Wąchocku postanowiła, że „w przypadku odwołania bądź przyjęcia rezygnacji Przewodniczącego lub Wiceprzewodniczącego, Rada dokonuje wyboru na nieobsadzoną funkcję w trybie ustawy ustrojowej. Do chwili wyboru Przewodniczącego, w przypadku wakatu na stanowisku Wiceprzewodniczących, obrady prowadzi radny najstarszy wiekiem, który wyraził na to zgodę”.

Natomiast z brzmienia art. 19 ust. 6 i 7 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że najstarszy wiekiem radny gminy, jeśli wyraził na to zgodę, będzie prowadził sesję rady gminy, która ma podjąć uchwałę w sprawie wyboru przewodniczącego tylko wtedy, gdy sesję w tym celu zwołał wojewoda, a powodem jej zwołania była szczególna okoliczność odwołania lub przyjęcia rezygnacji przewodniczącego i wiceprzewodniczących oraz niewybrania w ich miejsce osób do pełnienia tych funkcji. Zatem tej szczególnej kompetencji nie można domniemywać i stosować w okolicznościach nie wskazanych przez ustawodawcę – por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 lipca 2017 r. sygn. akt:II OSK 1215/17.

Za niezgodny z prawem organ nadzoru przyjmuje również zapis §12 ust. 9 pkt 5 Statutu przypisujący komisji stałej rozpatrywanie skarg, wniosków i petycji wg kompetencji Komisji Skarg, Wniosków i Petycji. Sposób sformułowania ww. postanowienia Statutu prowadzi do wniosku, że komisja skarg, wniosków i petycji może samodzielnie rozstrzygać o zasadności skarg czy inicjować jakieś zewnętrzne działania w celu realizacji wniosku czy petycji. Natomiast zgodnie z postanowieniami ustawy o samorządzie gminnym Komisja ta nie ma żadnych własnych

uprawnień decyzyjnych, które mogą odnosić skutki na zewnątrz. Jej rola ogranicza się przede wszystkim do dokonania czynności sprawdzających (w przypadku skargi) lub dokonania ustaleń co do zasadności (potrzeby) uwzględnienia wniosku czy petycji oraz do przedstawienia tych ustaleń radzie. Natomiast zatwierdzenie tych ustaleń należy zawsze do rady gminy. Wynika to zresztą wprost z redakcji art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Zatem Komisja do spraw skarg, wniosków i petycji nie ma żadnych samodzielnych kompetencji.

Mając powyższe na uwadze stwierdzenie nieważności uchwały w części określonej w sentencji rozstrzygnięcia jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach, za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia.

Podpis

Agata Katarzyna Wojtyszek
Wojewoda Świętokrzyski

Potwierdzam zgodność kopii wydruku z dokumentem elektronicznym:

Identyfikator dokumentu	1153755.2751264.2998976
Nazwa dokumentu	stwierdzenie nieważności uchwały Nr IV262019 Rady Miejskiej w Wąchocku z dnia 30 stycznia 2019 roku w sprawie uchwalenia Statutu Miasta i Gminy Wąchock.pdf
Tytuł dokumentu	stwierdzenie nieważności uchwały Nr IV262019 Rady Miejskiej w Wąchocku z dnia 30 stycznia 2019 roku w sprawie uchwalenia Statutu Miasta i Gminy Wąchock
Sygnatura dokumentu	PNK.I.4130.28.2019
Data dokumentu	2019-02-22
Skrót dokumentu	5ED6A6016BA43C786187AD932AABDFFEE9857721
Wersja dokumentu	1.3
Data podpisu	2019-02-22 09:08:30
Podpisane przez	Agata Katarzyna Wojtyszek Wojewoda Świętokrzyski

EZD 3.71.456.456.3664

Data wydruku: 2019-02-25

Autor wydruku: Sekretariat WPNiK (Inspektor - Izabela Antoszevska)