DZIENNIK URZĘDOWY
WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 27 stycznia 2020 r.

Poz. 849

Elektronicznie podpisany przez:
Krzysztof Nowak
Data: 2020-01-27 11:58:05

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.57.2020
WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 24 stycznia 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIV/213/19 Rady Gminy Jasienica z dnia 20 grudnia 2019 r. w sprawie Statutu Gminy Jasienica, w całości, jako niezgodnej z art. 18 ust. 2 pkt 15 w zw. z art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy o samorządzie gminnym (dalej jako: ustawa) oraz art. 94 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 20 grudnia 2019 roku Rada Gminy Jasienica uchwaliła statut Gminy Jasienica. Powyższa uchwała została doręczona Wojewodzie w dniu 27 grudnia 2019 roku.

W ocenie organu nadzoru jest ona niezgodna z prawem.

Statut gminy jest zasadniczym aktem jednostki, stanowiącym o jej ustroju (art. 3 ust. 1 ustawy), uchwalanym przez radę gminy na podstawie normy kompetencyjnej z art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy.

Zgodnie z art. 40 ustawy, na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy (ust. 1). Na podstawie przepisów tej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie m.in. wewnętrznego ustroju gminy (ust. 2). Jednocześnie norma 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). Zestawienie rozwiązań prawnych przyjętych w powyższych przepisach dobitnie wskazuje na tożsamość przedmiotu ich regulacji, a tym samym na to, że statut gminy jest aktem prawnym o charakterze normatywnym (por. wyroki NSA w sprawach o sygn.: II SA 6/99; II SA 3174/95 ONSA 1997/2/64; II SA 1525/00; II SA/KR 1975/00 Wspólnota 2001/9/54).

Mając na uwadze powyższe, stwierdzić należy, 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 wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała bowiem 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). Ponadto Konstytucja stanowi w art. 94, że prawo miejscowe stanowione przez organy samorządu terytorialnego może być wyłącznie *na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie*.

Uchwała rady gminy w przedmiocie nadania statutu gminie, jako akt prawa miejscowego, podlega szczególnym rygorom prawnym, dlatego zapisy w zakresie elementarnych ustaleń ustrojowych gminy winny być kompletne jednoznaczne, czytelne oraz nie powinny budzić żadnych wątpliwości interpretacyjnych. Umieszczenie wzajemnie sprzecznych regulacji w elementach obligatoryjnych statutu wpływa na legalność całego aktu.

Rozważając o przedmiocie materii statutowej należy zauważyć, że ustawa o samorządzie gminnym nie zawiera jednej zbiorczej normy prawnej obejmującej katalog spraw regulowanych w statucie gminy.

Ustawa zawiera wiele przepisów prawnych wskazujących na kwestie wymagające uwzględnienia w statucie. Mimo ich rozproszenia po całej ustawie, konieczne jest jednak kompleksowe ujęcie w akcie ustrojowym wszystkich tych zagadnień, których one dotyczą.

I tak statut jednostki samorządu terytorialnego, oprócz ogólnej materii ustrojowej, powinien obligatoryjnie regulować następujące sprawy:

· zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej (art. 5 ust. 3 ustawy),

· zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich (art. 11b ust. 3ustawy),

· zasady i tryb działania komisji rewizyjnej (art. 18a ust. 5 ustawy),

· zasady i tryb działania komisji skarg, wniosków i petycji (art. 18b ust. 3 ustawy),

· organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy (art. 22 ust. 1 ustawy),

· zasady działania klubów radnych (art. 23 ust. 2 ustawy),

· zasady uczestniczenia przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej w pracach rady gminy (art. 37a ust. 1 ustawy),

· uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy (art. 51 ust. 3 ustawy).

Wszystkie elementy wymienione w przywołanych przepisach są elementami obligatoryjnymi statutu i brak któregokolwiek z nich dyskwalifikuje statut w całości. Stanowisko to potwierdził NSA stwierdzając m.in., iż: *statut powinien jednak zawierać wszystkie uregulowania przewidziane ustawą. Ustawa nie zna bowiem pojęcia statutu częściowego* (por. wyrok z dnia 11 czerwca 2003 roku, sygn. akt II SA/Ka 472/03, niepubl.).

Tymczasem Statut przyjęty kwestionowaną uchwałą nie zawiera wszystkich elementów wymaganych ww. przepisami ustawy.

W ocenie organu nadzoru w treści statutu brak jest regulacji dotyczącej zasad uczestniczenia przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej w pracach rady gminy (art. 37a ust. 1 ustawy). Statut nie zawiera żadnego unormowania, które określałoby jakiekolwiek uprawnienia przewodniczących organów wykonawczych jednostki pomocniczej uczestniczących w pracach Rady Gminy Jasienica.

Statut nie określa również materii wynikającej z upoważnienia zawartego w art. 51 ust. 3 ustawy, to jest uprawnień jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy. Przepis art. 51 ust. 3 ustawy nakłada na organ stanowiący gminy określenia w statucie gminy uprawnień jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy. Przyjmując wskazaną wyżej regulację ustawodawca określił istotną regułę kształtującą gospodarkę finansową jednostek pomocniczych. Nie posiadają one odrębnych budżetów, a gospodarkę finansową prowadzą w ramach budżetu gminy. Choć podstawę konkretnych działań stanowić będą ustalenia uchwały budżetowej, zakres konkretnych uprawnień przysługujących jednostkom pomocniczym w sferze gospodarki finansowej określa statut jednostki samorządu terytorialnego, kreujący przepisy powszechnie obowiązujące na terenie gminy (por. Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa. red. R. Hausner, Z. Niewiadomski, Beck 2011). Niewypełnienie delegacji w tym zakresie może mieć istotny wpływ na treść uchwały budżetowej, określającej - na mocy przepisu art. 212 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2013 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.) - uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy. Brak stosownych uregulowań w statucie jednostki samorządu terytorialnego wyłącza możliwość konkretyzacji tych uprawnień w uchwale budżetowej.

Niezależnie od powyższego uchwała ustrojowa podjęta przez Radę Gminy Jasienica nie realizuje w sposób prawidłowy delegacji ustawowej w zakresie zasad tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej (a więc materii wynikającej z art. 5 ust. 3 ustawy)

Rada Gminy wprawdzie podjęła próbę uregulowania powyższych kwestii w statucie, jednakże wobec niedoregulowania pewnych zagadnień, bądź przyjęcia nieprawidłowych sformułowań przepisów uchwały,

unormowania te należy uznać za niewystarczające dla pełnej realizacji delegacji ustawowej. I tak przepisem § 7 załącznika do uchwały Rada Gminy Jasienica przewidziała, że:

1. W Gminie mogą być tworzone w drodze uchwały jednostki pomocnicze sołectwa. Wójt prowadzi rejestr gminnych jednostek pomocniczych.

2. Organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa Rada Gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami.

3. Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji określa odrębna uchwała Rady Gminy.

4. Statut jednostki pomocniczej określa w szczególności:

1) nazwę i obszar jednostki pomocniczej;

2) zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej;

3) organizację i zadania organów jednostki pomocniczej;

4) zakres zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji;

5) *zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej.*

Należy zauważyć, że ww. przepisy dotyczą materii ustawowej i właściwie regulują kwestie wcześniej już unormowane. I tak przepis § 7 ust. 2 i ust. 4 załącznika do uchwały jest w istocie modyfikacją przepisu art. 35 ust. 1 i 3 ustawy. Podobnie należy stwierdzić w przypadku § 7 ust. 1 i ust. 3 załącznika do uchwały, które z kolei są powtórzeniem norm wynikających z przepisu art. 5 ust. 1 i art. 5a ust. 2 ustawy.

Formułowanie w akcie prawa miejscowego przepisów, które - powtarzają bądź modyfikują obowiązujące już unormowania ustawowe – stanowi – w myśl ugruntowanego w tym zakresie orzecznictwa sądowo-administracyjnego - istotne naruszenie prawa (zobacz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 1999 roku w spr II SA/ Wr 1179/ 98 – z dnia 25 marca 2003 roku w spr. II SA/Wr 2572/02 z dnia 5 stycznia 2005 roku w spr. III RN 40/00, wyroki Wojewódzkich Sadów Administracyjnych: w Olsztynie z dnia 29 stycznia 2009 roku w spr. II SA/Ol 974/08, w Krakowie z dnia 30 stycznia 2009 roku w spr. II SA/Kr 1242/08 - publikowane w bazie orzeczeń). Tym samym konieczne staje się stwierdzenie ich nieważności.

Wskutek wyeliminowania przepisu § 7 ust. 1 - 4 załącznika do uchwały w Rozdziale 2 zatytułowanym Jednostki pomocnicze pozostaje regulacja § 7 ust. 5 załącznika do uchwały. Zgodnie z jej treścią: *Przy podziale Gminy na jednostki pomocnicze uwzględnia się przede wszystkim naturalne warunki przestrzenne i istniejące więzi między mieszkańcami.* W ocenie organu nadzoru jednak powyższa regulacja prawna jest niewystarczająca dla uznania pełnej realizacji delegacji ustawowej wynikającej z art. 5 ust. 3 ustawy. Z powyższego wyraźnie bowiem wynika, że regulacja prawna zawiera w sobie zasadę podziału jednostki pomocniczej, pomija natomiast kwestię zasad jej tworzenia, łączenia i znoszenia.

Pominięcie tychże zasad w treści uchwały ustrojowej jest istotnym naruszeniem prawa. Pozbawiona elementu obligatoryjnego uchwała, czyni bowiem Statut Gminy aktem niekompletnym, nie spełniającym wymogów, jakie stawia przed nim upoważnienie ustawowe. Tym samym uchwała ta, jako nie realizująca w pełni zakresu delegacji ustawowej, musi zostać uznana za sprzeczną z prawem w całości.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru wskazuje na niezgodność z prawem poszczególnych przepisów w treści Statutu. Jak wcześniej organ nadzoru podnosił statut jest zasadniczym aktem ustrojowym gminy. Materia statutowa obejmować więc może wszelkie kwestie z zakresu ustroju gminy, o ile nie zostały one już uregulowane aktem wyższego rzędu i o ile ich regulacja nie będzie naruszała obowiązującego prawa. Statut gminy powinien normować materię ustrojową gminy w takim zakresie, w jakim nie czynią tego ustawy, a jego treść musi być z nimi zgodna.

Tymczasem powyższych wymogów nie spełniają następujące przepisy Statutu:

- § 5 załącznika do uchwały – materia określona w tym przepisie powinna być uregulowana w trybie art. 3 ust. 3 ustawy z dnia z dnia 21 grudnia 1978 r. o odznakach i mundurach (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 38),

- § 8 załącznika do uchwały – materia określona w tym przepisie dotyczy kwestii uregulowanej przepisem art. 9 ust. 1 i art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy,

- § 13, § 28, § 30 załącznika do uchwały – jako naruszający art. 30 ust. 2 pkt 4 i art. 31 ustawy,

- § 21 załącznika do uchwały – materia określona w tym przepisie dotyczy kwestii uregulowanej przepisem art. 19 ust. 2 ustawy,

- § 32 ust. 2, § 66 ust. 2, § 70 ust. 1 w zakresie wyrazów: „Przewodniczącemu Rady i", § 71 ust. 1 w zakresie wyrazów: „Przewodniczący Rady" załącznika do uchwały – jako naruszający art. 19 ust. 2 ustawy,

- § 41 ust. 2 i 3, § 61, § 75 załącznika do uchwały – jako naruszających art. 25a ustawy i wykraczających poza materię ustrojową,

- § 42 ust. 1 zd. 1 i ust. 3 załącznika do uchwały – jako niedopuszczalna modyfikacja art. 14 ust. 2 ustawy,

- § 53 ust. 6 w zakresie wyrazów: „lub Wójtowi" i ust. 7 załącznika do uchwały – jako naruszający art. 21 ust. 3 ustawy,

- § 84 ust. 1 i 2 załącznika do uchwały – jako niedopuszczalna modyfikacja art. 11b ust. 1 ustawy,

- § 85 załącznika do uchwały – jako naruszający art. 87 Konstytucji RP,

Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że uchwała Nr XIV/213/19 Rady Gminy Jasienica z dnia 20 grudnia 2019 r. w sprawie Statutu Gminy Jasienica, w sposób istotny narusza prawo.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak