



WOJEWODA PODKARPACKI

ul. Grunwaldzka 15, 35-959 Rzeszów

P-II.4131.2.234.2018

URZĄD MIEJSKI
w Leżajsku

Wpł dnia 2018 -10- 18

Nr 4364

Skierowano do _____

OR
p.c. Peron
12.10.2018
Rzeszów, 2018-10-16
by

18-10-2018

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

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

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

§ 79 i § 80 uchwały Rady Miejskiej w Leżajsku nr XLIX/329/18 z dnia 10 września 2018 r. w sprawie Statutu Miasta Leżajska.

UZASADNIENIE

W dniu 10 września 2018 r. Rada Miejska w Leżajsku podjęła uchwałę nr XLIX/329/18 w sprawie Statutu Miasta Leżajska. Przedmiotowa uchwała została doręczona Wojewodzie Podkarpackiemu w dniu 8 maja 2018 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że zapisy § 79 i § 80 Statutu Miasta Leżajska zostały przyjęte z istotnym naruszeniem prawa. Przedmiotowymi zapisami Rada Miejska postanowiła o możliwości odbywania wspólnych sesji z radami innych jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności dla rozpatrzenia i rozstrzygnięcia ich wspólnych spraw postanawiając, że sesje te organizują przewodniczący zainteresowanych rad, którzy wspólnie podpisują zawiadomienie o takich sesjach. Ponadto Rada Miejska postanowiła, że koszty wspólnej sesji ponoszą zainteresowane jednostki samorządu terytorialnego, a przebieg wspólnych obrad może być uregulowany wspólnym regulaminem uchwalonym przed przystąpieniem do obrad.

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 z późn. zm.) do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie statutu gminy. Rada gminy uchwalając statut, nie może jednak wykraczać poza ustawowo określone granice przedmiotowe wyznaczone przepisami ww. ustawy. W konsekwencji statut może stanowić o ustroju gminy (art. 3 ust. 1), zasadach tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej (art. 5 ust. 3), zasadach i trybie działania komisji rewizyjnej (art. 18a ust. 5), zasadach i trybie działania komisji skarg, wniosków i petycji (art. 18b ust. 3), organizacji wewnętrznej i trybie pracy organów gminy (art. 22), zasadach działania klubów radnych (art. 23 ust. 4), zasadach uczestniczenia przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej w pracach rady gminy (art. 37a), uprawnieniach jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy (art. 51 ust. 3). Jednocześnie przepisy te wyznaczają granice swobody rady gminy w kształtowaniu treści statutu. W związku z powyższym w ocenie organu nadzoru, przytoczone wyżej regulacje § 79 i § 80 Statutu Miasta Leżajska nie znajdują uzasadnienia i zostały przyjęte z przekroczeniem upoważnienia określonego przepisami ustawy o samorządzie gminnym.

Według art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z tą treścią normy konstytucyjnej koresponduje art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Z zacytowanych regulacji oraz z konstytucyjnej zasady praworządności, zapisanej w art. 7 Konstytucji RP wynika wymóg regulowania przez akt prawa miejscowego na podstawie delegacji ustawowej i wyłącznie w granicach zawartego w ustawie upoważnienia, ponieważ w hierarchii źródeł prawa akty prawa miejscowego zajmują pozycję zależną - jako uwarunkowane normami zawartymi w aktach prawnych wyższego rzędu nie mogą regulować materii ustawowych ani nie mogą wykraczać poza unormowania ustawowe. Każdorazowo w akcie rangi ustawowej zawarte być musi upoważnienie dla lokalnego prawodawstwa, czyli tzw. delegacja. Upoważnienie to musi być przy tym wyraźne, a nie tylko pośrednio wynikające z przepisów ustawowych, nie jest bowiem dopuszczalne domniemywanie kompetencji prawodawczych i wskazywać winno organ administracji publicznej właściwy do wydania danego aktu normatywnego. Każde wykroczenie poza udzielone upoważnienie jest istotnym naruszeniem normy kompetencyjnej i stanowi jednocześnie o naruszeniu konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego. W orzecznictwie

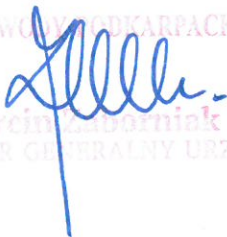
podkreśla się, że rady gmin stanowiące akty prawa miejscowego winny treść swoich regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego im upoważnienia i przysługujących im kompetencji, wynikających z ich zadań, a w razie wątpliwości co do zakresu tego upoważnienia wyjaśnić te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej (np. wyrok NSA z 26 V 1992 r., SA/Wr 310/92).

W kontekście przepisów ustrojowych należy stwierdzić, że kompetencje uchwałodawcze na poziomie gminy przysługują radzie gminy, jako jej organowi stanowiącemu. Ustawa o samorządzie gminnym przewiduje, iż współdziałanie gmin w realizacji zadań publicznych może odbywać się w ramach prawa publicznego (administracyjnego) lub prywatnego (cywilnego). Współdziałanie gmin w pierwszej z wymienionych form następuje na podstawie porozumień (art. 8 ust. 2a, art. 74), w ramach stowarzyszeń (Rozdział 9) i związków międzygminnych (art. 64 - 73a). W ramach tych rozwiązań gmina ma możliwość realizowania swoich zadań poprzez dokonywanie odpowiednich czynności, prawnie doniosłych. Nie ma natomiast takiej możliwości w przypadku wspólnych sesji poszczególnych rad, które są formą współpracy o charakterze tylko i wyłącznie faktycznym. W ujęciu prawnym wspólne sesje należy traktować jako przeprowadzone w tym samym miejscu i czasie odrębne sesje poszczególnych rad, które mogą realizować własne kompetencje, podejmując w ich zakresie odrębne uchwały. Wspólnie obradujące rady nie są więc jednolitym organem, który posiada możliwość dokonywania jakichkolwiek czynności prawnych we własnym imieniu. Jak słusznie podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 11 kwietnia 2001 r. (sygn. akt SA/Sz 2428/00) gminą, w rozumieniu art. 1 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, jest twór prawny złożony z dwóch elementów: wspólnoty samorządowej oraz odpowiedniego terytorium. W świetle uregulowań ww. ustawy rada gminy może podejmować uchwały obowiązujące na terenie tej gminy. Wykonywanie zadań publicznych przekraczających możliwość jednej gminy następuje wyłącznie w drodze współdziałania międzygminnego (art. 10 ustawy). Również brzmienie art. 22 ustawy o samorządzie gminnym wskazuje, że zawarte w statucie regulacje dotyczyć mają struktury i zagadnień wewnątrzgminnych, co oznacza, że nie mogą normować trybu pracy organów niebędących organami tej gminy, a w szczególności organów innych gmin. Tymczasem wskazane regulacje § 79 i § 80 Statutu Miasta Leżajska wykraczają poza obszar działania gminy Miasta Leżajska. Rada Miasta Leżajska podejmując przedmiotowe unormowania narzuciła innej radzie określoną przez siebie formułę postępowania przy zwoływaniu wspólnej sesji, bezpodstawnie ingerując w

wewnętrzną organizację innej jednostki samorządu terytorialnego. Jak wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 2 listopada 2009 r., (sygn. akt II SA/Op 290/09) regulacje statutowe nie mogą normować trybu pracy organów niebędących organami tej gminy, a w szczególności organów innych gmin.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność § 79 i § 80 uchwały Rady Miejskiej w Leżajsku nr XLIX/329/18 z dnia 10 września 2018 r. w sprawie Statutu Miasta Leżajska jest w pełni 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

Marcin Laborniak
DYREKTOR GENERALNY URZĘDU

Otrzymują:

1. Burmistrz Miasta Leżajska
2. Przewodniczący Rady Miejskiej w Leżajsku