



WOJEWODA PODKARPACKI

ul. Grunwaldzka 15, 35-959 Rzeszów

Rzeszów, 2019-03-26

P-II.4131.2.69.2019

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 w związku z art.35 ust.1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz.506),

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

pkt 3 w § 1 uchwały Nr IV/39/2019 Rady Gminy Tuszów Narodowy z dnia 19 lutego 2019 r. w sprawie wprowadzenia zmian w Statucie Sołectwa Grochowe II z powodu naruszenia art.35 ust.1 i 3 ustawy o samorządzie gminnym.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Tuszów Narodowy w dniu 19 lutego 2019 r. podjęła uchwałę Nr IV/39/2019 w sprawie wprowadzenia zmian w Statucie Sołectwa Grochowe II. Uchwałę tą doręczono organowi nadzoru w dniu 25.02.2019 r.

Dokonując oceny przedmiotowej uchwały pod kątem zgodności z prawem organ nadzoru stwierdził, że zapis pkt 3 w § 1 narusza art.35 ust.1 i 3 ustawy o samorządzie gminnym.

W kwestionowanym zapisie Rada Gminy Tuszów Narodowy postanowiła, że ust.1 w § 33 statutu sołectwa otrzyma brzmienie: „ Wybory przeprowadza obwodowa komisja wyborcza, której członkowie otrzymują wynagrodzenie w kwocie równowartości czterokrotnej pełnej diety przysługującej pracownikowi z tytułu podróży służbowej zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługującej pracownikom zatrudnionym w jednostkach państwowej i samorządowej sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej (tj. Dz.U. z 2013 r. poz.167)”.

Zgodnie z art.35 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. W ust.3 z

kolei ustawodawca wskazał jakie kwestie w szczególności ma regulować statut jednostki pomocniczej. Biorąc pod uwagę fakt, że statut jest dokumentem dotyczącym spraw stricte ustrojowych i jest aktem prawa miejscowego jego treść nie może wykraczać poza sferę określoną przepisami ustawy. Użyte w ust.3 art.35 ustawy o samorządzie gminnym sformułowanie w szczególności nie może być rozumiane zbyt szeroko bowiem doznaje ograniczenia sferą objętą w ust.1. Zapis ustawy 'w szczególności' oznacza tyle, że rada gminy jest władna uregulować w statucie kwestie ustrojowe sołectwa inne niż wymienione w ustawie. W ocenie organu nadzoru kwestia wynagrodzenia dla członków obwodowych komisji wyborczych do organów sołectwa na pewno nie należy do kwestii ustrojowych jednostki pomocniczej. Tym samym wykracza poza ramy delegacji ustawowej objętej art.35 ust.1 w/w ustawy, bowiem przedmiotowa regulacja nie dotyczy organizacji czy też zakresu działania jednostki pomocniczej.

W tym miejscu należy powołać się na zasadę praworządności wynikającą z art.7 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja RP (Dz.U. Nr 78, poz.483 ze zm.), wg której organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Nie ulega wątpliwości, że organem takim jest rada gminy, a zatem wszelkie jej działania muszą znaleźć oparcie w konkretnych regulacjach prawnych, przyznających jej określone kompetencje, których winna się ściśle trzymać. Oznacza to, że każde działanie rady gminy musi mieć konkretną podstawę prawną upoważniającą ją do tego, czyli upoważnienie, którego granic nie może przekraczać. Działanie organu władzy bez wyraźnej podstawy prawnej bądź też z przekroczeniem wyrażonego w niej umocowania do dokonania określonych czynności nie może być uznane za legalne. W funkcjonowaniu organu jednostki samorządu terytorialnego jako organu władzy publicznej niewystarczającym jest więc poprzestanie na stwierdzeniu, że dozwolone jest to co nie jest zakazane, lecz należy stosować regułę, iż dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje (wyrok WSA w Gdańsku z 17.11.2013 r. III SA/Gd 583/13).

Każdorazowo przekroczenie kompetencji do podejmowania uchwał jest traktowane jako rażące naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w całości lub części. Należy podkreślić, że wydając akty będące źródłem prawa powszechnie obowiązującego na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego rada musi respektować zakres delegacji w aktach prawnych wyższego rzędu, powstrzymując się od wypełniania ich treści postanowieniami nie znajdującymi uzasadnienia w treści ustawy będącej podstawą prawną do podjęcia danej uchwały (wyrok NSA z 28 lutego 2003 r. sygn. akt I SA/Lu 882/02).

Analizując przyznane radzie gminy upoważnienia do stanowienia prawa obowiązującego na obszarze jej działania wskazać należy, że podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o

normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto podkreślić należy iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K 25/99, OTK 2000/5/141): „Stosując przy interpretacji art.87 ust.1 i art.92 ust.1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowania tych zadań(...)”.

W świetle powyższego organizację i zakres działania jednostki pomocniczej, w konkretnym przypadku sołectwa, określa uchwalony przez radę gminy statut, który jest aktem prawa miejscowego i podlega publikacji w dzienniku urzędowym województwa. Niewątpliwie przepisy ustawy o samorządzie gminnym dają radzie szerokie kompetencje do uregulowania w drodze statutu ustroju wewnętrznego sołectw. Jednakże kompetencja ta nie może być wykonywana w oderwaniu od innych przepisów prawa powszechnie obowiązujących.

Wobec powyższego wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w zakresie jak na wstępie jest konieczne i 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.

Otrzymują:

- 1/ Wójt Gminy Tuszów Narodowy,
- 2/ Przewodniczący Rady Gminy Tuszów Narodowy.

Z rp. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Małgorzata Wąsacz
Zastępca Dyrektora
Wydziału Prawnego i Nadzoru