

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.72.2022.ASzc

z dnia 3 czerwca 2022 r.

Rada Miasta Żagań

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005 i 1079)

stwierdzam nieważność

§ 1 ust. 2 uchwały Nr XLIV/271/2022 Rady Miasta Żagań z dnia 29 kwietnia 2022 r. zmieniającej uchwałę w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Żagań o statusie miejskim.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 kwietnia 2022 r. Rada Miasta Żagań podjęła uchwałę Nr XLIV/271/2022 zmieniającą uchwałę w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Żagań o statusie miejskim (dalej uchwała).

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 maja 2022 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdził, że badana uchwała w kwestionowanej części została podjęta z istotnym naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz .U. z 2022 r. poz. 559 ze zm., dalej u.s.g.) w zw. z art. 7 i art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm., dalej Konstytucja) poprzez zawarcie w uchwale odesłania do odpowiedniego stosowania przepisów art. 19 ust. 5 do ust. 7 u.s.g. z przekroczeniem delegacji ustawowej oraz naruszeniem konstytucyjnej zasady hierarchiczności aktów prawnych.

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta Żagań dokonała zmiany uchwały nr LVIII/80/2018 Rady Miasta Żagań z dnia 19 października 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Żagań o statusie miejskim. Zgodnie z zakwestionowanym § 1 ust. 2 uchwały: W § 6 dodaje się ust. 4 o brzmieniu: „w przypadkach o których mowa w ust. 3 stosuje się odpowiednio przepisy art. 19 ust. 5 do ust. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym”.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm., dalej u.s.g.) statut gminy jest zasadniczym aktem jednostki, stanowiącym o jej ustroju i jest uchwalany przez radę gminy na podstawie normy kompetencyjnej zawartej w art. 18 ust. 2 pkt 1 u.s.g.. Uchwała w sprawie statutu gminy jest więc uchwałą o szczególnej treści i znaczeniu dla całej jednostki samorządu terytorialnego i jej mieszkańców.

Uregulowanie w statucie zagadnień ustrojowych gminy należy do zakresu autonomii (swobody) gminy. Swoboda statutowa gminy jest jednakże ograniczona, po pierwsze - rada gminy nie może uregulować kwestii ustrojowych odmiennie niż czynią to przepisy ustawy, po drugie - rada gminy nie może w statucie powtarzać rozwiązań ustrojowych przyjętych w przepisach ustawowych.

Unormowana w art. 7 Konstytucji zasada praworządności wymaga, by materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia, a jednocześnie wypełniała wszystkie przekazane do uregulowania kwestie. Oznacza to, że każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie lub niewypełnienie tego upoważnienia w całości jest naruszeniem normy upoważniającej, a więc stanowi naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego.

Zgodnie z konstytucyjną zasadą hierarchiczności aktów prawnych organ wydający akt niższego rzędu nie ma uprawnień do normowania zakresu obowiązywania aktu prawnego wyższego rzędu (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 25 czerwca 2008 r., sygn. akt IV SA/Wr 176/07). Akty prawa miejscowego Konstytucja kwalifikuje do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły (art. 87 ust. 2 Konstytucji). Takie zaliczenie pociąga za sobą konsekwencje w postaci konieczności odnoszenia do nich (i spełniania przez te akty) wszystkich zasad charakteryzujących tworzenie i obowiązywanie systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, przede wszystkim zaś zasady prymatu ustawy w hierarchii aktów prawnych, i zasady, że wszelkie inne akty prawotwórcze mogą być stanowione wyłącznie na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie. Nie ulega zatem wątpliwości, że w hierarchii źródeł prawa akty prawa miejscowego zajmują pozycję zależną, gdyż są uwarunkowane normami zawartymi w aktach prawnych wyższego rzędu i z tego względu nie mogą regulować materii ustawowych ani nie mogą wykraczać poza unormowania ustawowe.

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że Rada Miasta Żagań z przekroczeniem delegacji ustawowej oraz naruszeniem konstytucyjnej zasady hierarchii aktów prawnych zawarła w uchwale odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów art. 19 ust. 5 - 7 u.s.g. Należy podkreślić, że ww. przepisy - regulujące tryb postępowania w przypadku odwołania / rezygnacji przewodniczącego (wiceprzewodniczącego) - zawsze znajdują zastosowanie w przypadku ziszczenia się hipotezy normy prawnej w nich wyrażonej. Wówczas przepisy te będą stosowane wprost (a nie odpowiednio). W tym kontekście za nieprawidłowe należy uznać zarówno odesłanie do przepisów ustawy ustrojowej, jak i wskazanie przez Radę Miasta Żagań, że przepisy te stosuje się odpowiednio.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności § 1 ust. 2 uchwały jest konieczne i uzasadnione.

Pouczenie:

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO

Paweł Witt

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli