



### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)

#### stwierdzam nieważność

uchwały nr V/39/2011 Rady Miejskiej w Tarnowskich Górach z dnia 2 lutego 2011r. w sprawie Statutu Gminy Tarnowskie Góry w częściach określonych w:

- § 5 Statutu Gminy Tarnowskie Góry, będącego załącznikiem do uchwały oraz załącznika nr 2 do statutu, jako sprzecznej z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 21 grudnia 1978 roku o odznakach i mundurach (Dz. U. Nr 31, poz. 130 z późn. zm.);
- § 18 ust. 4 Statutu Gminy Tarnowskie Góry, będącego załącznikiem do uchwały w zakresie słów „organy Miasta”, jako sprzecznej z art. 5 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako „ustawa”;
- § 25 ust. 2 Statutu Gminy Tarnowskie Góry, będącego załącznikiem do uchwały, jako sprzecznej z art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2010r. Nr 17, poz. 95), w związku z § 136 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002r. Nr 100, poz. 908);
- § 2 ust. 2 Załącznika nr 3 do statutu w zakresie słów „oraz reprezentuje Radę Miejską na zewnątrz”, jako sprzecznej z art. 19 ust. 2 ustawy;
- § 46 ust. 3 Załącznika nr 3 do statutu, jako sprzecznej z art. 24 w związku z art. 21 ust. 1 ustawy;
- § 21 Załącznika nr 4 do statutu, jako sprzecznej z art. 18a ust. 1 ustawy;
- § 22 ust. 3 pkt b Załącznika nr 4 do statutu, jako sprzecznej z art. 15 ust. 1 ustawy.

#### Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Tarnowskich Górach, działając m.in. na podstawie art. 3 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym uchwaliła Statut Gminy Tarnowskie Góry, zwany w dalszej „statutem”.

O ile przepisy ustawy przyznają radzie gminy kompetencję do regulowania, w drodze statutu gminy m. in. kwestii ustroju gminy (art. 3 ust. 1 ustawy) i organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy organów gminy (art. 22 ust. 1 ustawy), to nie można uznać, że zakres tego upoważnienia jest nieograniczony. Przeciwnie - swoboda kształtowania ustroju jednostki samorządu terytorialnego oraz organizacji jej organów ograniczona została w pierwszej kolejności zasadą legalizmu (praworządności) sformułowaną w art. 7 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.). Przywołana zasada zakłada, że organy władzy publicznej – a do nich zalicza się także rada gminy – działają na podstawie i w granicach prawa.

Konieczność działania na podstawie i w granicach prawa obliguje organy władzy publicznej, upoważnione do wydawania aktów powszechnie obowiązującego prawa – w tym wypadku - aktów prawa miejscowego, do respektowania zakresu delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte w oparciu o nią normy uzupełniały, wydane przez inne podmioty, przepisy powszechnie obowiązujące kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego

uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany.

Niedopuszczalne jest zatem w kontekście przedstawionych wyżej wywodów zarówno regulowanie w drodze statutu kwestii neodpowiadających materii statutowej, jak i modyfikowanie, wiążących organ upoważniony do wydawania aktów prawa miejscowego, norm o charakterze powszechnie obowiązującym.

Tymczasem Rada Miejska w Tarnowskich Górach w uchwalonym przez siebie statucie przyjęła szereg rozwiązań, które naruszają przedstawione wyżej zasady techniki prawodawczej.

I tak, w § 5 statutu oraz w załączniku nr 2 do statutu uregulowano kwestie Herbu, pieczęci, flagi, sztandaru oraz banerów gminy. Tymczasem zgodnie z przepisem art. 3 ust. 1 ustawy o odznakach i mundurach jednostki samorządu terytorialnego mogą ustanawiać, w drodze uchwały organu stanowiącego danej jednostki, własne herby, flagi, emblematy oraz insygnia i inne symbole. Wskazany przepis stanowi normę kompetencyjną, określającą właściwość przedmiotową rady gminy. Jednakże zdaniem organu nadzoru przedmiotowe upoważnienie do ustanowienia herbu gminy nie mieści się w zakresie wewnętrznego ustroju gminy, o którym mowa w art. 169 ust. 4 Konstytucji RP. Ponadto, przepis art. 3 ust. 1 ustawy o odznakach i mundurach w sposób jednoznaczny określa, iż ustanowienie herbu gminy może nastąpić w drodze odrębnej uchwały. Problematyka powyższa winna być przedmiotem odrębnej regulacji prawnej, a nie w drodze normy statutowej. W tym tonie wypowiedział się również Naczelny Sąd Administracyjny, który stwierdził: „na podstawie ustawy o samorządzie gminnym organy gminy mają m. in. prawo stanowienia przepisów normujących wewnętrzny ustrój gminy przede wszystkim w drodze statutu, jednak nie należy do nich normowanie zasad i warunków używania herbu. Nie jest to bowiem materia statutowa, do której należy niewątpliwie ustalenie wewnętrznego ustroju gminy. Do zakresu regulowanego statutem nie można tym samym w ocenie NSA orzekającego w niniejszej sprawie zaliczyć też ustalenia herbu gminy, jako materii nie związanej z ustrojem jednostki samorządu terytorialnego ani też z organizacją wewnętrzną czy trybem pracy jej organów” (Wyrok NSA z dnia 30 września 2009r., sygn. akt II OSK 1063/09, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W § 18 ust. 4 statutu wskazuje się podmioty będące inicjatorami utworzenia, połączenia, podziału, zniesienia oraz zmiany granic jednostki pomocniczej. Według tegoż zapisu inicjatywę utworzenia jednostki pomocniczej posiadają również organy Miasta. Zgodnie z art. 11a ust. 1 ustawy organami gminy są rada gminy oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta). Zatem statut udzielając upoważnienia do inicjowania tworzenia jednostki pomocniczej organom Miasta wskazał na Radę Miejską oraz Burmistrza. Tymczasem art. 5 ust. 2 ustawy stanowi, iż „jednostkę pomocniczą tworzy rada gminy, w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy”. Z brzmienia tego zapisu wynika, że inicjatywa do tworzenia jednostek pomocniczych spoczywa tylko na radzie gminy oraz na mieszkańcach i zdaniem organu nadzoru nie jest dopuszczalne rozszerzenie niniejszego upoważnienia na inny organ gminy. Takie stanowisko zajął również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi, który w wyroku z dnia 27 września 2007r. stwierdził: „podkreślić jednak należy, iż uprawnienie rady gminy do uregulowania w statucie kwestii wskazanych w art. 5 ust. 3 ustawy nie może stanowić podstawy do przyjęcia, że utworzenie jednostki pomocniczej przez radę gminy może nastąpić na wniosek burmistrza - organu wykonawczego gminy, i że w tym zakresie ustawodawca również pozostawił radzie gminy swobodę działania, pozostawiając tę materię uznaniu rady” (III SA/Łd 500/07, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W § 25 ust. 2 statutu zawarto regulacje dotyczące wejścia w życie przepisów porządkowych, które brzmią: „przepisy porządkowe wchodzi w życie po upływie 3 dni od dnia ogłoszenia w drodze obwieszczenia, w terminie wskazanym w obwieszczeniu, chyba, że dany akt określi termin krótszy”. Powyższe unormowanie stanowi niedopuszczalną modyfikację art. 4 ust. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, który daje możliwość wejścia w życie przepisom porządkowym w terminie krótszym niż trzy dni jedynie w uzasadnionych przypadkach. Natomiast jeżeli zwłoka w wejściu w życie przepisów porządkowych mogłaby spowodować nieodwracalne szkody lub poważne zagrożenia życia, zdrowia lub mienia, można zarządzić wejście w życie takich przepisów z dniem ich ogłoszenia. Niewątpliwie w tym przypadku ustawodawca dał możliwość wejścia w życie

przepisów porządkowych przed upływem trzech dni jedynie w wyjątkowych sytuacjach. Tymczasem statut nie zawiera uregulowań dotyczących wyjątkowości sytuacji, ograniczając się jedynie do możliwości określenia krótszego terminu przez dany akt. Powyższe uregulowanie daje więc sposobność stanowienia przepisów porządkowych o *vacatio legis* krótszym niż trzy dni w każdym przypadku, gdy akt tak będzie stanowił. Taki zapis stoi zatem w sprzeczności z art. 4 ust. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

W § 2 ust. 2 Załącznika nr 3 do statutu znajduje się zapis, iż Przewodniczący Rady Miejskiej zwołuje sesje i organizuje prace rady zarówno na sesjach, jak i między sesjami oraz reprezentuje Radę na zewnątrz. Tymczasem art. 19 ust. 2 ustawy zawiera obowiązki wobec przewodniczącego rady i stanowi, iż zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. Zatem Rada Miejska nie może rozszerzyć powyższego zakresu zadań przewodniczącego rady o reprezentowanie rady na zewnątrz. W tej kwestii wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, który uważa, że „przepis ten jednoznacznie kształtuje usługowy charakter funkcji przewodniczącego w stosunku do rady gminy, przez co, nie jest dopuszczalna zmiana, nie mówiąc już o odwróceniu tej relacji w statucie gminy. Nie ma podstawy do przyznania przewodniczącemu organu stanowiącego gminy jakichkolwiek innych uprawnień, w tym przypadku do reprezentowania rady na zewnątrz, niż te, które wynikają z przywołanego przepisu” (Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3 listopada 2008r., sygn. akt IV SA/Gl 396/08, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W § 46 ust. 3 Załącznika nr 3 do statutu Rada Miejska ustaliła, iż „Przewodniczący Rady nie powinien być członkiem stałych Komisji Rady”. Zdaniem organu nadzoru powyższe uregulowanie zawiera niedopuszczalne ograniczenie praw przewodniczącego rady jako radnego. Zgodnie bowiem z art. 18a ust. 2 ustawy przewodniczący rady nie może być jedynie członkiem komisji rewizyjnej. Z tego też względu jest możliwe, aby przewodniczący rady gminy był członkiem innych komisji stałych rady. Co więcej, należy zaznaczyć, iż zgodnie z art. 24 ustawy radny jest obowiązany brać udział w pracach komisji do których został wybrany, lecz samo członkostwo w komisjach rady nie jest obowiązkiem. Jest to uprawnienie, z którego radny może, acz nie musi skorzystać.

Poprzez postanowienie zawarte w § 21 załącznika nr 4 do statutu Rada Miejska w Tarnowskich Górach nałożyła na kierowników jednostek, do których komisja rewizyjna skierowała wystąpienie pokontrolne, obowiązek zawiadomienia komisji w terminie 14 dni o sposobie wykorzystania uwag i wykonaniu wniosków. Komisję rewizyjną powołuje się w celu kontrolowania działalności wójta gminy oraz gminnych jednostek organizacyjnych (art. 18a ust. 1 ustawy), jak również wykonywania innych zadań kontrolnych zleconych przez radę gminy (art. 18a ust. 4 zd. 1 ustawy). Oprócz zadań kontrolnych ustawa o samorządzie gminnym nałożyła na komisję rewizyjną także pewne zadania o charakterze opiniodawczo-wnioskowym, lecz stwierdzić należy, że komisja rewizyjna nie ma uprawnień nadzorczych. Może ona badać i oceniać prawidłowość działań kontrolowanych organów i jednostek organizacyjnych, nie może im jednak wydawać wiążących dyspozycji dotyczących usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości ("zaleceń pokontrolnych"), usuwać ich we własnym zakresie ani stosować sankcji wobec osób winnych zaistnienia tych nieprawidłowości. Z tego też powodu nie można uznać, by dopuszczalne było zobowiązanie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych do odpowiadania na wystąpienia pokontrolne komisji rewizyjnej a także dostosowywanie się do jej wniosków i zaleceń. Zwrócić przy tym wypada uwagę, że zwierzchnikiem służbowym kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, którzy odpowiadają z kolei za całokształt działania jednostki, jest burmistrz i to właśnie on jest podmiotem uprawnionym do stosowania środków władczych wobec kierowników jednostek organizacyjnych.

Powyższe rozważania dotyczą również § 22 ust. 3 pkt b Załącznika nr 4 do statutu, który daje uprawnienie Radzie Miejskiej do wydania wiążącego zalecenia pokontrolnego. Należy bowiem zwrócić uwagę na art. 15 ust. 1 ustawy, według którego rada gminy jest organem stanowiącym i kontrolnym. Zatem również rada gminy nie ma uprawnień nadzorczych, wskutek czego nie może wydawać wiążących zaleceń pokontrolnych kierownikom jednostek organizacyjnych ani innym podmiotom.

Niezależnie od powyższego, w statucie znajduje się błąd stanowiący nieistotne naruszenie prawa. Mianowicie § 21 ust. 4 Statutu Gminy Tarnowskie Góry nakłada obowiązek na jednostki pomocnicze przedkładania Burmistrzowi projektu planu obejmującego przychody określone w ust. 2 oraz wydatki –

w celu ujęcia ich w projekcie budżetu gminy. Należy zwrócić uwagę, iż wspomniany ust. 2 stanowi, iż uchwała budżetowa określa wydatki oraz wielkość środków wyodrębnionych do dyspozycji poszczególnych jednostek pomocniczych. Nie stanowi zatem katalogu przychodów, na jaki wskazywałaby treść § 21 ust. 4 statutu.

Ponadto organ nadzoru zwraca uwagę na błędne oznaczenie załączników do uchwały i statutu. Tego rodzaju nieprawidłowości, choć nie stanowią istotnego naruszenia prawa mają wpływ zarówno na stosowanie przepisów przyjętych przez Radę Miejską w praktyce, jak i na możliwość prawidłowego dokonywania zmian w tych przepisach.

Z treści § 1 przedmiotowej uchwały wynika, że jedynym jej załącznikiem jest statut Gminy Tarnowskie Góry. Na załącznik ten zatem składać się winien sam statut oraz wszystkie załączniki do niego. Tymczasem, każdy z załączników do statutu oznaczony jest „podwójnie”: jako kolejny załącznik do statutu oraz jako kolejny załącznik do uchwały. Tego rodzaju zabieg sprawia, że oznaczenie załączników z jednej strony nie znajduje uzasadnienia w treści uchwały, a z drugiej - jest zupełnie nieczytelne. Na przykład opisy i wizerunki herbu i innych weksyliów gminy, zgodnie z § 5 ust. 5 stanowią załącznik nr 2 do statutu, a równocześnie potraktowane zostały nawet jako dwa odrębne załączniki do uchwały – opisy to załącznik Nr 3, a wizerunki to załącznik Nr 4 do uchwały).

Tym samym uchwałą nr V/39/2011 Rady Miejskiej w Tarnowskich Górach z dnia 2 lutego 2011r. ze względu na wyżej opisane nieprawidłowości, należy uznać za wadliwą, co czyni stwierdzenie jej nieważności we wskazanych częściach uzasadnionym i koniecznym.

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

**Otrzymują:**

- 1) Rada Miejska w Tarnowskich Górach  
- za zwrotnym potwierdzeniem odbioru,
- 2) a/a.

WOJEWODA ŚLĄSKI

**Zygmunt Łukaszczyk**