



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 9 stycznia 2012 r.

Poz. 59

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP/II/0911/466/11 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 grudnia 2011 r.

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 XIV/146/11 Rady Miejskiej w Łaziskach Górnych z dnia 22 listopada 2011 roku w sprawie Statutu Gminy Miejskiej Łaziska Górne, jako niezgodnej z przepisem art. 5 ust. 3, art. 37a i art. 51 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Łaziskach Górnych przyjęła statut Gminy Miejskiej Łaziska Górne, stanowiący załącznik do uchwały. Statut gminy jest zasadniczym aktem jednostki, stanowiącym o jej ustroju (art. 3 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym), uchwalanym przez radę gminy na podstawie normy kompetencyjnej z art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy. 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 rozbitych 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 terytorialnej powinien obligatoryjnie regulować następujące sprawy:

- 1) zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej (art. 5 ust. 3 ustawy),
- 2) zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich (art. 11b ust. 3 ustawy),
- 3) zasady i tryb działania komisji rewizyjnej (art. 18a ust. 5 ustawy),
- 4) organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy (art. 22 ust. 1 ustawy),
- 5) zasady działania klubów radnych (art. 23 ust. 2 ustawy),
- 6) zasady uczestniczenia przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej w pracach rady gminy (art. 37a ust. 1 ustawy),
- 7) 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 w treści statutu brak jest regulacji dotyczącej: zasad tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej (art. 5 ust. 3 ustawy), zasad uczestniczenia przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej w pracach rady gminy (art. 37a ust. 1 ustawy), jak również określenia uprawnień jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy (art. 51 ust. 3 ustawy). Tym samym Statut Gminy Łaziska Górne pozbawiony został elementów obligatoryjnych, co wpływa na legalność całego aktu.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru wskazuje na niezgodność z prawem poszczególnych przepisów w treści Statutu, w tym również przepisów, które – jako powtarzające bądź modyfikujące obowiązujące już unormowania ustawowe – stanowią – w myśl ugruntowanego w tym zakresie orzecznictwa sądowno-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 Sądów Administracyjnych: w Olsztynie z dnia 29 stycznia 2009 roku w spr. II SA/OI 974/08, w Krakowie z dnia 30 stycznia 2009 roku w spr. II SA/Kr 1242/08 - publikowane w bazie orzeczeń).

Jako przykład regulacji powtarzających czy modyfikujących przepisy ustawowe należy wskazać: § 5 ust. 1 i 3 statutu - modyfikujący art. 2 ust. 1 i 1, art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, § 6 statutu-modyfikujący art. 7 ust. 1 i art. 8 ustawy o samorządzie gminnym, § 7 ust. 3 statutu – modyfikujący art. 10 ustawy o samorządzie gminnym, § 16 ust. 1 i 2, § 17, § 18 1 i 2 statutu – modyfikujące art. 26 ust. 1, art. 26a ust. 1 i 2, art. 31, art. 33 ust. 1 i 5, § 22 ust. 1 statutu – powtarzający art. 11b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, § 2 ust. 1 załącznika Nr 2 do statutu – modyfikujący art. 19 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, § 43, 44, 45, 50 załącznika Nr 2 do statutu – modyfikujące art. 23 ust. 1, art. 25 ust. 1 i 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Dodatkowo zawarte w Rozdziale VI załącznika Nr 2 do statutu zasady dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych (z wyjątkiem przepisu § 21 tego rozdziału) powielają bądź modyfikują postanowienia ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2001 Nr 112, poz. 1198 z późn zm.), a w szczególności jej art. 7, 10, 11, 14, 15 i 16. Należy podkreślić, że unormowania w statucie zasad dostępu do dokumentów i korzystania z nich powinny dotyczyć wewnętrznych zasad funkcjonowania struktur organizacyjnych samorządu terytorialnego". Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 września 2002 r., K 38/01, OTK-A2002, nr 5, poz. 59) upoważnienia zawarte w art. 11b ust. 3 u.s.g., art. 8a ust. 3 u.s.p oraz art. 15a ust. 3 u.s.w. "odnoszą się do uregulowania w statucie tylko techniczno-porządkowych zasad dostępu do dokumentów, dotyczących wykonywania zadań publicznych przez organy samorządowe i korzystania z tych dokumentów. Statuty jednostek samorządowych, które wykraczałyby w swych unormowaniach poza tak rozumiane upoważnienie naruszałyby zarazem przepisy odpowiednich ustaw (por. Kłaczyński Michał, Szuster Sergiusz, komentarz, LEX/el. 2003, Komentarz do art. 7 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U.01.112.1198)).

Ponadto za niezgodne z prawem należy również uznać przepisy: § 9 ust. 2 zd. 2 statutu – jako naruszający art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, § 5 ust. 1 i 2 załącznika Nr 2 do statutu – jako naruszający art. 20 ust. 1 zd. 2 i ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, § 14 ust. 6, § 44, § 47 załącznika Nr 2 do statutu – jako naruszające zasadę wolnego mandatu radnego, § 46 ust. 2 – jako naruszający art. 11b ustawy o samorządzie gminnym.

Mając na uwadze powyższe stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości należy uznać za uzasadnione i konieczne.

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 Łaziskach Górnych
- za zwrotnym potwierdzeniem odbioru,
- 2) aa.

z up. WOJEWODY
ŚLĄSKIEGO
Dyrektor Wydziału Nadzoru
Prawnego

Krzysztof Nowak