



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 2 grudnia 2013 r.

Poz. 7076

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.523.2013 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 listopada 2013 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LIX/830/2013 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 17 października 2013r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Czeladź w całości, jako niezgodnej z art. 18 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 11b ust. 3 oraz art. 37a ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Czeladzi przyjęła Statut Gminy Miejskiej Czeladź, stanowiący załącznik do niniejszej uchwały. Uchwała została doręczona Wojewodzie Śląskiemu w dniu 29 października 2013 r.

Statut gminy jest zasadniczym aktem jednostki, stanowiącym o jej ustroju (zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako „ustawa”), uchwalanym przez radę gminy na podstawie normy kompetencyjnej wynikającej 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 rozproszonych 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 te przepisy 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 któregośkolwiek 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 dostępu do dokumentów i korzystania z nich (art. 11 b ust. 3 ustawy). Tym samym Statut Gminy Czeladź pozbawiony został elementów obligatoryjnych, co wpływa na legalność całego aktu.

Wskazania wymaga, iż w dacie podjęcia przedmiotowej uchwały sprawę dostępu obywateli do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne regulowały: przepis art. 61 Konstytucji RP, przepis art. 11b ustawy o samorządzie gminnym oraz przepisy ustawy z dnia 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.).

Natomiast, Rada Miejska w Czeladzi w Dziale III Statutu pt. „zasady dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych przez organy Gminy” uregulowała jedynie kwestie dot. udostępniania informacji publicznej wskazując m.in. że podmiotem udostępniającym informacje publiczne w trybie wnioskowym jest Burmistrz lub Sekretarz Miasta, informacje umieszczane są na tablicy ogłoszeń w siedzibie urzędu lub na stronie internetowej jak również wymienione zostało co podlega umieszczeniu na stronie BIP. Powyższe nie można jednak uznać za realizację delegacji ustawowej określonej w art. 11 b ust. 3 ustawy.

Należy wskazać, iż: „art. 11b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym stanowi o umocowaniu rady do określenia w statucie aspektów proceduralnych, wskazujących na sposób urzeczywistnienia prawa do informacji, takich jak określenie ogólnych reguł czy technicznych możliwości zapoznania się z ich treścią. Na uwagę zasługują też poglądy orzecznictwa sądowoadministracyjnego oraz Trybunału Konstytucyjnego, z których wynika, iż omawiane zasady dotyczą takich reguł o charakterze porządkowym, które dotyczą miejsca i czasu udostępniania dokumentów, technicznych uwarunkowań zapoznawania się z ich treścią, czy ich kopiowania, powielania, dokonywania wypisów (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 września 2002 r., sygn. akt K 38/01, OTK 2002/2/5/59, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 15 listopada 2006 r., sygn. akt II SA/Ol 740/06, niepubl.)” (wyrok WSA w Opolu z dnia 14 maja 2009r. sygn. akt. II SA/Op 114/09 Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Biorąc powyższe pod uwagę, należy uznać, iż przedmiotowa uchwała nie reguluje w sposób prawidłowy zasad dostępu do dokumentów i korzystania z nich, co stanowi istotne naruszenie prawa tj. art. 11b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Ponadto, w ocenie organu nadzoru nieprawidłowo została zrealizowana delegacja ustawowa wynikająca z art. 37a ustawy dot. określenia zasad uczestnictwa przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej w pracach rady gminy. Rada Miejska w Czeladzi wprawdzie w § 3 ust. 14 Statutu określiła uprawnienia przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej, jednakże bez wskazania, iż przedmiotowe uprawnienia mogą być realizowane w związku z pracą rady gminy. Niejasność i nieprecyzyjność sformułowań zawartych w § 3 ust. 14 Statutu może doprowadzić do różnorodnej interpretacji regulacji statutowej np. poprzez przyjęcie, iż uprawnienia powyższe nie są związane z działalnością organu stanowiącego gminy, a dotyczą organu danej jednostki pomocniczej.

Wskazania wymaga, iż z art. 2 Konstytucji RP wywodzona jest zasada przyzwoitej legislacji, którą powinny kierować się również organy jednostek samorządu terytorialnego. Z zasady tej wynika również zasada określoności prawa – przepisy stanowione przez organy władzy publicznej muszą być formułowane w sposób na tyle jasny, aby adresat mógł bez trudności określić prawne konsekwencje swojego działania. Jak podkreślano powyżej, statut Miasta Czeladź nie realizuje w pełni upoważnienia ustawowego zawartego w art. 37a ustawy, zatem uniemożliwia adresatom norm w niej zawartych jednoznaczne określenie praw (i obowiązków), jakich mogliby na jej podstawie dochodzić.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż nieprawidłowe określenie zasad uczestnictwa przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej w pracach rady gminy, pozbawia statut elementu obligatoryjnego, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Ponadto, zdaniem organu nadzoru, sprzeczna z art. 2 Konstytucji RP jest regulacja dot. określenia terytorium Miasta. Rada w § 2 ust. 2 załącznika nr 1 do uchwały postanowiła, iż: "mapa Czeladzi w skali 1:100 000 stanowi załącznik nr 1 do Statutu", a tymczasem w przedmiotowej uchwale brak jest niniejszej mapy, a zamiast tego w ww. załączniku zawarty jest regulamin rady miejskiej.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru wskazuje na niezgodność z prawem poszczególnych przepisów w treści przedmiotowej uchwały.

Zdaniem organu nadzoru za nieprawidłową należy uznać regulację zawartą w § 2 ust. 3 załącznika do uchwały, zgodnie z którą: „siedzibą organów Miasta jest budynek Urzędu Miasta w Czeladzi przy ul. Katowickiej 45”. Zgodnie bowiem z orzecznictwem jako siedzibę poszczególnych urzędów, zakładów czy jednostek należy rozumieć miejscowość, w której dany urząd, czy zakład się znajduje. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie (przed reformą) w wyroku z dnia 15 maja 2001 r. w sprawie o sygn. akt V SA 1905/00 takie rozumienie siedzib organów państwowych jest powszechnie przyjęte w ustawodawstwie i dotyczy także innych organów – sądów, prokuratur - i zgodne jest ze sposobem rozumienia siedziby osoby prawnej (art. 41 K.c.)”(wyrok WSA w Gliwicach z dnia 28 lutego 2008r., sygn. akt. IV Sa/Gl 1652/11 CBOSA).

Ponadto, zastrzeżenia organu nadzoru budzi regulacja zawarta w § 2 ust. 3 załącznika do uchwały, zgodnie z którą: „Urząd Miejski zapewnia obsługę techniczno - organizacyjną i prawną organów Miasta”, jako wykraczająca poza delegację ustawową, a jednocześnie wkraczająca w kompetencję kierownika urzędu.

Jednocześnie, zdaniem organu nadzoru, regulacje zawarte w § 3 ust. 6, 12, 15 i 18 oraz § 12 ust. 4 i 5 załącznika do uchwały m.in. nakładające na Burmistrza obowiązek sprawdzenia danych osobowych mieszkańców zawartych we wniosku o utworzenie, połączenie, podział likwidację jednostki pomocniczej, określające co powinna zawierać uchwała o utworzeniu, połączeniu, podziale jednostki pomocniczej oraz określające, co zawiera statut jednostki organizacyjnej, stanowią wykroczenie poza delegację ustawową. Ponadto wskazania wymaga, iż w ocenie organu nadzoru regulacja zawarta w § 3 ust. 7 – 11 nie wyczerpuje delegacji wynikającej z art. 5a ust. 2. ustawy dot. zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami i jako taka nie powinna znajdować się w statucie gminy.

Należy również wskazać, iż przepis § 6 ust. 4 załącznika do uchwały dot. uzgadniania przez Burmistrza z Przewodniczącym Rady planowanych decyzji w zakresie zmian organizacyjnych w Biurze Rady stanowi naruszenie art. 33 ustawy w związku z nieuprawnioną ingerencją w kompetencję organu wykonawczego j.s.t. (tj. kierownika urzędu). Z kolei przepis § 6 ust. 5 załącznika do uchwały w zakresie dot. reprezentowania Rady na zewnątrz przez Przewodniczącego stanowi nieuprawnioną modyfikację art. 19 ust. 2 ustawy.

Ponadto, zastrzeżenia organu nadzoru budzi regulacja zawarta w § 8 ust. 6 i 11 załącznika do uchwały dot. komisji rady gminy. Rada określiła, iż w skład komisji wchodzi: Przewodniczący, Zastępca Przewodniczącego oraz radni będący członkami komisji.” Z powyższego sformułowania wynika, iż przewodniczący komisji oraz zastępca przewodniczącego nie są członkami danej komisji. Jednocześnie wskazania wymaga, iż brak jest w statucie regulacji dot. wyboru członków komisji oraz zastępcy przewodniczącego. Ponadto, zapis, iż: działalność komisji stałych wygasa z upływem kadencji Rady należy również uznać za nieprawidłowy. W związku z upływem kadencji Rady zmianie ulega jedynie skład osoby komisji, ze względu na wygaśnięcie mandatu radnych, którzy do niej należą.

Dodatkowo, jako nielogiczny i niejasny, a wobec tego sprzeczny z art. 2 Konstytucji RP, należy uznać przepis § 9 ust. 6 załącznika do uchwały, który stanowi, iż „przepisy ust. 6 stosuje się odpowiednio do poszczególnych czynności kontrolnych”.

Z kolei przepis § 9 ust. 19 oraz § 10 ust. 6 załącznika do uchwały stanowi nieuprawnioną ingerencję w kompetencję organu wykonawczego j.s.t. Ponadto regulację zawartą w § 9 ust. 20 załącznika do uchwały należy uznać za sprzeczną z prawem (również z przepisami statutu tj. § 10 ust. 2). W skład zespołu kontrolnego, dokonującego kontroli w imieniu komisji rewizyjnej nie mogą wchodzić osoby spoza tejże komisji.

Niezależnie od powyższego, zdaniem organu nadzoru, rada gminy nie posiada uprawnień do określenia w statucie gminy zasad wykluczenia radnego z komisji rewizyjnej, w przypadku niepodpisania protokołu pokontrolnego bądź protokołu końcowego (§ 11 ust. 10 załącznika do uchwały).

Wątpliwości organu nadzoru budzi § 6 ust. 7 załącznika do uchwały, zgodnie z którym: "do właściwości Rady, poza kompetencjami określonymi w ustawie należy przyznawanie patronatów Rady na zasadach określonych odrębnym regulaminem", jak również § 14 ust. 4 załącznika do uchwały, który stanowi, iż: "odrębne regulaminy określają zasady i tryb nadawania Honorowego Obywatelstwa Miasta oraz przyznawania Nagród Miasta". Statut gminy nie może zawierać podstawy prawnej do ustalenia takich regulaminów. Ich podstawą mogą być wyłącznie przepisy ustawowe, jako że uchwały takie będą posiadały charakter aktów prawa miejscowego. Jeżeli natomiast przepisy § 6 ust. 7 oraz § 14 ust. 4 załącznika do

uchwały miałyby posiadać wyłącznie walor informacyjny, to także należy je potraktować jako sprzeczne z prawem. Statut gminy powinien bowiem zawierać wyłącznie przepisy o charakterze normatywnym, a nie informować o innych uchwałach podejmowanych przez radę.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, iż zachodzi sprzeczność przepisów uchwały tj. § 4 ust. 6 pkt 4 załącznika nr 1 do statutu (regulaminu rady miejskiej) z przepisem § 2 ust. 8 lit. b załącznika nr 1 do statutu. Pierwszy z nich dotyczy spraw odroczonech na poprzednim posiedzeniu z kolei drugi przewiduje jedynie możliwość odroczenia dalszej części sesji. Na marginesie wskazać należy, iż właściwym organem do odroczenia dalszej części sesji (zgodnie z § 2 ust. 8 lit. b załącznika nr 1 do statutu) powinna być rada, a nie przewodniczący.

Wątpliwości organ nadzoru budzi również treść § 8 ust. 10 pkt 3 załącznika nr 1 do statutu w przypadku gdy dokonuje się wyboru większej liczby kandydatów z uwagi na fakt, iż uchwała przewiduje że: głos z większą niż 1 ilością znaków „x” lub innymi oznaczeniami, jak również bez znaku „x” jest nieważny.

Ponadto, zastrzeżenia organu nadzoru budzi również regulacja zawarta w § 8 ust. 11 i 12 załącznika nr 1 do uchwały dot. reasumpcji. Jako wewnętrznie sprzeczne należy uznać powyższe przepisy, z uwagi na fakt, iż pierwszy z nich przewiduje możliwość uchylenia lub zmiany uchwały w drodze reasumpcji, drugi natomiast wskazuje, iż w wyniku reasumpcji poprzedni wynik głosowania uważa się za niebyły, a zatem w konsekwencji brak jest uchwały, która mogłaby zostać uchylona czy też zmieniona.

Akt głosowania jest aktem wiążącym o charakterze normatywnym, a zatem reasumpcja, rozumiana jako przeprowadzenie drugiego głosowania, nie może prowadzić do ponowienia głosowania tylko w celu uzyskania określonego wyniku. Działanie takie byłoby działaniem sprzecznym z prawem. Stworzenie precedensu polegającego na dokonywaniu reasumpcji głosowania w danej sprawie, w każdym przypadku zgłoszenia wniosku o reasumpcję, godzi nie tylko w zasadę zaufania obywateli wobec organów władzy publicznej, lecz także w konstytucyjną zasadę demokratycznego państwa prawnego. Z uwagi na powyższe, zdaniem organu nadzoru w statucie j.s.t. powinny zostać określone przypadki, w których istnieje możliwość zastosowania reasumpcji.

Za sprzeczne z prawem należy także uznać postanowienie § 10 ust. 7 załącznika nr 1 do statutu, stanowiące, iż: w trakcie obrad komisji powinien być obecny Burmistrz lub osoba przez niego upoważniona”. Nie ulega wątpliwości, że Rada Miasta nie może nałożyć na Burmistrza obowiązku uczestniczenia w komisji, czy też uczestnictwa upoważnionej przez Burmistrza osoby, gdyż ten zapis w istotny sposób narusza art. 30 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym i art. 7 Konstytucji RP. Uczestnictwo organu wykonawczego w pracach rady należy traktować jako uprawnienie, a nie obowiązek.

Odnosząc się z kolei do treści § 12 załącznika nr 1 do statutu należy podkreślić, że Rada Miasta nie była uprawniona do przyjęcia przedmiotowej regulacji, ponieważ kwestie powyższe unormowane zostały uprzednio w § 14 ust. 1 załącznika do uchwały. Regulamin Rady Miejskiej, zgodnie § 14 ust. 3 załącznika do uchwały stanowi bowiem część statutu, a więc w przypadku dokonywania w nim zmian zastosowanie znajdzie regulacja dot. zmian uchwały w sprawie statutu.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy uznać, iż uchwała Nr LIX/830/2013 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 17 października 2013r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Czeladź z uwagi na wyżej wskazane nieprawidłowości tj. niewyczerpanie delegacji ustawowej, modyfikację przepisów ustawy, niejasność sformułowań oraz wkroczenie w kompetencję organu wykonawczego została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, co zgodnie z treścią art. 91 ustawy o samorządzie gminnym stanowi przesłankę do orzeczenia o jej nieważności w całości.

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

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. WOJEWODY
ŚLĄSKIEGO
Dyrektor Wydziału Nadzoru
Prawnego

Krzysztof Nowak

Otrzymują:

- 1) Rada Miejska w Czeladzi
- za zwrotnym potwierdzeniem odbioru,
- 2) a/a