



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 12 października 2018 r.

Poz. 6323

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.507.2018 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 10 października 2018 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 994 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLVII/503/18 Rady Miejskiej Cieszyna z dnia 30 sierpnia 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Cieszyna w całości, jako sprzecznej z art. 5 ust. 3, art. 11b ust. 3 oraz art. 51 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 sierpnia 2018 r. Rada Miejska Cieszyna przyjęła uchwałę Nr XLVII/503/18 w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Cieszyna.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 11 września 2018 r.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis art. 18 ust. 2 pkt 1 oraz art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru uznał, iż przedmiotowa uchwała jest niezgodna z prawem.

Statut gminy jest zasadniczym aktem jednostki, stanowiącym o jej ustroju (art. 3 ust. 1 ustawy), 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 przepisów prawnych, wskazujących na kwestie wymagające uwzględnienia w statucie. Mimo ich rozproszenia w treści ustawy, konieczne jest jednak kompleksowe ujęcie w akcie ustrojowym wszystkich tych zagadnień, których te przepisy dotyczą. W związku z powyższym 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 Naczelny Sąd Administracyjny, 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, niniejszy statut nie zawiera wszystkich wymaganych przepisami prawa elementów. W przedmiotowej uchwale brak jest bowiem kompleksowych regulacji dotyczących zasad dostępu do informacji publicznej. Wprowadzone regulacje zawarte w załączniku Nr 5 do przedmiotowej uchwały nie stanowią wypełnienia delegacji wynikającej z art. 11b 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 sądowo-administracyjnego 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 2009 r. sygn. akt. II SA/Op 114/09 Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Jednocześnie przedmiotowa uchwała nie zawiera regulacji odnoszących się do: zasad tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej (art. 5 ust. 3 ustawy); oraz uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy (art. 51 ust. 3 ustawy).

Tym samym Statut pozbawiony został elementów obligatoryjnych, co wpływa na legalność całego aktu.

Powyższe stanowisko znajduje uzasadnienie w orzecznictwie sądów administracyjnych, m.in. w wyroku z dnia 18 lutego 2008 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu sygn. II SA/Op 305/07, który stwierdził, iż: „Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania przez gminę skutkuje ułomnością uchwały, którą należy ocenić jako istotne naruszenie prawa”.

Ponadto Statut stanowiący załącznik do uchwały, zdaniem organu nadzoru zawiera również inne nieprawidłowości.

Zgodnie z § 1 ust. 4 Statutu *siedzibą organów Miasta jest ratusz w Cieszynie*. Jak stanowi § 1 ust. 5 Statutu *Miasto posiada herb, flagę, flagę stolikową, baner, pieczęć, sztandar oraz łańcuch Burmistrza Miasta Cieszyna, których znaki graficzne i opisy zawarte są w odrębnych uchwałach*.

Przedmiotowy zapis wykracza poza granice upoważnienia. Podkreślenia wymaga, że organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa.

W § 4 Statutu rada uchwaliła, iż *kadencja Rady trwa 5 lat licząc od dnia wyboru* (ust. 2). *W skład Rady wchodzi 21 radnych* (ust. 3).

Natomiast zgodnie z § 3 Statutu *działalność organów Miasta jest jawna. Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw* (ust. 2). *Jawność działania organów Miasta obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady Miejskiej i posiedzenia komisji Rady, a także dostępu do informacji publicznej w zakresie wynikającym z realizacji zadań publicznych, w tym protokołów z posiedzeń organów Miasta i komisji Rady* (ust. 3).

Jak stanowi § 15 ust. 3 Statutu *na wniosek klubu radnych Przewodniczący jest obowiązany wprowadzić do porządku obrad najbliższej sesji rady projekt uchwały, zgłoszony przez klub radnych, jeżeli wpłynął do Rady w terminie co najmniej 7 dni przed dniem sesji*. *W trybie tym, każdy klub radnych może zgłosić nie więcej niż jeden projekt uchwały na każdą kolejną sesję Rady*.

Powyżej przytoczone zapisy stanowią powtórzenie przepisów ustawowych. Działanie takie należy uznać za niedopuszczalne, co sygnalizował już kilkakrotnie NSA. W wyroku z dnia 14 października 1999 roku (sygn. akt II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17) Sąd stwierdził m.in.: „Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy” (porównaj: wyrok z dnia 25 sierpnia 1994 roku SA/Gd 1260/94, OSS 1996, Nr 2, poz. 47, wyrok z dnia 30 stycznia 2003 roku, sygn. akt II SA/Ka1831, niepubl., wyrok z dnia 17 września 2003 roku, sygn. akt II SA/Ka 1044/03, niepubl.).

Zgodnie z § 7 ust. 2 Statutu *W kwestiach nie wymagających podejmowania uchwał, Rada wydaje stanowiska i apele*.

W odniesieniu do powyższego należy zauważyć, iż Rada jako organ kolegialny rozstrzyga wyłącznie w formie uchwał. Uchwała, w zależności od jej treści, może być: aktem prawa miejscowego, działaniem zewnętrznym lub wewnętrznym, generalnym lub indywidualnym, władczym bądź niemającym charakteru

władczego. Akt rady gminy, który nie ma charakteru władczego, jest jednak uchwałą i musi mieścić się w kompetencjach gminy i rady gminy. Zatem także apele i stanowiska przyjmowane są w formie uchwały.

Jednocześnie w § 35 ust. 1 Statutu Rada wskazała, iż *przewodniczący Rady kieruje pracami Rady, a w szczególności (...)*. Powyższe oznacza, że określając zadania Przewodniczącego związane z prowadzeniem prac organu uchwałodawczego Rada wprowadziła katalog otwarty tych zadań, a tym samym zezwoliła wykonawcy uchwały na powierzenie temu podmiotowi realizacji innych zadań, nieprzewidzianych w statucie.

Przedmiotowa argumentacja znajduje uzasadnienie do zakwestionowania przepisów zawartych w § 39 ust. 2 Statutu w zakresie wyrazów: „w szczególności”, § 45 ust. 4 Statutu w zakresie wyrazów: „w szczególności” oraz § 2 ust. 1 w zakresie słów: „w szczególności” w załączniku nr 2 do załącznika.

W ocenie organu nadzoru, powyżej opisane uchybienie w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa.

Mając na uwadze powyższą nieprawidłowość stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały, jest zasadne i konieczne.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminny stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jego wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak

Otrzymuje:

Rada Miejska Cieszyna