



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 23 stycznia 2019 r.

Poz. 655

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.38.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 18 stycznia 2019 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Miasta Gliwice Nr II/24/2018 z dnia 13 grudnia 2018 roku w sprawie Statutu Miasta Gliwice – w części określonej w:

- § 2 załącznika do uchwały oraz załącznik nr 1 do Statutu Miasta Gliwice, stanowiącego załącznik do uchwały - jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako ustawa, w zw. art. 7 Konstytucji RP,
- § 33 załącznika nr 2 do Statutu Miasta, stanowiącego załącznik do uchwały – jako sprzecznej z art. 14 ust. 1 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP,
- § 45 ust. 3 zd. 2 załącznika nr 2 do Statutu Miasta, stanowiącego załącznik do uchwały - jako sprzecznej z art. 21 ustawy w zw. z art. 61 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1025 z późn. zm.),
- § 54 ust. 1 załącznika nr 2 do Statutu, stanowiącego załącznik do uchwały - jako sprzecznej z art. 23 ust. 1, art. 24 ust. 1 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP,
- § 56 załącznika nr 2 do Statutu Miasta Gliwice, stanowiącego załącznik do uchwały - jako sprzecznej z art. 24 ust. 3 – 7 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP,
- § 1 ust. 2 załącznika nr 3 do Statutu Miasta, stanowiącego załącznik do uchwały – jako sprzecznej z art. 18a i art. 28b ust. 2 ustawy,
- § 4 ust. 3 załącznika nr 3 do Statutu Miasta, stanowiącego załącznik do uchwały – jako sprzecznej z art. 18a ust. 1 w zw. z art. 21 ust. 3 ustawy,
- § 5 ust. 5 i 6 załącznika nr 3 do Statutu Miasta, stanowiącego załącznik do uchwały – jako sprzecznej z art. 18a ust. 5 ustawy,
- § 2 ust. 4 i 5 załącznika nr 4 do Statutu Miasta Gliwice, stanowiącego załącznik do uchwały – jako sprzecznej z art. 18b ust. 1 w zw. z art. 21 ust. 3 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 13 grudnia 2018 r. Rada Miasta Gliwice przyjęła uchwałę Nr II/24/2018 w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Gliwice.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 19 grudnia 2018 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem. Statut Miasta Gliwice stanowi załącznik do przedmiotowej uchwały, dalej jako „Statut Miasta”.

Na wstępie organ nadzoru wskazuje, iż 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. Zgodnie z art. 40 ustawy, na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy (ust. 1). Na podstawie przepisów tej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie m.in. wewnętrznego ustroju gminy (ust. 2). Jednocześnie norma art. 3 ust. 1 ustawy przesądza, że o ustroju gminy stanowi jej statut, który podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 22 ust. 2 ustawy).

Mając na uwadze powyższe, stwierdzić należy, Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała bowiem rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy, a zatem musi respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu (art. 87 ust. 2 Konstytucji). Ponadto, na podstawie art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wskazany powyżej przepis Konstytucji RP stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej czyli zasadę praworządności. Trzeba wskazać, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Przekroczenie kompetencji przez Radę Gminy przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt ISA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż *Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.* Powyżej wskazana konstytucyjna zasada praworządności została doprecyzowana w art. 94 zd. 1 Konstytucji RP, który stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów.

Rozważając o przedmiocie materii statutowej należy zauważyć, że ustawa 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, konieczne jest jednak kompleksowe ujęcie w akcie ustrojowym wszystkich tych zagadnień, których one dotyczą. Elementy jakie powinien zawierać statut jednostki samorządu terytorialnego zostały wskazane w ustawie w: art. 5 ust. 3, art. 11b ust. 3, art. 18a ust. 5, art. 18b ust. 3, art. 22 ust. 1, art. 23 ust. 2, art. 37a ust. 1, art. 51 ust. 3. Owszem statut gminy ma określać ustrój gminy (art. 3 ust. 1 ustawy) ale wyłącznie poprzez doprecyzowanie rozwiązań ustrojowych zawartych w ustawach bądź poprzez uzupełnienie kwestii, które w ustawach nie zostały unormowane, ale ustawa tworzy podstawę do takiego unormowania. Jak już wskazano wyżej, treść statutu, jako aktu podustawowego, nie może wykraczać poza granice upoważnienia i nie może być sprzeczna z przepisami ustawowymi.

W oparciu o wyżej wywiedzione stanowisko, organ nadzoru wskazuje poniżej regulacje uchwały, które w sposób istotny naruszają prawo.

Treść § 2 Statutu Miasta jak również załącznik nr 1 do Statutu Miasta Gliwice są sprzeczne z art. 4 ust. 1 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. W wyżej wskazanym § 2 Statutu Miasta wskazano, że *Terytorium Miasta Gliwice obejmuje obszar o powierzchni 133,9 km² w granicach określonych w załączniku nr 1 do Statutu.* W załączniku nr 1 do Statutu Miasta Gliwice Rada Miasta określiła zaś graficznie obszar i granice Miasta. W ocenie organu nadzoru, Rada Miasta nie posiada kompetencji do określania granic terytorialnych jednostki samorządu terytorialnego. Na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy, wyłącznie Rada Ministrów w drodze rozporządzenia może regulować kwestie dotyczące ustalania granic gminy. W konsekwencji ww. przepis Statutu oraz załącznik do Statutu pełni wyłącznie funkcję informacyjną.

W opinii organu nadzoru również § 33 załącznika nr 2 do Statutu Miasta narusza obowiązujące przepisy prawa. W przepisie tym Rada Miasta postanowiła, że *W trybie przewidzianym dla uchwał Rada może podejmować 1) oświadczenia – zawierające stanowisko w określonej sprawie, 2) deklaracje – zawierające zobowiązania do określonego postępowania, 3) apele – zawierające prawnie niewiążące wezwanie do określonego zachowania się, podjęcia inicjatywy lub zadania.* Zdaniem organu nadzoru Rada, jako organ kolegialny, wszelkie sprawy 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 (tu: Rady Miasta Gliwice), który nie ma charakteru władczego, niezależnie od nazwy jest jednak uchwałą i musi mieścić się w kompetencjach gminy i rady gminy. Zatem także oświadczenia, deklaracje i apele są uchwałami i nie ma potrzeby wprowadzania odrębnych regulacji dotyczących tych aktów.

Za sprzeczny z prawem należy uznać § 45 ust. 3 zd. 2 załącznika nr 2 do Statutu Miasta, zgodnie z którym *Złożenie rezygnacji w formie pisemnej staje się skuteczne z chwilą przyjęcia rezygnacji przez Radę.* Organ nadzoru stoi na stanowisku, że ustawa o samorządzie gminnym nie reguluje spraw związanych z rezygnacją radnego z prac w komisji rady gminy, do której radny został wybrany. W związku z tym należy przyjąć, że rezygnacja jest czynnością jednostronną, oświadczeniem woli radnego, zatem zgodnie z art. 61 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny oświadczenie jest złożone z chwilą, gdy doszło do właściwej osoby lub jej organu. Rezygnacja z członkostwa radnego w komisji Rady Miasta Gliwice następuje zatem w momencie, gdy dotarła ona do Przewodniczącego Rady Miasta. Uchwała w sprawie zmiany składu osobowego komisji Rady Miasta ma jedynie charakter deklaratoryjny. *Radny z własnej woli może nie chcieć uczestniczyć w pracach żadnej komisji i nie może być żadnymi instrumentami prawnymi do tego zmuszony.* (por. Ustawa o samorządzie gminnym Komentarz pod red. B. Dolnicki, Cz. Martysz Komentarz do art. 21 ustawy o samorządzie gminnym). Nie istnieje żaden przepis prawa mogący zmusić radnego do bycia członkiem komisji wbrew jego woli. Radny może w każdej chwili zrezygnować z prac w komisji stałej bądź też doraźnej praktycznie bez żadnych znaczących dla siebie konsekwencji i rada musi wołać radnego zaakceptować.

Przechodząc do dalszych istotnych naruszeń zawartych w uchwale, należy wskazać, że § 54 ust. 1 załącznika nr 2 do Statutu jest sprzeczny z art. 23 ust. 1, art. 24 ust. 1 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. Zgodnie z § 54 ust. 1 Statutu *Radny ma obowiązek czynnie uczestniczyć w pracach klubu, którego jest członkiem.* W tym miejscu trzeba wskazać, iż zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy, radny obowiązany jest kierować się dobrem wspólnoty samorządowej gminy. Radny utrzymuje stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami, a w szczególności przyjmuje zgłaszane przez mieszkańców gminy postulaty i przedstawia je organom gminy do rozpatrzenia, nie jest jednak związany instrukcjami wyborców. Natomiast z art. 24 ust. 1 ustawy wynika, że radny jest obowiązany brać udział w pracach rady gminy i jej komisji oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany. W ocenie organu nadzoru, brak delegacji ustawowej dla Rady Miasta do określania dodatkowych obowiązków radnego, ponad obowiązki ustalone w ustawie.

Także § 56 załącznika nr 2 do Statutu Miasta jest sprzeczny z art. 24 ust. 3 – 7 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. W regulacji § 56 uchwały określono kwestie dotyczące interpelacji i zapytań, w tym procedurę ich rozpatrywania. W ocenie organu nadzoru, przepis art. 24 ust. 3 – ust. 7 ustawy zawiera już kompleksowe regulacje dotyczące składania interpelacji i zapytań oraz trybu ich rozpatrywania. Biorąc powyższe pod uwagę, Rada Miasta nie posiada kompetencji do regulowania ww. zagadnień.

Za niezgodny z prawem należy również uznać § 1 ust. 2 załącznika nr 3 do Statutu Miasta. W przepisie tym Rada określiła przedmiot działania komisji rewizyjnej Rady Miasta Gliwice. Należy zauważyć, iż zadania komisji rewizyjnej zostały wprost określone w art. 18a ustawy, jak również w art. 28b ust. 2 ustawy, czy art. 270 ust. 2 i 3 ustawy o finansach publicznych. W związku z powyższym wskazać należy, że *modyfikacja, czy powtórzenie przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy* (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 roku, sygn. akt I SA/Lu 882/02, Legalis nr 95559; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 roku, sygn. akt II OSK 1077/09, Legalis nr 215766; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 roku, sygn. akt IV SA/Gl

391/12, Legalis nr 767206). Niezgodne z prawem jest także powierzanie tej komisji zadań, które wykonywać mogą wyłącznie organy gminy, takich jak sprawowanie nadzoru nad działalnością organów jednostek pomocniczych (§ 1 ust. 2 pkt 2).

Za sprzeczne z prawem należy uznać § 4 ust. 3 załącznika nr 3 do Statutu Miasta - w przepisie tym Rada postanowiła, że *w razie ujawnienia w toku kontroli czynu mającego cechy przestępstwa, kontrolujący niezwłocznie zawiadamia o tym kierownika kontrolowanej jednostki, Prezydenta i Przewodniczącego, wskazując podstawy uzasadniające zawiadomienie*. Należy podnieść, że przepis art. 21 ust. 3 ustawy zawiera sformułowanie, że „komisje podlegają radzie gminy”. Konsekwencją tej podległości jest ciężący na komisjach obowiązek przedkładania radzie planu pracy oraz sprawozdań z działalności, ewentualnie informowania o wszelkich podejmowanych przez nią działaniach. Przepis ten jednoznacznie kształtuje pozycję komisji w stosunku do rady gminy, czyniąc ją jedynie wewnętrznym organem rady gminy. Z tego powodu nie jest dopuszczalne kreowanie w statucie gminy jakiegokolwiek relacji komisji - podległości lub zależności – wobec innych podmiotów czy organów gminy, poza radą. Zasada podległości komisji wobec rady znajduje również zastosowanie do szczególnej komisji, którą jest Komisja Rewizyjna. Zgodnie bowiem z art. 18a ust. 1 ustawy rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy; w tym celu powołuje komisję rewizyjną. W związku z powyższym nie ma podstawy do nakładania na Komisję Rewizyjną – wewnętrznego i pomocniczego organu Rady - obowiązku określonego w § 4 ust. 3 załącznika nr 3 do Statutu Miasta, to jest powiadamiania Przewodniczącego Rady, Prezydenta, kierownika jednostki organizacyjnej o ujawnieniu w toku kontroli czynu mającego cechy przestępstwa.

Powyższa argumentacja ma również zastosowanie do § 2 ust. 4 i 5 załącznika nr 4 do Statutu. Zasada podległości komisji wobec rady znajduje również zastosowanie do szczególnej komisji, którą jest Komisja Skarg Wniosków i Petycji. Zgodnie bowiem z art. 18b ust. 1 ustawy to rada gminy rozpatruje skargi na działania wójta i gminnych jednostek organizacyjnych; wnioski oraz petycje składane przez obywateli; w tym celu powołuje komisję skarg, wniosków i petycji. W związku z powyższym nie ma podstawy do przyznania tej Komisji – wewnętrznemu i pomocniczemu organowi Rady – uprawnień do występowania do skarżącego, wnioskodawcy lub składającego petycję o uzupełnienie braków formalnych lub doprecyzowanie przedmiotu skargi, wniosku lub petycji (ust. 4) i powiadamiania skarżącego, wnioskodawcy lub składającego petycję o przedłużeniu terminu rozpatrywania sprawy (ust. 5). Jak wcześniej podkreślono, Komisja Skarg, Wniosków i Petycji jest wewnętrznym organem rady, o szczególnych, wskazanych w ustawie zadaniach i nie jest organem uprawnionym do reprezentowania Gminy na zewnątrz.

Przepisami § 5 ust. 5 i 6 załącznika nr 3 do Statutu Miasta Rada Miasta postanowiła, że *Kierownik kontrolowanego podmiotu obowiązany jest przekładać na żądanie kontrolujących dokumenty i materiały niezbędne do przeprowadzenia kontroli oraz umożliwienia kontrolującym wstępu do obiektów i pomieszczeń kontrolowanego podmiotu, Na żądanie kontrolującego kierownik kontrolowanego podmiotu lub jednostki obowiązany jest udzielić ustnych i pisemnych wyjaśnień na pytania dotyczące zakresu kontroli. Odmowa wykonania tych czynności wymaga sporządzenia pisemnej notatki przez kontrolującego. Obowiązki przypisane kierownikowi kontrolowanego podmiotu lub jednostki, opisane jak wyżej, mogą być wykonywane za pośrednictwem podległych mu pracowników*. Powyższa regulacja odnosi się do kontroli przeprowadzanych przez Komisję Rewizyjną Rady Miasta Gliwice. Jednakże zdaniem organu nadzoru kwestionowany przepis stanowi przekroczenie upoważnienia do określania w statucie gminy zasady i trybu działania komisji rewizyjnej (art. 18a ust. 5 ustawy), gdyż nałożenie obowiązków określonego zachowania na kierowników kontrolowanego podmiotu nie mieści się w zakresie *zasad i trybu działania komisji rewizyjnej*. W ramach zasad i trybu działania komisji rewizyjnej powinny być uregulowane wyłącznie działania członków komisji rewizyjnej. Należy mieć na względzie, że Rada Miasta w swej działalności uchwałodawczej związana jest zasadą legalizmu, wynikającą z art. 7 Konstytucji RP, a wyrażającą się w konieczności działania na podstawie i w granicach prawa, a także art. 94 Konstytucji RP, w oparciu o który organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Rady Miasta Gliwice Nr II/24/2018 z dnia 13 grudnia 2018 roku w sprawie Statutu Miasta Gliwice, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w części uzasadnionym i koniecznym.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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 od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak