



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 12 maja 2021 r.

Poz. 3461

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.515.2021 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 7 maja 2021 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXII/297/21 Rady Miejskiej Wodzisławia Śląskiego z dnia 31 marca 2021 r. w sprawie Statutu Dzielnicy Miasta Wodzisławia Śląskiego Trzy Wzgórza, w całości, jako sprzecznej z art. 35 ust. 3 pkt 1, 2 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.), dalej jako: *ustawa*, w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako *Konstytucja RP*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 31 marca 2021 roku Rada Miejska Wodzisławia Śląskiego podjęła uchwałę Nr XXXII/297/21 w sprawie Statutu Dzielnicy Miasta Wodzisławia Śląskiego Trzy Wzgórza, dalej jako: *uchwała*. Statut jednostki pomocniczej o nazwie Trzy Wzgórza stanowi załącznik do uchwały, dalej jako: *statut*. W podstawie prawnej uchwały Rada wskazała m.in. art. 18 ust. 2 pkt 7 i art. 35 ust. 1 ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 7 kwietnia 2021 roku.

W toku oceny legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona niezgodna z prawem.

Uchwalany przez radę gminy statut jest zasadniczym aktem ustrojowym jednostki pomocniczej, stanowiącym o jej organizacji i zakresie działania (art. 35 ust. 1 ustawy). Z przepisu art. 35 ust. 3 ustawy wynika, że *statut jednostki pomocniczej określa w szczególności*:

- 1) nazwę i obszar jednostki pomocniczej;
- 2) zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej;
- 3) organizację i zadania organów jednostki pomocniczej;
- 4) zakres zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji;
- 5) zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej.

Ponadto, zgodnie z art. 48 ust. 1 ustawy, elementem obligatoryjnym każdego statutu jednostki pomocniczej jest określenie sposobu zarządzania i korzystania z mienia komunalnego oraz rozporządzania dochodami z tego źródła. W statucie należy ustalić również zakres czynności dokonywanych samodzielnie przez jednostkę pomocniczą w zakresie przysługującego jej mienia.

Uchwała rady gminy w sprawie statutu jednostki pomocniczej powinna kompleksowo regulować wszystkie kwestie wskazane w upoważnieniu ustawowym, mając na uwadze potrzeby danej społeczności lokalnej. Świadczy o tym użyty w treści art. 35 ust. 3 ustawy zwrot *w szczególności* wskazujący, że materia

podlegająca uregulowaniu w uchwale nie została określona w sposób wyczerpujący, z tym że wyszczególnione przez ustawodawcę w art. 35 ust. 3 ustawy kwestie rada gminy obowiązana jest uwzględnić.

Należy również podkreślić, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego (por. art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy), a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz powiązania między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez radę przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

Tymczasem wskazane poniżej uregulowania uchwały nie czynią zadość powyższym wymogom i istotnie naruszają prawo.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że Rada nie wypełniła w całości delegacji z art. 35 ust. 3 pkt 1 ustawy w odniesieniu do wymogu wskazania w statucie *obszaru* jednostki pomocniczej. W § 3 statutu Rada podjęła co prawda próbę uregulowania tej kwestii, jednak uczyniła to poprzez odesłanie do uchwały Nr XVII/156/96 Rady Miejskiej Wodzisławia Śląskiego z dnia 28 czerwca 1996 r. w sprawie utworzenia miejskich jednostek pomocniczych – dzielnic. Jak ustalił organ nadzoru, ww. uchwała, w brzmieniu nadanym jej uchwałą Nr XXXII/292/21 Rady Miejskiej Wodzisławia Śląskiego z dnia 31 marca 2021 r. (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2021 r., poz. 2717), określa w załączniku nr 1 obszar i granice jednostek pomocniczych Wodzisławia Śląskiego. Przedmiotowa uchwała w załączniku nr 2 zawiera także wykaz ulic wchodzących w skład każdej z dzielnic.

W opinii organu nadzoru, wobec jednoznacznego brzmienia delegacji nie jest możliwe regulowanie materii statutowej odrębną uchwałą. Zgodnie z art. 35 ust. 3 pkt 1 ustawy postanowienie w przedmiocie określenia obszaru jednostki pomocniczej powinno stanowić integralną część statutu, a konstruowanie statutu dzielnicy w oparciu o normy odsyłające stanowi nieuprawnione obejście przepisu ustawowego.

Jak wynika z treści statutu, a także z powołanej podstawy prawnej uchwały, Rada przyjęła, iż wystarczające dla wypełnienia normy z art. 35 ust. 3 pkt 1 ustawy jest odesłanie do uchwały w sprawie utworzenia jednostek pomocniczych, ponieważ regulacja taka znajduje zakotwiczenie w Statucie Miasta Wodzisławia Śląskiego (uchwała nr XVII/160/04 Rady Miejskiej Wodzisławia Śląskiego z dnia 29 stycznia 2004 roku w sprawie Statutu Miasta Wodzisławia Śląskiego, tekst jedn. Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2019 r., poz. 6661, dalej jako: *statut miasta*). Zgodnie bowiem z § 8 i 9 statutu miasta, uchwała w sprawie utworzenia jednostki pomocniczej powinna obowiązkowo zawierać określenie jej obszaru. Powyższa interpretacja jest jednak niewłaściwa, jako że uchwałodawca pozostaje związany w pierwszej kolejności przepisem rangi ustawowej i nawet jeśli nałożył na Radę obowiązek określenia obszaru w uchwale w sprawie utworzenia jednostki pomocniczej, to nie wyłącza to obowiązku unormowania tej kwestii odrębnie w uchwale stanowiącej statut dzielnicy.

Mając na uwadze powyższe, należy zakwestionować uchwałę w całości, bowiem statut nie zawiera obligatoryjnego elementu wskazanego przez ustawę. Niezależnie od tego, statut zawiera również inne nieprawidłowości mające wpływ na ocenę jego legalności.

Po pierwsze, zastrzeżenia organu nadzoru wzbudza postanowienie § 8 ust. 1 pkt 8 statutu, na mocy którego Rada Dzielnicy została umocowana do przyjmowania herbu lub logo dzielnicy. Mimo iż w przepisach ustrojowych dotyczących funkcjonowania jednostek pomocniczych brak jest normy regulującej tę kwestię, to jednak w świetle brzmienia art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy (ustanawianie herbu gminy jako wyłączna kompetencja rady gminy) możliwość stanowienia przez organ uchwałodawczy jednostki pomocniczej w kwestiach heraldycznych nie znajduje prawnego uzasadnienia. Należy bowiem pamiętać, że jednostka pomocnicza gminy, mimo iż posiada własną strukturę organizacyjną, to jednak z ustrojowego punktu widzenia stanowi element składowy gminy (tak np. Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 18 stycznia 2018 r., sygn. akt IV SA/GI 584/17, CBOSA). Pomimo zatem otwartego charakteru przepisu art. 35 ust. 3 ustawy, każde postanowienie statutowe powinno być oceniane przez pryzmat samodzielności gminy jako podmiotu macierzystego wobec jednostki pomocniczej. Zdaniem organu nadzoru, przyznanie organowi uchwałodawczemu dzielnicy kompetencji w przedmiocie ustanawiania herbu, który ma charakter silnie

identyfikacyjny, może prowadzić do zachwiania relacji pomiędzy gminą jako jednostką zasadniczego podziału administracyjnego a dzielnicą jako jej jednostką pomocniczą.

Po drugie, w opinii organu nadzoru, Rada w sposób nieprawidłowy uregulowała w § 41 ust. 5-7 statutu procedurę, w oparciu o którą następuje uzupełnienie składu Rady Dzielnic. Na mocy § 41 ust. 5 statutu, w przypadku wygaśnięcia mandatu radnego (por. przypadki wyliczone w § 41 ust. 1 statutu), na najbliższym Zebraniu przeprowadza się wybory uzupełniające.

W tym miejscu należy zauważyć, że zgodnie z § 24 statutu, Zebranie stanowi formę współdziałania organów dzielnicy z mieszkańcami i jest zwoływane przez Przewodniczącego Zarządu w terminie do 30 marca każdego roku. Jak stanowią dalej ust. 2-5 ww. przepisu:

2. Na Zebraniu Przewodniczący Zarządu składa sprawozdanie z działalności Organów Dzielnic w roku ubiegłym.

3. W Zebraniu uczestniczy Prezydent Miasta lub wyznaczony przez niego przedstawiciel.

(...)

5. Przewodniczący Rady (...) zwołuje dodatkowe Zebranie w sprawach istotnych dla Dzielnic w terminie do 14 dni na pisemny wniosek:

- 1) Przewodniczącego Zarządu,*
- 2) co najmniej 1/3 statutowego składu Rady,*
- 3) grupy co najmniej 50 mieszkańców Dzielnic,*
- 4) Przewodniczącego Rady Miejskiej.*

Widać zatem, że uchwałodawca umocował Zebranie z mieszkańcami jako formę swoistego rodzaju konsultacji, które spełniają przede wszystkim funkcję informacyjną i zmierzają do przedstawienia mieszkańcom sprawozdania z działalności organów dzielnicy. Co istotne, analiza przedmiotowych postanowień uchwały wskazuje, że Zebranie z mieszkańcami nie stanowi elementu struktury organów dzielnicy, a zatem co do zasady nie dysponuje odrębnymi od rady dzielnicy i zarządu kompetencjami uchwałodawczymi – byłoby to zresztą niezgodne z art. 37 ust. 4 ustawy, który dopuszcza możliwość ustanowienia *ogólnego zebrania mieszkańców* jako organu stanowiącego jednostki pomocniczej jedynie w przypadku osiedla. Tak rozumiana forma konsultacji z mieszkańcami dzielnicy nie budzi zastrzeżeń organu nadzoru, a wręcz jest pożądana z uwagi na postulowaną zasadę subsydiarności oraz transparentności działania organów samorządu terytorialnego.

Jednakże, jak zostało już wskazane powyżej, Zebranie ma stanowić również plenum, na którym następuje uzupełnienie składu rady dzielnicy na wypadek wygaśnięcia mandatu radnego. W tym przypadku uchwałodawca w § 41 ust. 7 statutu w sposób istotny modyfikuje procedurę wyborczą, stanowiąc iż:

- 1) zadania Komisji Wyborczej wykonuje Zarząd,*
- 2) kandydatów do Rady zgłasza się na Zebraniu,*
- 3) lista kandydatów nie może zawierać więcej kandydatów niż liczba mandatów do obsadzenia,*
- 4) do listy kandydatów nie dołącza się podpisów mieszkańców,*
- 5) w przypadku braku zgłoszonych kandydatów wygasłe mandaty zostają nieobsadzone.*

Powyższy sposób ukształtowania zasad uzupełniania składu rady jest wątpliwy z ustrojowego punktu widzenia. Po pierwsze, uchwałodawca, poprzez sędowanie kompetencji Komisji Wyborczej na Zarząd, nie zapewnia odpowiedniego udziału mieszkańców dzielnicy w procesie kontroli procedury wyborczej. Zgodnie bowiem z § 32 ust. 2 statutu, w skład Komisji Wyborczej wchodzi:

- 1) Radny Rady Miejskiej nie będący mieszkańcem Dzielnic wybrany przez Przewodniczącego Rady Miejskiej,*
- 2) 4 mieszkańców Dzielnic wybranych przez losowanie spośród zgłoszonych kandydatur.*

Obowiązkowego członkostwa mieszkańców dzielnicy w Zarządzie nie przewiduje natomiast § 11 statutu, który reguluje skład tego organu, stanowiąc jedynie o zasadach niepołączalności funkcji członka Zarządu z innymi funkcjami wskazanymi w tym przepisie. Może zatem dojść do sytuacji, w której mieszkańcy dzielnicy

nie będą mieli realnej możliwości sprawowania kontroli nad procedurą wyborów uzupełniających. Jest to tym bardziej kluczowe, że Zarząd, zgodnie z odpowiednio stosowanym § 40 statutu, posiada również prawo rozpatrywania protestów wyborczych.

Ponadto, wprowadzenie obowiązkowych wyborów uzupełniających na Zebraniu wyłącza możliwość prowadzenia skutecznej agitacji wyborczej, która w wariantcie podstawowym została uregulowana w § 34 statutu. W opinii organu nadzoru prawidłowo przeprowadzona procedura wyborcza stanowi czynność rozciągniętą w czasie, w której po zgłoszeniu kandydatury określonej osoby zapewnia się jej możliwość prowadzenia odpowiednio długiej agitacji, tak by miała ona realną szansę przedstawienia mieszkańcom swojego programu. Takiej możliwości siłą rzeczy nie zapewniają wybory uzupełniające przeprowadzane na Zebraniu, gdzie czynności zgłoszenia kandydatury oraz dokonania wyboru mają miejsce w tym samym dniu.

Z uregulowania statutu nie wynika także, w jaki sposób ma następować czynność zgłoszenia kandydatów, a w szczególności kwestia, ilu mieszkańców uczestniczących w Zebraniu może zgłosić kandydata na radnego. Uchwałodawca w § 41 ust. 7 stanowi jedynie, że lista kandydatów nie może zawierać więcej kandydatów niż liczba mandatów do obsadzenia, a do listy nie dołącza się podpisów mieszkańców. W pozostałym zakresie uchwała nakazuje odpowiednie stosowanie § 35 statutu, jednak z uwagi na szczególnie charakter § 41 ust. 7 pkt 4 (brak obowiązku zbierania podpisów mieszkańców), nie znajdzie tu zastosowania regulujący tę kwestię § 35 ust. 9 statutu. Statut zawiera więc istotną lukę, co jest nie do pogodzenia z konstytucyjną zasadą przyzwoitej legislacji, wywodzoną z art. 2 Konstytucji – zob. w tym zakresie np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, OTK), w którym Trybunał podniósł, iż przepisy prawa powszechnie obowiązującego *muszą być sformułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy (...) oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw.*

Konkludując powyższe, uchwałodawca w odniesieniu do kwestii uzupełnienia składu Rady Dzielnicy, powinien dokonać wyboru pomiędzy możliwością przyznania mandatu radnego kolejnej osobie z listy a przeprowadzeniem nowych wyborów uzupełniających w oparciu o procedurę z rozdziału 9 statutu. Rozwiązanie pośrednie w postaci uzupełnienia składu rady na Zebraniu dzielnicy nie zapewnia w odpowiednim stopniu realizacji zasady powszechności wyborów, i w efekcie sprawia, iż legitymacja wybranego w taki sposób radnego jest wadliwa.

Po trzecie, organ nadzoru sygnalizuje, że postanowienie § 11 ust. 1 statutu, mocą którego *członkostwa w Zarządzie nie można łączyć z: 1) członkostwem w organie stanowiącym lub wykonawczym jednostki samorządu terytorialnego; 2) zatrudnieniem w Urzędzie Miasta; 3) funkcją kierownika jednostki organizacyjnej Miasta*, jest zbyt daleko idące. Żaden z przepisów ustawy o samorządzie gminnym nie wprowadza norm dotyczących niepołączalności stanowisk na poziomie jednostki pomocniczej gminy. Zastrzeżenia organu nadzoru wzbudza w szczególności pkt 2 ww. przepisu, który zakazuje członkostwa w Zarządzie dzielnicy jedynie dlatego, że określona osoba jest pracownikiem Urzędu Miasta. Organ nadzoru nie kwestionuje tego, iż w konkretnym przypadku może powstać konflikt interesów pomiędzy osobą zobowiązaną do działania na rzecz gminy z jednej strony, a z drugiej dla dobra dzielnicy, jednak ewentualne ograniczenia powinny dotyczyć jedynie niepołączalności stanowisk w obrębie organów gminy oraz organów jednostki pomocniczej. Rozwiązanie przeciwnie prowadzi do nieuzasadnionego ograniczenia mieszkańcom dzielnicy możliwości aktywnej działalności w pracy jej organów.

W opinii organu nadzoru, podniesione powyżej zarzuty należy uznać za istotne naruszenie prawa, co w konsekwencji uniemożliwia utrzymanie w obrocie prawnym uchwały w kształcie proponowanym przez uchwałodawcę. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny oz. we Wrocławiu w wyroku z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, CBOSA): *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.* Za istotne naruszenie prawa uznaje się zatem uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją (zob. także: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16,

wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXII/297/21 Rady Miejskiej Wodzisławia Śląskiego z dnia 31 marca 2021 r. w sprawie Statutu Dzielnicy Miasta Wodzisławia Śląskiego Trzy Wzgórza - w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej 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