



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 25 października 2016 r.

Poz. 5344

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.488.2016 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 21 października 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 22.219.2016 Rady Miasta Rydułtowy z dnia 15 września 2016r. w sprawie przyjęcia Statutu Miasta Rydułtowy, w całości – jako niezgodnej z przepisem art. 5 ust. 3, art. 37a ust. 1 oraz art. 51 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, zwanej dalej „ustawą.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą podjętą na sesji w dniu 15 września 2016r. Rada Miasta Rydułtowy przyjęła Statut Miasta Rydułtowy, stanowiący załącznik do niniejszej uchwały.

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 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 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 któregokolwiek 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 przedmiotowym statucie brak jest regulacji określających:

- zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej (art. 5 ust. 3 ustawy),
- zasady uczestnictwa przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej w pracach rady gminy (art. 37a ust. 1 ustawy) oraz
- uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy (art. 51 ust. 3 ustawy).

Tym samym Statut Miasta Rydułtowy 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 sądowo - administracyjnego – istotne naruszenie prawa (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 1999 roku, sygn. akt II SA/Wr 1179/98 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 29 stycznia 2009 roku sygn. akt II SA/Ol 974/08 – publikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Należy zauważyć, iż przepisy ustawy o samorządzie gminnym przyznają radzie gminy kompetencję do regulowania, w drodze statutu gminy m. in. kwestii ustroju gminy (art. 3 ust. 1 ustawy) i organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy organów gminy (art. 22 ust. 1 ustawy). Tworzone w tym zakresie regulacje powinny zawsze pozostawać w zgodzie z zasadą legalizmu sformułowaną w art. 7 Konstytucji RP. Przywołana zasada zakłada, że organy władzy publicznej – a do nich zalicza się także rada gminy – działają na podstawie i w granicach prawa. Konieczność działania na podstawie i w granicach prawa obliguje organy władzy publicznej, upoważnione do regulowania ustroju gminy, do respektowania zakresu delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte w oparciu o nią normy uzupełniały wydane przez inne podmioty przepisy powszechnie obowiązujące, kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m. in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Niedopuszczalne jest zatem w kontekście przedstawionych wyżej wywodów zarówno regulowanie w drodze statutu kwestii nieodpowiadających materii statutowej, jak i modyfikowanie, wiążących organ upoważniony do wydawania aktów prawa miejscowego, norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Mając na uwadze powyższe, za niezgodne z prawem należy uznać:

- **§ 6 ust. 2 załącznika nr 1 do uchwały** - stosownie do unormowania zawartego art. 22 ust. 1 ustawy „organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy określa statut gminy”. Rada Miasta Rydułtowy realizując powyższą delegację w załączniku nr 1 do niniejszego uchwały określiła tryb pracy Rady w formie regulaminu. Jednocześnie, w § 6 ust. 2 Statutu Rada postanowiła, iż „Rada może odstąpić od zasad regulaminowych i zastosować w określonej sprawie inną procedurę, nie kolidującą z przepisami ustaw i statutu”. W tym miejscu należy podkreślić, iż obowiązek ustanowienia w statucie jednostek samorządu terytorialnego trybu pracy organów gminy, a zatem również rady gminy, zobowiązuje Radę Gminy do stosowania określonej tam procedury w toku podejmowanych czynności. Jakikolwiek odstępstwa od regulacji statutowej są niedopuszczalne;

- **§ 7 ust. 1 i 2 załącznika nr 1 do uchwały** – w przepisach tych Rada wskazała, iż wykaz komisji stałych innych niż Komisja Rewizyjna określa Rada (ust. 1) oraz postanowiła, iż zadania komisji z wyłączeniem Komisji Rewizyjnej określa Rada (ust. 2). W tym miejscu należy wskazać, iż kompetencja Rady do powoływania stałych i doraźnych komisji, ustalania ich przedmiotu działania oraz składu osobowego wynika wprost z art. 21 ust. 1 ustawy;

- **§ 8 ust. 1 – 4 załącznika nr 1 do uchwały** – w zakresie, w jakim Rada nałożyła na Burmistrza obowiązek uczestnictwa w sesjach Rady. Regulacja ta narusza art. 30 ustawy o samorządzie gminnym, w którym wymieniono, co należy do zadań wójta. Uczestniczenie w sesjach rady gminy jest jedynie uprawnieniem wójta, jako organu przygotowującego projekty uchwał, a nie jego obowiązkiem. Ponadto, pozostałe zapisy tego paragrafu, jako powiązane z ustępem pierwszym, również należy uznać za niezgodne z prawem;

- § 13 ust. 3 załącznika nr 2 do Statutu Miasta Rydułtowy – przyznanie Przewodniczącemu Rady uprawnienia do zmiany w porządku obrad narusza art. 20 ust. 1a ustawy, z którego wynika, iż organem wyłącznie właściwym do dokonywania zmian porządku obrad jest rada gminy, a poza tym zmiany te można wprowadzić tylko bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady;

- § 2 ust. 2 pkt 2-4 załącznika nr 3 do Statutu Miasta Rydułtowy – wprowadzenie możliwości podejmowania kontroli przez Komisję Rewizyjną na zlecenia Przewodniczącego Rady, z własnej inicjatywy oraz z inicjatywy Burmistrza w porozumieniu z Przewodniczącym Rady narusza przepis art. 18a ust. 4 zdanie pierwsze ustawy o samorządzie gminnym. Z przepisu tego wynika jednoznacznie, iż komisja rewizyjna wykonuje inne zadania zlecone przez radę w zakresie kontroli. Podjęcie czynności kontrolnych przez komisję rewizyjną poza uchwalonym przez radę planem pracy jest możliwe tylko i wyłącznie na zlecenie Rady, a nie wskazanych w powyższym przepisie podmiotów.

- § 11 pkt 4 załącznika nr 3 do Statutu Miasta Rydułtowy – z przepisu art. 18a ust. 3 ustawy wynika, iż komisja rewizyjna występuje do Rady z wnioskiem nie tylko o udzielenie absolutorium Burmistrzowi, ale również o jego nieudzielenie.

Tym samym uchwałą chwałą Nr 22.219.2016 Rady Miasta Rydułtowy z dnia 15 września 2016r. ze względu na wyżej opisane nieprawidłowości, należy uznać za wadliwą, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

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

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak