



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 5 października 2022 r.

Poz. 6181

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.785.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 30 września 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXV/848/22 Rady Miejskiej w Bytomiu z dnia 29 sierpnia 2022 r. w sprawie przyjęcia Statutu Miasta Bytomia, w całości, jako sprzecznej z art. 5c ust. 7 w związku z art. 51 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako „ustawa” w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 sierpnia 2022 r. Rada Miejska w Bytomiu podjęła uchwałę Nr LXV/848/22 w sprawie przyjęcia Statutu Miasta Bytomia. Załącznik do przedmiotowej uchwały stanowi Statut Miasta Bytomia, dalej jako „Statut”.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 września 2022 r.

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).* Stwierdzić należy, że rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia 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. Ponadto, zgodnie z zasadą praworządności wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, *organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.* Z powyższej zasady wynika, że przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa. *W orzecznictwie podkreśla się, że opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność oraz wzruszalność decyzji administracyjnych, można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego. 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. (tak m.in. NSA w wyroku z dnia 23 czerwca 2020 r. sygn. akt I OSK 1999/19 publ. CBOSA).*

Upoważnienie ustawowe stanowiące dla rady gminy podstawę do podjęcia uchwały w przedmiocie statutu gminy zostało zawarte w następujących przepisach ustawy: art. 5 ust. 3, art. 5c ust. 7, art. 11b ust. 3, art. 18a ust. 5, art. 18b ust. 3, art. 22 ust. 1, art. 23 ust. 4, art. 37a ust. 1, art. 51 ust. 3. Wszystkie elementy wymienione w przywołanych przepisach są elementami obligatoryjnymi statutu i brak któregokolwiek z nich dyskwalifikuje ten akt 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).

Tymczasem w toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, że nie zawiera ona wszystkich elementów wymaganych ww. przepisami ustawy.

Zgodnie z art. 5c ust. 7 *in fine* ustawy, statut gminy powinien regulować kwestię trybu zgłaszania wniosku o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej przez gminną radę seniorów, jeżeli gremium takie zostało powołane przez radę gminy. Kwestionowana uchwała nie zawiera takich regulacji, mimo iż Rada Miejska w Bytomiu utworzyła Radę Seniorów na mocy uchwały Nr XXXVI/505/14 z dnia 22 września 2014 r. w sprawie powołania Bytomskiej Rady Seniorów i nadania jej statutu (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2014 r. poz. 4812 ze zm.). Należy przy tym podkreślić, że zgodnie z art. 5c ust. 3 ustawy gminna rada seniorów ma m. in. charakter inicjatywny. Brak zamieszczenia w treści statutu przepisów regulujących materię dotyczącą trybu zgłaszania przez to gremium wniosku o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej, w istocie uniemożliwia mu korzystanie z pełni przysługujących mu uprawnień. Tym samym Rada Miejska w Bytomiu nie wypełniająca w sposób wyczerpujący delegacji ustawowej zawartej w art. 5c ust. 7 ustawy, naruszyła prawo w sposób istotny, w stopniu skutkującym koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości. (Ww. przepis ust. 7 w art. 5c został dodany do ustawy z dniem 23 czerwca 2021 r.)

Ponadto Rada Miejska w Bytomiu, wbrew dyspozycji zawartej w art. 51 ust. 3 ustawy, nie odniosła się w treści Statutu do kwestii uprawnień jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy. Należy podkreślić, że ustawodawca nie wyposażył jednostki pomocniczej w osobowość prawną ani nie przyznał jej zdolności prawnej, co ma istotne znaczenie praktyczne, ponieważ uniemożliwia jej wchodzenie w stosunki prawne z innymi podmiotami, a jednocześnie podkreśla jej pomocniczy charakter. Zatem jednostki pomocnicze nie tworzą własnych budżetów. Zgodnie zaś z art. 212 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.) uchwała budżetowa gminy określa uprawnienia jednostek pomocniczych do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy. Zatem prawidłowy sposób planowania i dokonywania wydatków jednostek pomocniczych gminy polega na ich wyodrębnieniu w budżecie i finansowaniu z rachunku podstawowego gminy.

Treść przepisu art. 51 ust. 3 ustawy wskazuje, że określenie uprawnień jednostek pomocniczych do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy jest obligatoryjnym elementem statutu. W piśmiennictwie wyrażony jest pogląd, że choć wprawdzie utworzenie na terenie gminy jednostek pomocniczych nie jest obowiązkiem, lecz możliwością, z której rada gminy może skorzystać, to odniesienie się w treści statutu do materii tworzenia tych jednostek uprawnia do formułowania tezy o obowiązkowym określeniu uprawnień jednostek pomocniczych związanych z prowadzeniem gospodarki finansowej (R. Trykozko, *Model uprawnień jednostki pomocniczej w procesach planowania i wykonywania budżetu gminy*, Warszawa 2014, s. 64). Rada Miejska w Bytomiu w Dziale V Statutu zatytułowanym *Dzielnice oraz miejska gospodarka komunalna* uregulowała zasady tworzenia jednostek pomocniczych. Tym samym, w ocenie organu nadzoru, zasadne jest komplementarne uregulowanie materii statutowej w odniesieniu do jednostek pomocniczych, w tym również poprzez realizację delegacji określonej w art. 51 ust. 3 ustawy. Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że niewypełnienie delegacji ustawowej w tym zakresie stanowi istotne naruszenie prawa.

Ponadto, organ nadzoru wskazuje, iż przedmiotowy Statut zawiera inne postanowienia istotnie naruszające prawo.

Rada Miejska w Bytomiu przyjęła treść § 9 ust. 3 Statutu w następującym brzmieniu: *Dokumenty do wglądu udostępnia się w godzinach pracy Urzędu Miejskiego lub jednostki organizacyjnej Miasta, w siedzibie podmiotu udostępniającego informację publiczną w obecności pracownika jednostki organizacyjnej Miasta lub właściwej komórki organizacyjnej Urzędu Miejskiego.*

Zgodnie z art. 11b ust. 3 ustawy zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich określa statut gminy. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 16 września 2002 r. (sygn. akt K 38/01 OTK-A 2002 Nr 5, poz. 59) wskazał, iż użyte w art. 11b ust. 3 ustawy wyrażenie „zasady” odnoszą się do tych dyrektyw proceduralnych, które mają wyłącznie charakter techniczno-organizacyjny, a zarazem wskazują na sposób urzeczywistnienia materialnej treści prawa do informacji. Dyrektywy takie mogą dotyczyć tylko kwestii o *stricte* techniczno-porządkowym charakterze jak określenie czasu urzędowania, w którym dany dokument będzie udostępniany, wskazanie jednostki organizacyjnej odpowiedzialnej za udostępnienie określonych dokumentów sprecyzowanie zasad, w oparciu o które odbywać się będzie ich kopiowanie, powielanie,

dokonywanie wypisów. W ocenie organu nadzoru § 9 ust. 3 Statutu nie reguluje w sposób kompleksowy technicznych uwarunkowań dostępu do dokumentów w zakresie innych form dostępu niż prawo do wglądu. Regulacje statutowe powinny odnosić się również do możliwości sporządzania kopii czy wypisów dokumentów. Należy przy tym podkreślić, że statut gminy jest uchwałą o szczególnej treści i znaczeniu dla całej jednostki samorządu terytorialnego i jej mieszkańców. W związku z tym statut gminy, a w szczególności zapisy dotyczące dostępu do informacji i korzystania przez obywateli z dokumentów powinny być zredagowane w sposób konkretny i jasny dla przeciętnego członka społeczności lokalnej. Postanowienia w nim zawarte powinny przyczyniać się nie tylko do możliwie najefektywniejszej realizacji zadań gminy, ale także do jak najdokładniejszego określenia praw obywateli. Regulacje przyjęte w tym zakresie przez Radę Miejską w Bytomiu nie mają charakteru kompleksowego, a tym samym naruszają w sposób istotny art. 11b ust. 3 ustawy.

Ponadto Rada przyjęła treść § 18 ust. 4 Statutu w następującym brzmieniu: *Przewodniczący obrad Rady Miejskiej może nakazać opuszczenie miejsca obrad osobie niebędącej radnym, która przez wzgląd na swoje zachowanie zakłóca porządek obrad, lub uniemożliwia jej przebieg.* W ocenie organu nadzoru, wprowadzenie do Statutu, a zatem do aktu prawa miejscowego, sankcji w postaci nakazu opuszczenia miejsca obrad w trakcie trwania sesji Rady, przy czym o nałożeniu takiej sankcji miałby decydować Przewodniczący obrad, narusza zasadę jawności działania organów gminy wyrażoną w art. 11b ust. 1 i 2 ustawy oraz w art. 61 Konstytucji RP. Jawność działania organów gminy obejmuje m.in. prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy i komisji rady gminy (art. 11b ust. 2 ustawy). Prawo obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej gwarantuje również Konstytucja RP w art. 61, przy czym prawo to obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. Ograniczenie tych praw może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa (art. 61 ust. 3 Konstytucji RP). Nie można ograniczyć tego prawa w statucie gminy.

Postanowieniami § 12 ust. 2 pkt 3 Statutu oraz § 12 ust. 2 pkt 4 Statutu w zakresie sformułowania *organizowanie i koordynowanie prac komisji pomiędzy sesjami Rady Miejskiej* Rada naruszyła art. 19 ust. 2 zd. 1 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. Z przepisu tego wynika, iż *zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady.* Organ stanowiący gminy nie posiada upoważnienia do nakładania na przewodniczącego rady dodatkowych obowiązków innych niż określone w ustawie, czy też przyznawania mu dodatkowych uprawnień. Poprzez organizowanie prac rady należy rozumieć wiele czynności, głównie o charakterze materialno-technicznym, takich jak przygotowywanie projektu sesji, zawiadomienie radnych o miejscu, terminie sesji oraz porządku obrad, przygotowanie dla radnych stosownych dokumentów i innych materiałów, odbieranie skarg lub wniosków kierowanych do rady itp. Skoro przewodniczący nie może reprezentować rady na zewnątrz, w jego kompetencjach nie może znaleźć się również przekazywanie pism według właściwości innym organom. Jest to bowiem czynność zewnętrzna należąca do kompetencji organów jednostki samorządu terytorialnego. Inaczej natomiast z analizą korespondencji adresowanej do rady i komisji oraz kierowaniem jej do zbadania i zaopiniowania przez właściwą komisję rady. Czynności te mogą wiązać się z bieżącą organizacją pracy rady, a ponadto są to czynności ściśle związane z pracami rady. W szczególności charakter tych czynności sprawia, że nie kolidują one z kompetencjami organów powołanych ustawowo do reprezentowania gminy na zewnątrz (por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 3 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Go 795/20). Tym samym brak było podstaw do nałożenia na przewodniczącego rady obowiązków polegających na wykonywaniu czynności reprezentacyjnych oraz organizowaniu i koordynowaniu prac komisji pomiędzy sesjami Rady Miejskiej.

Ponadto w § 15 ust. 5 Statutu Rada określiła skutki braku kworum stanowiąc, że *Przewodniczący obrad Rady Miejskiej w przypadku stwierdzenia braku kworum w trakcie obrad podejmuje decyzję o przerwie lub odroczeniu sesji. Fakt przerwy lub odroczenia sesji oraz nazwiska radnych, którzy opuścili obrady powodując brak kworum, odnotowuje się w protokole sesji.* Przepis ten pozostaje w sprzeczności z art. 14 ustawy. Wskazany przepis ustawy ustanawia minimalną liczbę radnych, których obecność jest niezbędna do podejmowania uchwał, tj. co najmniej połowa ustawowego składu rady. W świetle powyższej regulacji, rada gminy może obradować przy braku powyższego kworum, bowiem ustawodawca nie wskazał, iż podstawą do rozpoczęcia i prowadzenia obrad rady jest obecność co najmniej połowy ustawowego składu rady. Z treści art. 14 ustawy wynika natomiast, iż zachowanie ww. kworum jest niezbędnym wymogiem dla podejmowania

uchwał. W ocenie organu nadzoru, zmiana liczby radnych w trakcie sesji rady gminy, nie stanowi przesłanki uniemożliwiającej prowadzenie obrad, a jedyną konsekwencją zmniejszenia się liczby radnych uczestniczących w sesji poniżej ustawowego kworum, jest zdaniem organu nadzoru, niemożność podejmowania przez radę uchwał.

W ocenie organu nadzoru Rada przyjmując regulacje Statutu przyjęte w Dziale III zatytułowanym *Pracownicy samorządowi*, przekroczyła zakres delegacji ustawowej dla podjęcia uchwały w przedmiocie statutu gminy. Materia obejmująca kwestie związane z realizacją czynności z zakresu prawa pracy jest objęta regulacjami ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 530) oraz ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1510 ze zm.). Organ nadzoru podkreśla, że w orzecznictwie sądowoadministracyjnym utrwalony jest pogląd, w świetle którego powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie w drodze przepisów uchwalonych przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, są niezgodne z zasadami przyzwoitej legislacji i stanowią wykroczenie poza granice upoważnienia ustawowego. Uchwała rady gminy nie może bowiem jeszcze raz regulować tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie (por. wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2020 r., sygn. akt II OSK 1943/18).

Podobnie należy ocenić regulacje zawarte w Dziale IV Statutu zatytułowanym *Miejskie jednostki organizacyjne, spółki prawa handlowego oraz miejskie służby, inspekcje i straże*, które stanowią powtórzenie lub modyfikację regulacji ustawowych zawartych m.in. w art. 9 ust. 1, art. 47 ust. 1 ustawy; art. 2, art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 679). Jednocześnie należy wskazać, że Rada przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego nakładając w ramach regulacji Działu IV Statutu na Prezydenta Miasta obowiązki dotyczące prowadzenia wykazu jednostek organizacyjnych Miasta oraz miejskich służb, inspekcji oraz straży, a także określając jego prawa i obowiązki jako zwierzchnika miejskich służb, inspekcji i straży.

Za przekraczającą delegację ustawową należy uznać postanowienie zawarte w § 2 Załącznika Nr 6 do Statutu. W przepisie tym Rada określiła cel działania Komisji Rewizyjnej. Tymczasem, zgodnie z art. 18a ust. 5 ustawy statut gminy powinien określać wyłącznie zasady i tryb działania komisji rewizyjnej. Podobny zarzut dotyczy § 3 Załącznika Nr 5 do Statutu w odniesieniu do celu działania Komisji Skarg, Wniosków i Petycji (art. 18b ust. 5 ustawy).

Ponadto Rada przyjęła w § 8 ust. 4 Załącznika Nr 6 do Statutu, że: *Członek Zespołu Kontrolnego podlega wyłączeniu od czynności kontrolnych, jeżeli on sam lub członkowie jego rodziny pozostają w stosunkach prawnych lub osobistych z jednostką kontrolowaną, a charakter tych stosunków nasuwa wątpliwość co do bezstronności członka Zespołu Kontrolnego. Wyłączenie członka Zespołu Kontrolnego następuje w takiej sytuacji na wniosek samego członka Zespołu Kontrolnego, z urzędu lub na wniosek zgłoszony wraz z uzasadnieniem przez kierownika jednostki kontrolowanej. Wyłączenia dokonuje Przewodniczący Komisji Rewizyjnej.* W ocenie organu nadzoru Rada Miejska w Bytomiu ustanawiając zasady wyłączenia radnego z prac komisji rewizyjnej przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego zawartego w art. 18a ust. 5 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. Należy wskazać, że zgodnie art. 25a ustawy radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego. Tym samym przepis ustawy umożliwia wyłączenie radnego jedynie w głosowaniu w radzie lub w komisji. Jednocześnie ustawodawca nie przewidział wyłączenia od działania czy prowadzenia czynności w sprawach, których może powstać wątpliwość co do bezstronności radnego. Użyte w ustawie w art. 25a ustawy określenie *interes prawny* jest pojęciem obiektywnym, w odróżnieniu od regulacji *wątpliwość co do bezstronności*, które ma charakter subiektywny. Brak jest podstaw prawnych do czasowego wyłączenia radnego od udziału w pracach komisji, do składu której został wybrany, czy to na mocy decyzji przewodniczącego komisji czy też uchwały rady gminy, chyba że rada podejmie uchwałę o zmianie składu osobowego komisji rewizyjnej.

Przepisami § 8 ust. 6, ust. 10 oraz ust. 14 Załącznika Nr 6 do Statutu Rada Miasta postanowiła, że

6. Kierownik jednostki kontrolowanej jest obowiązany zapewnić Zespołowi Kontrolnemu warunki i środki niezbędne do sprawnego przeprowadzenia kontroli.

10. Pracownicy jednostki kontrolowanej obowiązani są udzielić Zespołowi Kontrolnemu wyjaśnień ustnych i pisemnych w sprawach dotyczących przedmiotu kontroli w zakresie wynikającym z powierzonych im czynności służbowych.

14. Kierownik jednostki kontrolowanej, odmawiający podpisania protokołu, obowiązany jest złożyć do Zespołu Kontrolnego pisemne wyjaśnienie, co do przyczyn odmowy w terminie 7 dni od dnia otrzymania protokołu.

Powyższa regulacja odnosi się do kontroli przeprowadzanych przez Zespoły Kontrolne Komisji Rewizyjnej Rady Miasta. Jednakże zdaniem organu nadzoru kwestionowane przepisy stanowią przekroczenie upoważnienia do określania w statucie gminy zasady i trybu działania komisji rewizyjnej 18a ust. 5 ustawy), gdyż nałożenie obowiązków określonego zachowania na kierowników kontrolowanego podmiotu oraz na pracowników kontrolowanej jednostki nie mieści się w zakresie *zasad i trybu działania komisji rewizyjnej*. Tym samym w ramach *zasad i trybu działania komisji rewizyjnej* powinny być uregulowane wyłącznie działania członków komisji rewizyjnej.

Podobnie treść § 11 Załącznika Nr 6 do Statutu, o treści *Prezydent Miasta w terminie 30 dni od dnia doręczenia sprawozdania, o którym mowa w § 10 ust. 2 przesyła Komisji Rewizyjnej informację o wykonaniu wniosków lub o przyczynach ich niewykonania* należy ocenić jako przekroczenie przez Radę granic delegacji ustawowej zawartej w art. 18 a ust. 5 ustawy, poprzez bezprawne nałożenie obowiązku na organ wykonawczy gminy.

Ponadto za pozbawione charakteru normatywnego należy uznać § 1 ust. 2 (wraz z załącznikiem nr 1 do Statutu Miasta), § 3 (wraz z załącznikami nr 2 i 3 do Statutu Miasta) oraz § 6 Statutu, w brzmieniu następującym:

§ 1. 2 *Granice Miasta określone są na mapie stanowiącej załącznik nr 1 do Statutu Miasta.*

§ 3.1. *Herb Miasta stanowi tarcza dwudzielna w słup:*

1) *w polu pierwszym, białym, czarna ściana węgla, z której gwarek w kolorze czarnym w stroju roboczym pyrlikiem odłamuje bryłę węgla;*

2) *w polu drugim, niebieskim, pół złotego orła piastowskiego z czterema wyraźnie dłuższymi piórami.*

2. *Wizerunek herbu prezentuje załącznik nr 2 do Statutu Miasta.*

3. *Barwy Miasta stanowi prostokąt o stosunku wysokości do długości jak 5:8, składający się z pięciu pasów w kolorach żółtym i błękitnym ułożonych na przemian w układzie równoległym:*

1) *żółty – szerokość 1/8 płata flagi;*

2) *błękitny – szerokość 1/8 płata flagi;*

3) *żółty – szerokość 4/8 płata flagi;*

4) *błękitny – szerokość 1/8 płata flagi;*

5) *żółty – szerokość 1/8 płata flagi.*

4. *Centralnie w stosunku do płaszczyzny flagi umieszczony jest herb Miasta. Barwy Miasta stanowią składniki Flagi Miasta. Wizerunek flagi stanowi załącznik nr 3 do Statutu Miasta.*

5. *Herb i barwy stanowią własność miasta.*

6. *Korzystać z herbu i barw mogą:*

1) *organy Miasta oraz miejskie jednostki organizacyjne;*

2) *podmioty gospodarcze, instytucje kultury i inne jednostki – za zgodą Prezydenta Miasta.*

7. *Szczegółowe zasady korzystania z herbu określa odrębna uchwała Rady Miejskiej uchwalona na wniosek Prezydenta Miasta.*

8. *Rada Miejska może przyjąć wzór herbu wielkiego wraz z zasadami korzystania w formie odrębnej uchwały.*

9. *Rada Miejska może ustanowić insygnia oraz hejnał Miasta Bytomia i określić zasady ich użytkowania.*

§ 6 1. *Osoby lub instytucje szczególnie zasłużone dla Miasta mogą być uhonorowane przez Prezydenta Miasta Medalem Miasta Bytomia.*

2. *Medal Miasta Bytomia nadaje Prezydent Miasta na wniosek Kapituły Medalu Miasta Bytomia.*

3. Zasady nadawania Medalu Miasta Bytomia oraz tryb działania Kapituły Medalu Miasta Bytomia określa osobna uchwała Rady Miejskiej.

Powyższe przepisy mają charakter jedynie informacyjny, a zatem nie wprowadzają norm o charakterze powszechnie obowiązującym, które wiązałyby podmioty znajdujące się poza aparatem organizacyjnym Gminy, a to właśnie stanowi istotę aktu prawa miejscowego. Przy tym szczególne zastrzeżenia organu nadzoru wzbudzają postanowienia:

- § 1 ust. 2 Statutu, w którym w sposób kategoryczny przesądzono, że granice Miasta określone są na mapie stanowiącej załącznik nr 1 do Statutu Miasta – tymczasem uchwałodawca nie posiada kompetencji do określenia w statucie granic bądź obszaru gminy. Wymóg określenia obszaru dotyczy jedynie tworzonej przez radę gminy jednostki pomocniczej (por. art. 35 ust. 3 pkt 1 ustawy). Natomiast delegacja do określenia granic gminy wynika z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy i leży w gestii Rady Ministrów, która tworząc, łącząc, dzieląc i znosząc gminy, jednocześnie ustala ich granice. W tym sensie postanowienie § 1 ust. 2 Statutu stanowi nieuprawnione wkroczenie w kompetencję innego organu;

- § 3 Statutu, mocą którego ustanowiono herb, barwy, flagę Miasta oraz dopuszczono możliwość ustanowienia insygniów oraz hejnału Miasta Bytomia. Przepis ten należy uznać za normatywnie zbędny, skoro herb, barwy, flaga oraz insygnia oraz hejnał gminy nie są nadawane w drodze uchwały przyjmującej statut, ale w drodze odrębnej uchwały, podejmowanej na podstawie odrębnej podstawy prawnej, tj. art. 3 ustawy z dnia 21 grudnia 1978 roku o odznakach i mundurach (Dz. U. z 2016 r. poz. 38);

- § 6 Statutu, informujący o ustanowieniu w drodze odrębnej uchwały Medalu Miasta Bytomia.

Organ nadzoru ponownie podkreśla, że przepisy o charakterze informacyjnym nie powinny stanowić materii aktu prawa miejscowego, jakim jest statut. Jak słusznie podkreślił WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 9 grudnia 2009 r., sygn. akt IV SA/Gl 765/09, CBOSA: *Statut gminy powinien zawierać wyłącznie przepisy o charakterze normatywnym, a nie informować o innych sprawach i uchwałach podejmowanych przez Radę Gminy.*

Jednocześnie w przedmiotowym Statucie znalazły się powtórzenia przepisów ustawy.

Przepis § 12 ust. 3 zdanie drugie Statutu stanowi powtórzenie przepisu art. 19 ust. 2 ustawy.

Przepis § 13 ust. 3 i 4 Statutu stanowi powtórzenie przepisu art. 20 ust. 3 ustawy.

Przepis § 27 ust. 1 Statutu stanowi powtórzenie przepisu art. 25 ust. 4 ustawy.

Przepis § 29 ust. 1 zdanie pierwsze Statutu stanowi powtórzenie przepisu art. 23 ust. 3 ustawy.

Przepis § 48 ust. 1 Statutu stanowi powtórzenie przepisu art. 33 ust. 2 ustawy.

Przepis § 64 ust. 3 zdanie pierwsze Statutu stanowi powtórzenie przepisu art. 37b ust. 1 ustawy.

Przepis § 66 Statutu stanowi powtórzenie przepisu art. 43 ustawy.

Przepis § 67 Statutu stanowi powtórzenie przepisu art. 46 ustawy.

Przepis § 68 Statutu stanowi powtórzenie przepisu art. 50 ustawy.

Przepis § 70 ust. 3 Statutu stanowi powtórzenie przepisu art. 5a ust. 4 ustawy.

Przepis § 70 ust. 4 Statutu stanowi powtórzenie przepisu art. 5a ust. 7 ustawy.

Przepis § 71 Statutu stanowi powtórzenie przepisu art. 58 ustawy.

Przepis § 73 ust. 1 Statutu stanowi powtórzenie przepisu art. 60 ust. 1 ustawy.

Przepis § 73 ust. 2 Statutu stanowi powtórzenie przepisu art. 61 ust. 1 ustawy.

Należy podkreślić, że uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze, bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Przede wszystkim takie powtórzenia są też najczęściej dezinformujące, bowiem trzeba 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, a więc do naruszenia wymagania adekwatności. Uchwała nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą.

Powtarzanie przepisów ustawowych, co do zasady narusza prawo (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 18 listopada 2021 r. sygn. akt II SA/Wr 220/21).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym 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.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXV/848/22 Rady Miejskiej w Bytomiu z dnia 29 sierpnia 2022 r., 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

Elżbieta Żabicka-Łakomy