


KANCELARIA OGÓLNA URZĄD MIASTA PIEKARY ŚLĄSKIE	
Wpłynęło:	05. 05. 2014
Przydzielono:	Prezydent Miasta
Podpis:	27130 

Katowice, 2 maja 2014 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXVIII/525/14 Rady Miasta Piekary Śląskie z dnia 27 marca 2014 roku w sprawie zmiany Statutu Piekary Śląskich miasta na prawach powiatu w części określonej w:

- § 1 pkt 7 uchwały w zakresie dot. § 16 ust. 3 Statutu, jako niezgodnej z art. 33 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 7 Konstytucji RP;

- § 1 pkt 12 uchwały w zakresie dotyczącym § 26 ust. 2 zdanie 2 i 3 Statutu, jako niezgodnej z art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta Piekary Śląskie dokonała zmiany Statutu Miasta. Uchwała została doręczona Wojewodzie Śląskiemu w dniu 4 kwietnia 2014 r.

Statut gminy jest zasadniczym aktem jednostki, stanowiącym o jej ustroju (zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako: „ustawa”), uchwalanym przez radę gminy na podstawie normy kompetencyjnej wynikającej z art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy.

Zdaniem organ nadzoru Rada Miasta Piekary Śląskie wyżej wskazanymi regulacjami istotnie naruszyła prawo.

Przepisy ustawy o samorządzie 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). Jednakże zawsze tworzone regulacje powinny pozostawać w zgodzie z zasadą legalizmu sformułowaną w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którą organy władzy publicznej, działają na podstawie i w granicach prawa.

Organ nadzoru podkreśla, iż jest to zasada rangi konstytucyjnej (art. 7 Konstytucji RP), z której wynika w szczególności zakaz domniemywania kompetencji organu władzy publicznej, a tym samym nakaz by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Organ władzy publicznej ma obowiązek wykazać istnienie normy kompetencyjnej, uprawniającej go do działania, niedopuszczalne jest bowiem poprzestawanie tylko na stwierdzeniu braku zakazu takiego działania w normach zawierających jego kompetencje ogólne (postanowienie 7 sędziów SN z 18 stycznia 2005 r., sygn. akt WK 22/04, OSNKW 2005, nr 3, poz. 29). Oznacza to, że w państwie praworządnym wszelka działalność władcza wymaga podstaw prawnych, tzn. legitymacji w prawie

nadany upoważnieniu do działania. Sposób wykorzystywania kompetencji przez organy państwowe nie jest wyrazem arbitralności ich działania, lecz wynikiem realizacji przekazanych im uprawnień. Działania wykraczające poza ramy tych uprawnień są pozbawione legitymacji. Nie ma tu więc pola dla swobody w działalności organu władzy publicznej. Każde przekroczenie granic określonych przez Konstytucję, pozbawia taki organ legitymacji działania (B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009, s. 57). W doktrynie zasadnie podkreśla się, że w państwie przyjmującym zasadę państwa prawnego kompetencje organów państwowych powinny wyraźnie wynikać z obowiązujących przepisów i nie można ich domniemywać lub tworzyć za pomocą wykładni. W państwie prawa nie jest dopuszczalne uzurpowanie sobie przez jakikolwiek organ kompetencji nieprzyznanych mu wyraźnie w normie prawnej [por. B. Banaszak, Proceduralne i materialnoprawne normy konstytucji (w:) J. Trzcíński (red.), Charakter i struktura norm konstytucji, Warszawa 1997, s. 121] (*por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 7 listopada 2013 r. sygn. akt III SA/Gd 583/13, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*).

Tymczasem, Rada Miasta Piekary Śląskie zawarła w § 1 pkt 7 uchwały w zakresie dot. § 16 ust. 3 Statutu Piekar Śląskich regulację, zgodnie z którą: „na wniosek Przewodniczącego Rady, Komisji Rady, klubu radnych lub grupy co najmniej trzech radnych adwokat lub radca prawny świadczący obsługę prawną Urzędu Miasta wydaje opinię prawną na tematy uchwały w terminie 7 dni od dnia złożenia wniosku”. W ocenie organu nadzoru przedmiotowa regulacja stanowi istotne naruszenie prawa. Rada Miasta nie posiada uprawnień do nakładania obowiązków na pracowników zatrudnionych w jednostce samorządu terytorialnego (niezależnie od formy tego zatrudnienia). Działanie takie należy uznać za wkroczenie w kompetencje Prezydenta, który z mocy ustawy jest kierownikiem Urzędu (zgodnie z art. 33 ust. 3 ustawy).

Jednocześnie, zdaniem organu nadzoru § 1 pkt 12 uchwały, w zakresie dotyczącym § 26 ust. 2 zdania 2 i 3 Statutu, należy uznać za istotnie naruszający prawo. Wskazania wymaga, iż przewodniczący rady nie jest organem gminy, a jego zadania są ściśle określone w ustawie. Zgodnie z art. 19 ust. 2 zd. 1 ustawy: „zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady.” Przepis ten zawiera zamknięty katalog kompetencji należących do przewodniczącego rady i jednoznacznie wskazuje, jaki jest charakter funkcji przewodniczącego w stosunku do rady gminy. Przywołany przepis ustawy nie przyznaje przewodniczącemu rady gminy żadnych władczych kompetencji poza tymi, które związane są z organizacją pracy rady i prowadzeniem jej obrad. Jak zostało wskazane w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 lutego 2000 roku (sygn. akt II SA 2230/99, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) „przewodniczący rady gminy nie ma upoważnienia ani do uchylecia postanowień rady gminy ani do wydawania jej w tym zakresie poleceń.” Zważywszy na powołane powyżej argumenty przyznawanie przewodniczącemu prawa do rozstrzygania o zasadności uwag do protokołu zgłoszonych przez radnych lub Prezydenta jest, w opinii organu nadzoru rozszerzeniem jego uprawnień ponad te określone

w ustawie. Powyższe stanowisko znajduje również potwierdzenie w orzecznictwie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach (wyrok z dnia 4 listopada 2009r., sygn. akt IV Sa/GI 636/09, CBOSA). W konsekwencji należy uznać, iż przedmiotowa regulacja stanowi istotne naruszenie prawa, tj. art. 19 ust. 2 ustawy.

Pismem z dnia 29 kwietnia 2014 r. Gmina skorzystała z przysługującego jej prawa i złożyła wyjaśnienia w toku postępowania nadzorczego. Organ nadzoru uwzględnił wyjaśnienia gminy w kwestii dot. ustanowienia tytułu „Zasłużony dla Miasta Piekary Śląskie”, jednakże w pozostałym zakresie nie podziela jej argumentacji. Podkreślenia wymaga, iż stanowisko organu, że rozstrzygnięcie o zasadności zgłoszonych uwag do protokołu przez Przewodniczącą rady wykracza poza zakres jego zadań określony w ustawie, a zatem stanowi istotne naruszenie prawa, znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Z kolei, odnosząc się do kwestii dot. kart do głosowania, organ nadzoru uznał, że wprowadzenie w Statucie odrębnej kategorii głosów (obok głosów "ważnych" i "nieważnych") nie może zostać potraktowane jako istotne naruszenie prawa. Przemawia za tym sposób obliczania bezwzględnej większości głosów - dla której znaczenie mają, zgodnie z uchwałą Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 września 1995r. sygn. akt W 18/94, wyłącznie głosy oddane w sposób ważny (głosy: "za", "przeciw" i "wstrzymujące się").

Biorąc powyższe pod uwagę, należy uznać, iż uchwała Nr XXXVIII/525/14 Rady Miasta Piekary Śląskie z dnia 27 marca 2014 roku w sprawie zmiany Statutu Piekary Śląskich miasta na prawach powiatu z uwagi na wyżej wskazane nieprawidłowości została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, co zgodnie z treścią art. 91 ustawy o samorządzie gminnym stanowi przesłankę do orzeczenia o jej nieważności w wyżej wskazanym zakresie.

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.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego


Iwona Andruszkiewicz

Otrzymują:

1) Rada Miasta Piekary Śląskie

- za zwrotnym potwierdzeniem odbioru,

2) a/a