



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 3 grudnia 2019 r.

Poz. 8183

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.792.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 listopada 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

### stwierdzam nieważność

uchwały Nr XI/118/19 Rady Miejskiej w Miasteczku Śląskim z dnia 25 października 2019 r. w sprawie uchwalenia Statutu gminy Miasteczko Śląskie, w całości, jako sprzecznej z art. 11b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako „ustawa” w zw. art. 2 Konstytucji RP.

### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 października 2019 r. Rada Miejska w Miasteczku Śląskim przyjęła uchwałę Nr XI/118/19 w sprawie uchwalenia Statutu gminy Miasteczko Śląskie, dalej jako „uchwała”. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy. Statut gminy Miasteczko Śląskie, dalej jako „Statut” stanowi załącznik Nr 1 do uchwały.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 31 października 2019 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

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, że 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 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 I SA/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. Uwagi dotyczące obowiązku kompleksowego unormowania zagadnień ustrojowych w statucie gminy dotyczą również w pełnym zakresie sytuacji związanej ze zmianą statutu gminy, z którą to sytuacją mamy do czynienia w analizowanym przypadku. 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 wykroczać poza granice upoważnienia i nie może być sprzeczna z przepisami ustawowymi.

Zakres spraw podlegających unormowaniu w Statucie Gminy ma charakter wyczerpujący, co należy rozumieć w ten sposób, że uchwalając Statut, rada powinna zawrzeć w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich enumeratywnie wymienionych w ustawie zagadnień. Wskazując zakres zagadnień, które mogą być objęte Statutem, ustawodawca w skonstruowaniu delegacji ustawowych nie posłużył się sformułowaniem "w szczególności może określić", ale sformułowaniem kategoriowym, co prowadzi do wniosku, że treść Statutu musi bezwzględnie odpowiadać zakresowi delegacji ustawowych. Skoro w Statucie mogą znaleźć się tylko takie postanowienia, których przedmiot mieści się w zakresie wyznaczonym ww. przepisach ustawy gminnej, to wszelkie odstępstwa od katalogu sformułowanego w tych przepisach przesądzą o naruszeniu delegacji ustawowej, jak i konstytucyjnej zasady praworządności w zakresie legalności aktu prawa miejscowego. Tego zaś typu naruszenia stanowią istotne naruszenie prawa, którego skutkiem jest stwierdzenie nieważności wadliwych unormowań uchwały ustrojowej.

Mając powyższe na uwadze, organ nadzoru stwierdza, że Rada Miejska w Miasteczku Śląskim nie wypełniła delegacji ustawowej określonej przepisem art. 11b ust. 3 ustawy, tzn. nie uregulowała w sposób kompleksowy i wyczerpujący zasad dostępu do dokumentów i korzystania z nich. Postanowienia bowiem rozdziału 15 Statutu, zwłaszcza § 111 w brzmieniu *Realizacja uprawnień dotyczących dostępu do informacji publicznej odbywają się na zasadach wynikających z odrębnych przepisów i może się odbywać wyłącznie w Urzędzie Miejskim i w asyście pracownika Urzędu Miejskiego*, nie wyczerpują delegacji ustawowej.

W tym miejscu zaznaczyć należy, iż upoważnienie gminy, wnikające z powołanego przepisu art. 11b ust. 3 ustawy do określenia dostępu do dokumentów i korzystania z nich nie może być interpretowane w oderwaniu od przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, która normując szczegółowo kwestie dostępu do informacji publicznej, może wszak dopuszczać odmienne uregulowania zasad dostępu do informacji niż statut. Statut natomiast musi pozostawać w zgodności z ustawami. Zauważyć należy, iż zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 września 2002 r. o sygn. K 38/01, art. 11b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym upoważnia gminę do określenia w statucie aspektów "organizacyjno-technicznych" udostępniania i korzystania z dokumentów. Statut może zawierać reguły o charakterze porządkowym takie jak np. 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 itd". Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że tylko dyrektywy o charakterze organizacyjno-technicznym mieszczą się w zakresie "zasad dostępu do dokumentów i korzystania z nich". Przy czym, zdaniem organu nadzoru, aspekty organizacyjno-techniczne powinny uwzględniać charakter lokalny, właściwy dla danej jednostki samorządu terytorialnego, i dlatego powinny być określone w Statucie w sposób kompleksowy i wyczerpujący.

Tymczasem, w Statucie Gminy Miasteczko Śląskie takich zasad dostępu do dokumentów i korzystania z nich zabrakło. Zdaniem organu nadzoru Rada nie wypełniła w sposób prawidłowy delegacji ustawowej, postanowienia § 111 Statutu są w tym zakresie niewystarczające.

Ponadto, organ nadzoru wskazuje również na inne regulacje uchwały, które w sposób istotny naruszają prawo.

Treść § 4 ust. 2 Statutu, jak również załącznik nr 1 do Statutu Gminy Miasteczko Śląskie są sprzeczne z art. 4 ust. 1 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. W wyżej wskazanym § 4 ust. 2 Statutu wskazano, że *Granice terytorialne gminy określa mapa, stanowiąca załącznik nr 1 do Statutu*. W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy 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 nr 1 do Statutu pełnią wyłącznie funkcję informacyjną.

Poza delegacją ustawową, zdaniem organu nadzoru, pozostaje również zapis § 26 Statutu w brzmieniu: *Burmistrz obowiązany jest udzielać Radzie wszelkiej pomocy technicznej i organizacyjnej w przygotowaniu i odbyciu sesji. W szczególności w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu Burmistrz powinien zapewnić obsługę Rady, Przewodniczącego Rady, Komisji i Radnych przez pracowników Urzędu* – rada gminy nie jest uprawniona, w ramach unormowań statutowych nakładać żadnych obowiązków na organ wykonawczy gminy (burmistrza).

Dalej - § 84 Statutu Rada nałożyła na kierownika kontrolowanego przez komisję rewizyjną podmiotu szereg obowiązków. Jednakże, zdaniem organu nadzoru, przepis ten stanowi przekroczenie upoważnienia do określania w statucie gminy zasad i trybu działania komisji rewizyjnej, gdyż nałożenie na podmioty zewnętrzne wobec Rady obowiązków określonego zachowania się nie mieści się w zakresie zasad i trybu działania ww. komisji. Powyższe uwagi odnoszą się również do treści § 88 Statutu.

Zdaniem organu nadzoru treść § 55 ust. 1 Statutu stanowi nieuprawnioną modyfikację art. 14 ust. 2 ustawy, a *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).

Dalej, wskazać należy, iż zapisy aktu prawa miejscowego, a takim jest Statut Gminy powinny być jasne, czytelne i przejrzyste, oraz nie powinny budzić jakichkolwiek wątpliwości. Wprowadzanie bowiem nieprecyzyjnych, zbyt ogólnikowych zapisów w akcie prawa miejscowego narusza zasadę przyzwoitej legislacji znajdującą oparcie w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Ze wspomnianej wyżej konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego wynika bowiem zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny, zgodnie z regułami poprawnej legislacji. Brak określoności w przepisach prawa występuje wówczas, gdy treść przepisu prawnego jest na tyle niejasna i nieprecyzyjna pod względem językowym i logicznym, że nie pozwala na wywiedzenie z niego w drodze wykładni jednoznacznej normy prawnej, co z kolei może stwarzać warunki sprzyjające naruszeniu praw jednostki lub uniemożliwić stosowanie przepisów, w których terminy te są zawarte (K. Działocha, T. Zalaśński "Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa" - Przegląd Legislacyjny, Rok XIII, Nr 3 (55)/2006).

W tym kontekście za nieprawidłowe, zdaniem organu nadzoru, należy uznać następujące przepisy przedmiotowego Statutu: § 17 w zakresie wyrazu „w szczególności”, § 34 w zakresie wyrazu „w szczególności”, § 49 ust. 2 w zakresie wyrazu „w szczególności”.

Na marginesie organ nadzoru dodaje, iż § 113 Statutu w brzmieniu „Rada dokonuje zmian w Statucie odrębnymi uchwałami” sugeruje, iż zmiany Statutu mogą być dokonywane również innymi uchwałami podejmowanymi przez Radę, a nie tylko i wyłącznie, tak jak powinno być zgodnie z literą prawa – poprzez zmianę uchwały w sprawie uchwalenia Statutu Gminy.

Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego mają być stanowione na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, należy mieć także na uwadze, że działanie na podstawie

i w granicach prawa oznacza, że każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia powinien być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 30 grudnia 2009 r., sygn. akt II SA/Wr 470/09, LEX nr 583199).

Mając powyższe na uwadze, wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XI/118/19 Rady Miejskiej w Miasteczku Śląskim z dnia 25 października 2019 w sprawie uchwalenia Statutu gminy Miasteczko Śląskie - w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, 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**