



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 12 kwietnia 2024 r.

Poz. 3068

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.296.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 5 kwietnia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXXIV/1536/24 Rady Miasta Katowice z dnia 29 lutego 2024 r. w sprawie uchwalenia zmian Statutu Dzielnicy nr 21 Kostuchna, w części określonej w § 1 pkt 2 uchwały, jako sprzecznej z art. 35 ust. 1 i ust. 3 pkt 1-pkt 5 w związku z art. 37b ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 lutego 2024 r. Rada Miasta Katowice przyjęła uchwałę Nr LXXIV/1536/24 w sprawie uchwalenia zmian Statutu Dzielnicy nr 21 Kostuchna, dalej jako „uchwała”. Przedmiotową uchwałą dokonano zmiany § 7 ust. 1, § 23 ust. 2, § 31 oraz dodano ust. 9a w § 19 i § 27a załącznika do uchwały Nr XLI/911/21 Rady Miasta Katowice z dnia 25 listopada 2021 r. sprawie nadania Statutu Dzielnicy nr 21 Kostuchna, dalej jako „uchwała zmieniana”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 35 ust. 1, art. 40 ust. 2 pkt 1 i art. 42 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 marca 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w tej części z przyczyn opisanych poniżej.

Zgodnie z treścią art. 35 ust. 1-ust. 3 ustawy:

1. Organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami.

2. Statut może przewidywać powołanie jednostki niższego rzędu w ramach jednostki pomocniczej.

3. 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.

Natomiast z przepisu art. 37 ust. 1-ust. 4 ustawy wynika, że:

1. *Organem uchwalodawczym w dzielnicy (osiedlu) jest rada o liczbie członków ustalonej według art. 17, nie więcej jednak niż 21.*
2. *Organem wykonawczym w dzielnicy (osiedlu) jest zarząd. Na czele zarządu stoi przewodniczący.*
3. *Przewodniczący zarządu korzysta z ochrony prawnej przysługującej funkcjonariuszom publicznym.*
4. *Statut osiedla może ustalić, że w osiedlu organem uchwalodawczym jest ogólne zebranie mieszkańców. Ogólne zebranie wybiera zarząd osiedla; art. 36 ust. 2 stosuje się odpowiednio.*

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

Wskazane wyżej przepisy ustawy stanowią normy o charakterze *iuris cogentis* (bezwzględnie obowiązujące) formułujące otwarty katalog problemów wymagających uregulowania w uchwale.

Dodatkowo organ nadzoru podkreśla, że z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi 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 przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 24 czerwca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 459/18, z dnia 7 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 335/20, z dnia 8 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Kr 22/20, z dnia 10 maja 2021 r., sygn. akt III SA/Kr 115/21; wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 27 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 970/19, z dnia 4 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 1024/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 19 maja 2020 r., sygn. akt I SA/Gd 238/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 2 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Bk 208/20, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Wobec powyższego przepis Konstytucji RP zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że § 1 pkt 2 uchwały, który dodaje w § 19 załącznika do uchwały zmienianej ust. 9a został podjęty z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie art. 35 ust. 1 i ust. 3 pkt 1-pkt 5 w związku z art. 37b ust. 1 i ust. 2 ustawy. Rada Miasta w ww. regulacji uchwały wskazała, co następuje:

§ 1. W załączniku do uchwały nr XLI/911/21 Rady Miasta Katowice z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie nadania Statutu Dzielnicy nr 21 Kostuchna (Dz. Urz. Woj. Śląskiego poz. 7693), wprowadzić następujące zmiany:

2) w § 19 dodaje się ust. 9a, który otrzymuje brzmienie:

„9a. Osobom wchodzącym w skład okręgowej i obwodowej komisji przysługuje zryczałtowana dieta za czas realizacji czynności związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem wyborów, w wysokości ustalonej odrębną uchwałą Rady Miasta Katowice”.

W ocenie organu nadzoru, Rada Miasta ustalając powyższą zasadę dotyczącą przyznawania zryczałtowanej diety dla osób wchodzących w skład okręgowej i obwodowej komisji przekroczyła przysługujące jej kompetencje. W tym miejscu należy zaznaczyć, że rada gminy (tu: Rada Miasta) może ustanowić zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej (art. 37b ust. 1 ustawy), natomiast zgodnie z ust. 2 tego przepisu rada gminy może ustanowić zasady, na jakich członkom organu wykonawczego jednostki pomocniczej oraz członkom rady dzielnicy (osiedla), rady sołectkiej, będzie przysługiwała dieta lub zwrot kosztów podróży służbowej. Rada gminy na podstawie art. 25 ust. 4 ustawy ustala także zasady przysługiwania diet oraz zwrot kosztów podróży służbowej dla radnych rady gminy. Powyżej przywołane przepisy ustawy nie pozostawiają żadnych wątpliwości, iż Rada Miasta nie posiada podstaw do rozszerzania katalogu osób uprawnionych do pobierania diet, wskazanego przez ustawodawcę, a w konsekwencji do ustalenia wysokości

takich diet dla członków komisji wyborczych powołanych do przeprowadzenia wyborów w jednostce pomocniczej gminy.

Dodatkowo należy wskazać, że powyższa kwestia dotycząca przyznawania zryczałtowanej diety dla osób wchodzących w skład okręgowej i obwodowych komisji wyborczych powołanych do przeprowadzenia wyborów do Rad Dzielnic w Katowicach była już przedmiotem postępowania sądowo-administracyjnego. Zgodnie z uzasadnieniem wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego (z dnia 2 sierpnia 2023 r., sygn. akt III OSK 1793/22) – dot. statutu jednej z Dzielnic w Katowicach – *Praca w komisjach wyborczych ma charakter społeczny, a fakt wykonywania określonych czynności nie skutkuje nawiązaniem stosunku pracy z gminą. W związku z czym członkom komisji na tej podstawie nie będą przysługiwać diety, wynagrodzenie lub zwrot innych kosztów. Podkreślić trzeba, że ustawodawca nie upoważnił organu stanowiącego gminy do kreowania takiego uprawnienia w drodze uchwały, tak jak to uczynił regulacją przepisu art. 5b ust. 11, art. 25 ust. 4, czy art. 37b u.s.g. (...). Zakaz wykraczania poza zakres swoich kompetencji odnosi się do wszelkich form działalności organów władzy, bez względu na to, czy mają one charakter władczy, czy niewładczy, intencyjny, czy konkretny, a najdalej idące ograniczenia i wymagania zasada legalizmu formułuje wobec działań władczych. Organy władzy publicznej nie mogą bowiem podejmować żadnej decyzji bez podstawy prawnej, w powołaniu jedynie na względy natury ekonomicznej, politycznej, czy moralnej (wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 362/07, LEX nr 469304). Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły – literalny, co jednocześnie oznacza zakaz dokonywania wykładni rozszerzającej tych norm oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (por. również wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 sierpnia 2023 r., sygn. akt: III OSK 1920/22, III OSK 1790/22, III OSK 1915/22, III OSK 1788/22, III OSK 1794/22, III OSK 1787/22, III OSK 1916/22, III OSK 1921/22, III OSK 2030/22, III OSK 2031/22, III OSK 1917/22, III OSK 2032/22, III OSK 1789/22, III OSK 2029/22, III OSK 1918/22, III OSK 2154/22, III OSK 1785/22, III OSK 1792/22, III OSK 1791/22, III OSK 1919/22, III OSK 1786/22 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 23 marca 2010 r., sygn. akt IV SA/GI 57/10, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).*

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Katowice w wyżej wymienionym zakresie, istotnie naruszyła przepis art. 35 ust. 1 i ust. 3 pkt 1-pkt 5 w związku z art. 37b ust. 1 i ust. 2 ustawy.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części uchwały.

Omawiane uchybienie w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr LXXIV/1536/24 Rady Miasta Katowice z dnia 29 lutego 2024 r. w sprawie uchwalenia zmian Statutu Dzielnic nr 21 Kostuchna, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz