



WOJEWODA ŚLĄSKI
NR NPII.4131.1.74.2014

URZĄD MIASTA CZELADŹ
07. 04. 2014
Wpł. 4713
L.dz. SE-RM
Liczba załączników
Podpis

RADA MIEJSKA W CZELADZI
SE-RM. 07.11.15.2014
Wpł. 08 07. 2014
Katowice, dnia 3 kwietnia 2014 r.
Podpis SEKAP ✓

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 LXIV/924/2014 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 20 lutego 2014r. w sprawie kontynuowania współpracy partnerskiej z Miastem Auby w całości, jako niezgodnej z art. 7 Konstytucji RP w zw. z art. 18 ust. 12a oraz art. 31 ustawy o samorządzie gminnym.

Uzasadnienie

W przedmiotowej uchwale, podjętej na sesji w dniu 20 lutego 2014r., Rada Miejska w Czeladzi w § 1 ust.1 potwierdziła złożoną w dniu 3 lutego 2014r. przez Przewodniczącą Rady Miejskiej w Czeladzi wobec osoby reprezentującej Miasto Auby deklarację kontynuowania do końca 2014r. dotychczasowej partnerskiej współpracy Miasta Auby i Miasta Czeladź, stanowiącą Załącznik Nr 1 do niniejszej uchwały. Z kolei dalsze ustępy § 1 uchwały określają cele współpracy partnerskiej oraz wskazują na skutki podjętej uchwały dla finansów publicznych.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 marca 2014r.

Jako podstawę prawną przedmiotowej uchwały wskazano art. 18 ust. 1 oraz art. 21 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako „ustawa”.

Wskazany w podstawie prawnej uchwały art. 18 ust. 1 ustawy jest normą generalną. Zgodnie z jego brzmieniem: „do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej.”

Z kolei art. 21 ust. 3 ustawy stanowi, iż: „komisje podlegają radzie gminy, przedkładają jej plan pracy oraz sprawozdania z działalności.” A zatem powyższe przepisy, w żaden sposób nie nawiązują do treści przedmiotowej uchwały, i nie mogą stanowić podstawy prawnej do jej podjęcia.

W ocenie organu nadzoru, potwierdzenie przez Radę Miejską w Czeladzi złożonej przez Przewodniczącą Rady deklaracji o kontynuacji współpracy miast nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa i stanowi przekroczenie uprawnień przysługujących radzie gminy.

Wskazać wprawdzie należy, iż zgodnie z art. 18 ust. 12a ustawy: „do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw oraz przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych. Jednakże ww. przepis, zdaniem organu nadzoru, nie uprawnia rady gminy do potwierdzania deklaracji wyrażonej przez nieuprawniony do tego podmiot.

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 spraw należących do kompetencji Przewodniczącego Rady, w których nie mieści się prawo do reprezentowania jednostki samorządu terytorialnego.

Podkreślenia wymaga, iż zgodnie z art. 31 ustawy to Burmistrz kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz, a zatem to w jego gestii leży przejawianie woli gminy na zewnątrz, a nie w gestii Przewodniczącej Rady Miejskiej w Czeladzi.

Należy zatem uznać, iż rada gminy jest uprawniona do podjęcia uchwały w sprawie współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw, jednakże jej wykonanie (zgodnie z art. 31 ustawy oraz art. 30 ust. 1 ustawy) pozostaje w kompetencji organu wykonawczego gminy. Z kolei, zdaniem organu nadzoru, biorąc powyższe pod uwagę, działanie Rady Miejskiej w Czeladzi, polegające na potwierdzaniu czynności dokonanej przez nieumocowany do tego podmiot, stanowi przekroczenie uprawnień przyznanych organowi stanowiącego gminy. Jednocześnie, przedmiotowe działanie Rady, w ocenie organu nadzoru, należy zakwalifikować jako pozbawiające Burmistrza Miasta kompetencji do reprezentowania gminy w stosunkach zewnętrznych.

W tym miejscu wskazania wymaga, iż „jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej jest zasada praworządności, to jest działania tych organów na podstawie i w granicach prawa. 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 prawnie nadanym 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).” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 7 listopada 2013r., sygn. akt III Sa/Gd 583/13, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Jednocześnie, zdaniem organu nadzoru, nie sposób zgodzić się ze stanowiskiem Pani Jolanty Moćko – Przewodniczącej Rady Miejskiej w Czeladzi (zawartym w piśmie z dnia 1 kwietnia 2014r.), iż wyrażając wolę kontynuacji współpracy pomiędzy miastami, nie działała w imieniu gminy Czeladź, a jedynie w imieniu własnym. Należy zauważyć, iż deklaracja partnerska między miastami Czeladź i Auby została podpisana w dniu 3 lutego 2014r. przez Przewodniczącą Rady Miejskiej w Czeladzi, a więc z powołaniem się na funkcję pełnioną przez nią w gminie, a nie jako osobę prywatną, wymienioną tylko i wyłącznie z imienia i nazwiska.

Ponadto, wskazania wymaga, iż § 1 ust. 1 przedmiotowej uchwały zawierający potwierdzenie deklaracji kontynuacji dotychczasowej współpracy obu miast determinuje całą uchwałę. W szczególności zważyć należy, że potwierdzana deklaracja stanowi załącznik do podjętej uchwały.

Część uchwały odnosząca się do celów współpracy i braku skutków finansowych dla gminy, nie zawiera żadnych wiążących postanowień, regulacji wyrażających wolę organu stanowiącego gminy, a skierowanych do wójta, jako organu wykonawczego gminy, a jedynie w połączeniu z § 1 ust. 1 przedmiotowej uchwały ma na celu potwierdzenie uprzednio dokonanych czynności przez nieuprawniony do tego podmiot, to jest Przewodniczącą Rady Miejskiej w Czeladzi.

Jednocześnie wskazania wymaga, iż treść § 1 ust. 1 kwestionowanej uchwały określa okres na jaki Rada wyraziła wolę kontynuacji współpracy partnerskiej obu miast.

W ocenie organu nadzoru, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały jedynie w części dot. potwierdzenia deklaracji złożonej przez Przewodniczącą Rady Miejskiej w Czeladzi (tj. dot. § 1 ust. 1 uchwały) nie tylko spowoduje istotną zmianę merytoryczną przedmiotowej uchwały i tym samym wypaczy wolę uchwalodawcy, ale jednocześnie spowoduje, iż treść przedmiotowej uchwały stanie się niejasna i nieprecyzyjna i niemożliwa do wykonania przez Burmistrza Miasta.

W tym miejscu, wskazania wymaga, iż z art. 2 Konstytucji RP wywodzona jest zasada przyzwoitej legislacji, którą powinny kierować się również organy jednostek samorządu terytorialnego. Z zasady tej wynika również zasada określoności prawa – przepisy stanowione przez organy władzy publicznej muszą być formułowane w sposób na tyle jasny, aby adresat mógł bez trudności określić prawne konsekwencje swojego działania.

Wobec powyższego, zdaniem organu nadzoru, należy uznać, iż Rada Miejska w Czeladzi podjęła uchwałę bez podstawy prawnej, przekraczając jednocześnie swoje uprawnienia i tym samym naruszając kompetencję organu wykonawczego, przyznane mu mocą ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa tj. art. 7 Konstytucji RP w zw. z art. 18 ust. 12a oraz art. 31 ustawy.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy uznać, iż uchwała Nr LXIV/924/2014 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 20 lutego 2014r. w sprawie kontynuowania współpracy partnerskiej z Miastem Auby

została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, co zgodnie z treścią art. 91 ustawy o samorządzie gminnym stanowi przesłankę do orzeczenia o jej nieważności w całości.

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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak

Otrzymują:

- 1) Rada Miejska w Czeladzi
- za zwrotnym potwierdzeniem odbioru,
- 2) a/a