



NADWIŚLĄSKA
WÓJCIOWA ŚLĄSKI

Wpł. 21.12.2004
L.dz. 81/04
Podpis *[Signature]*

SE-O. 411/04

URZĄD MIASTA CZELADZ

Wpł. 2004-12-17
L.dz. 128/11 SE-O
Ilość załączników
Podpis *[Signature]*
R-10778

Katowice, dnia 21-12-15
PN-N-0911/630/R/04

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 roku, Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)

SE-O. 0052-XLI-411/04

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Miejskiej w Czeladzi Nr XXXIX/538/2004 z dnia 28 października 2004 roku w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Miejskiej Czeladź, w części dotyczącej:

- § 15 ust. 3 Statutu stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały, jako niezgodnej z przepisem art. 12 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2001 roku, Nr 112, poz. 1198);
- § 15 ust. 5 Statutu stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały w zakresie w jakim stanowi, że dokumenty i informacje udostępnia się zainteresowanemu **w godzinach urzędowania**, jako niezgodnej z przepisem art. 12 ust. 2 pkt 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej;
- § 17 ust. 4 Statutu stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały, jako niezgodnej z przepisem art. 19 ust. 2 zd. pierwsze w zw. z art. 33 ust. 3 i ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym;
- § 17 ust. 5 Statutu stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały, jako niezgodnej z przepisem art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78, poz. 483);
- § 22 Statutu stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały, jako niezgodnej z przepisem art. 14 ustawy o samorządzie gminnym;
- § 39 ust. 1 oraz § 40 ust. 1 Statutu stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały, jako niezgodnej z przepisem art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym;
- § 60 ust. 3 Statutu stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały, jako niezgodnej z przepisem art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 15 września 2000 roku o referendum lokalnym (Dz. U. Nr 88, poz. 985 z późn. zm.);
- § 76 ust. 4 Statutu stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały w zakresie słów „z zainteresowanymi” oraz § 77 ust. 1 Statutu w zakresie w jakim konsultacje w przedmiocie utworzenia jednostki pomocniczej odbywają się z **mieszkańcami terenu, na którym istnieje albo ma zostać utworzona jednostka**, jako niezgodnej z przepisem art. 5 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym;
- § 3 ust. 3 Regulaminu Rady Miejskiej w Czeladzi stanowiącego załącznik nr 2 do Statutu w zakresie w jakim pierwszą sesję nowo wybranej, w wyniku wyborów przedterminowych, Rady zwołuje Przewodniczący Rady poprzedniej kadencji, w ciągu 7 dni od ogłoszenia wyników wyborów do Rady, jako niezgodnej z przepisem art. 20 ust. 2b ustawy o samorządzie gminnym;
- § 10 ust. 1 Regulaminu Rady Miejskiej w Czeladzi stanowiącego załącznik nr 2 do Statutu, jako niezgodnej z przepisem art. 20 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym;
- § 17 Regulaminu Rady Miejskiej w Czeladzi stanowiącego załącznik nr 2 do Statutu, w zakresie w jakim ustalono, że uchwały rady podejmowane są zwykłą

większością głosów, w głosowaniu jawnym, w obecności co najmniej połowy ich składu, jako niezgodnej z przepisem art. 14 ustawy o samorządzie gminnym.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Czeladzi przyjęła Statut Miasta Czeladź.

Zgodnie z § 15 ust. 3 Statutu stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały „Biuro Rady, zobowiązane jest w godzinach urzędowania udostępniać obywatelom protokoły posiedzeń Rady i jej Komisji”. Kwestionowany zapis Statutu wprowadza ograniczenia w stosunku do postanowień art. 12 ust. 2 pkt 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, który zobowiązuje podmiot udostępniający informację publiczną do zapewnienia możliwości przesłania informacji publicznej albo przeniesienia jej na odpowiedni, powszechnie stosowany nośnik informacji. Podobnie zapis § 15 ust. 5 Statutu w zakresie w jakim stanowi, że dokumenty i informacje udostępnia się zainteresowanemu w godzinach urzędowania pozostaje, z przyczyn wskazanych powyżej, w sprzeczności z art. 12 ust. 2 pkt 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Stosownie do brzmienia § 17 ust. 4 Statutu pracownicy Biura Rady podlegają w sprawach merytorycznych Przewodniczącemu Rady. Wskazany zapis Statutu narusza przepis art. 19 ust. 2 zd. pierwsze w zw. z art. 33 ust. 3 i ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z treścią art. 19 ust. 2 zd. pierwsze ustawy o samorządzie gminnym zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie jej obrad. Z przepisów art. 33 ust. 3 i ust. 5 ustawy wynika natomiast, że burmistrz jako kierownik urzędu wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Z powyższego wynika w sposób jednoznaczny, że pracownicy Biura Rady, będący jednocześnie pracownikami urzędu, podlegają we wszystkich sprawach bez wyjątku swojemu zwierzchnikowi służbowemu, którym jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Obowiązujące przepisy prawa nie dają podstaw do uchwalania przez radę zapisów stanowiących o podległości, także w sprawach merytorycznych, pracowników urzędu Przewodniczącemu Rady. W przypadku gdy przepis ustawy przyznaje kompetencje organowi wykonawczemu gminy, uchwalenie przez radę zapisów przenoszących jego uprawnienia na inny podmiot jest niedopuszczalne.

Zgodnie z treścią § 17 ust. 5 Statutu „Urząd wydaje gazetę samorządową *Echo Czeladzi*, dla której Statut uchwała Rada Miejska”. Zapis powyższy, jako wykraczający poza zakres materii regulowanej przez przepisy statutów gmin, pozostaje w sprzeczności z art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z treścią którego organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach przepisów prawa. Regulowanie w Statucie materii nie objętych jego treścią jest z punktu widzenia porządku prawnego niedopuszczalne.

Za niezgodny z przepisem art. 14 ustawy o samorządzie gminnym uznać należy zapis § 22 Statutu, z którego wynika, iż uchwały Rady zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy składu Rady, w głosowaniu jawnym, chyba, że ustawa stanowi inaczej. Zapisem powyższym Rada zmodyfikowała w niedopuszczalny sposób określony w art. 14 ustawy o samorządzie gminnym tryb podejmowania uchwał. Tymczasem zadaniem organów gminy jest wykonywanie ustaw, a nie tworzenie regulacji przez ustawę ściśle i bezwzględnie unormowanych.

Zgodnie z treścią § 39 ust. 1 Statutu „Komisja rewizyjna kontroluje działalność Burmistrza oraz gminnych jednostek organizacyjnych, zwanych dalej podmiotami kontroli”. Natomiast § 40 ust. 1 Statutu stanowi, iż „Co najmniej na 7 dni przed terminem kontroli Przewodniczący Komisji Rewizyjnej zawiadamia Burmistrza oraz kierownika gminnej jednostki organizacyjnej mającej podlegać kontroli”. Powyższe regulacje pozostają w sprzeczności z przepisem art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w którym

wskazano, że rada gminy, za pośrednictwem komisji rewizyjnej, kontroluje działalność wójta, **gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy**. Przepisem art. 18a ust. 1 ustawodawca nie ograniczył się do wskazania na podmioty objęte możliwością przeprowadzenia kontroli, lecz precyzyjnie wskazał, które z nich są objęte kontrolą komisji rewizyjnej.

W § 60 ust. 3 Statutu ustalono, że „Referendum w sprawie odwołania Rady przed upływem kadencji przeprowadza się wyłącznie na wniosek mieszkańców, na zasadach określonych odrębną ustawą, nie wcześniej jednak niż po upływie 12 miesięcy od dnia wyborów lub dnia ostatniego referendum w sprawie odwołania Rady przed upływem kadencji. Nie przeprowadza się referendum w sprawie odwołania Rady, jeżeli data wyborów przedterminowych, przeprowadzanych w wyniku referendum, miałaby przypaść w okresie 6 miesięcy przed zakończeniem kadencji Rady”. Takie uregulowania Statutu pozostają w sprzeczności z treścią art. 5 ust. 2 ustawy o referendum lokalnym. Zgodnie z treścią wskazanego przepisu wniosek mieszkańców gminy w sprawach odwołania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego może zostać złożony **po upływie 10 miesięcy od dnia wyboru rady albo 10 miesięcy od dnia ostatniego referendum w sprawie jej odwołania i nie później niż na 8 miesięcy przed zakończeniem jej kadencji**. Wskazać przy tym należy, że art. 5 ust. 2 ustawy o referendum lokalnym obowiązuje i jest stosowany w obecnym brzmieniu od dnia przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej. Zmiana jego treści została podyktowana nowelizacją dokonaną na mocy art. 6 pkt 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 102, poz. 1055).

Zapisek § 76 ust. 4 Statutu postanowiono m. in., że rada podejmuje uchwałę o utworzeniu jednostki pomocniczej po przeprowadzeniu konsultacji z zainteresowanymi mieszkańcami. Takie uregulowanie pozostaje w sprzeczności z art. 5 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, który konstytuuje zasadę, że jednostkę pomocniczą tworzy rada gminy, w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami, bez ograniczania ich kręgu wyłącznie do zainteresowanych utworzeniem jednostki pomocniczej mieszkańców. W opinii organu nadzoru, w przypadku tworzenia jednostek pomocniczych gmin, konsultacje są prawnie skuteczne, jeżeli przeprowadzono je z mieszkańcami **gminy**. Nie wystarcza więc skonsultowanie zamiaru utworzenia jednostki pomocniczej z częścią mieszkańców, np. „z zainteresowanymi mieszkańcami” czy też „z mieszkańcami terenu, na którym istnieje albo ma zostać utworzona jednostka”. Z tego też powodu koniecznym jest stwierdzenie nieważności § 76 ust. 4 Statutu w zakresie słów „z zainteresowanymi” mieszkańcami. Mając na uwadze powyższą argumentację za sprzeczny z obowiązującymi przepisami prawa uznaje się, że zapis § 77 ust. 1 Statutu w zakresie w jakim konsultacje w przedmiocie utworzenia jednostki pomocniczej odbywają się z **mieszkańcami terenu, na którym istnieje albo ma zostać utworzona jednostka pomocnicza**.

Treścią § 3 ust. 3 Regulaminu Rady Miejskiej w Czeladzi stanowiącego załącznik nr 2 do Statutu przyznano Przewodniczącemu Rady poprzedniej kadencji prawo do „zwołania pierwszej sesji nowo wybranej rady w ciągu 7 dni po ogłoszeniu zbiorczych wyników wyborów do rad na obszarze całego kraju lub w przypadku wyborów przedterminowych, w ciągu 7 dni od ogłoszenia wyników wyborów do niej”. Powyższe uregulowanie w części, w której ustanawia po stronie Przewodniczącego Rady prawo do zwołania sesji rady wybranej w wyniku wyborów przedterminowych narusza przepis art. 20 ust. 2b ustawy o samorządzie gminnym. Wskazany przepis ustawy przewiduje bowiem w analogicznej sytuacji zwołanie sesji rady przez osobę, którą Prezes Rady Ministrów wyznaczył do pełnienia funkcji organów jednostki samorządu terytorialnego.

Zapisek § 10 ust. 1 Regulaminu Rady Miejskiej w Czeladzi postanowiono, iż „Na wniosek Burmistrza Przewodniczący Rady jest obowiązany wprowadzić do porządku obrad najbliższej sesji Rady projekt uchwały, **„jeśli wnioskodawcą jest Burmistrz”**, a projekt wpłynął do Rady co najmniej 7 dni przed dniem rozpoczęcia sesji”. Powyższe uregulowanie pozostaje w sprzeczności z art. 20 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym. Wskazany przepis ustawy przewiduje bowiem w opisywanym przypadku wprowadzenie do porządku obrad najbliższej sesji rady gminy, na wniosek burmistrza, **projektu każdej uchwały, bez jakichkolwiek ograniczeń**, tym bardziej do projektów uchwał, których wnioskodawcą jest Burmistrz, jeżeli projekt taki wpłynął do rady co najmniej 7 dni przed dniem rozpoczęcia sesji. Zastosowana w § 10 ust. 1 Regulaminu Rady modyfikacja art. 20 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym jest niedopuszczalna.

Analogicznie jak w przypadku § 22 Statutu, stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały, tak też w § 17 Regulaminu Rady Miejskiej w Czeladzi ustalono m. in., że uchwały rady podejmowane są zwykłą większością głosów, w głosowaniu jawnym, w obecności co najmniej połowy jej składu. Powyższa regulacja narusza ustanowiony przepisem art. 14 ustawy o samorządzie gminnym tryb podejmowania uchwał rady. Zgodnie z zapisem ustawy zapadają one zwykłą większością głosów, w głosowaniu jawnym, w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady. Nie chodzi zatem o głosowanie zwykłą większością, w obecności co najmniej połowy składu radnych obecnych na sesji, ale o podejmowanie uchwał zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu Rady, który w gminie Czeladź wynosi 21 radnych (zgodnie z treścią § 17 ust. 2 Statutu).

Podkreślić należy, że statut gminy jako akt prawny pochodny i komplementarny względem ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym nie może zawierać postanowień z nią sprzecznych, ani też jego postanowienia nie mogą być interpretowane w sposób sprzeczny z przepisami tej ustawy (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 stycznia 2001 roku, sygn. akt. III RN 40/00 – OSNP 2001/13/424). Rada gminy nie jest uprawniona do modyfikacji określonego ustawą trybu podejmowania uchwał w sposób sprzeczny z przepisami ustawy o samorządzie gminnym.

Ponadto organ nadzoru wskazuje na błędnie zastosowaną numerację załączników do przedmiotowego Statutu. Skoro zgodnie z brzmieniem § 1 uchwały Nr XXXIX/538/2004 w sprawie uchwalenia statutu Gminy Miejskiej Czeladź Rada postanowiła przyjąć Statut stanowiący załącznik nr 1 do niniejszej uchwały i będący jej integralną częścią, to w konsekwencji załączniki, o których mowa w § 4 (zał. nr 3) oraz w § 23 Statutu (zał. nr 2) są załącznikami do Statutu. Za takim stwierdzeniem przemawiają treść § 4 oraz § 23 Statutu, będącego integralną częścią uchwały Nr XXXIX/538/2004. Wobec powyższego należałoby zmienić numerację wymienionych załączników, a także wskazać, że stanowią one załączniki do Statutu Gminy Miejskiej Czeladź. Ponadto w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały błędnie wskazano na przepis art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym. Jeżeli intencją Rady było powołanie w podstawie prawnej uchwały przepisu art. 18 ustawy o samorządzie gminnym, powinna wskazać na art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy.

Z uwagi na powyższe stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały we wskazanej części jest uzasadnione i konieczne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Otrzymują:

1. Rada Miejska w Czeladzi
za zwrotnym potwierdzeniem odbioru;
2. a/a.

WOJEWODA ŚLĄSKI


Lechosław Jurczak