



WOJEWODA ŚLĄSKI

2004 -04- 15

URZĄD MIASTA CZELADŹ

Wpł. 2004 -04- 19
L. dz. 4018 SE-04
Ilość załączników
Podpis
R-32232

Katowice, dnia

PN-N – 0911/143/R/03

SE-04.0052-XXIX-24/04

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.)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Miejskiej w Czeladzi Nr XXVII/310/2004 z dnia 26 lutego 2004 roku w sprawie Statutu Gminy Miejskiej Czeladź, jako sprzecznej z przepisami art. 5 ust. 3 oraz art. 37a zdanie pierwsze ustawy o samorządzie gminnym.

Ponadto sprzeczne z prawem są:

- § 15 ust. 5 Statutu stanowiącego załącznik do uchwały, jako niezgodny z przepisem art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2001 roku, Nr 112, poz. 1198);
- § 15 ust. 6 Statutu stanowiącego załącznik do uchwały, jako niezgodny z przepisem art. 13 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej;
- § 15 ust. 7 Statutu stanowiącego załącznik do uchwały w części dotyczącej pisemnej odmowy udostępnienia zainteresowanemu informacji i dokumentów, jako niezgodny z przepisem art. 16 ust. 1 w związku z art. 14 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej;
- § 21 ust. 18 Statutu stanowiącego załącznik do uchwały, jako niezgodny z przepisem art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym;
- § 41 Statutu stanowiącego załącznik do uchwały, jako niezgodny z przepisem art. 61 ust. 1 zdanie pierwsze oraz 61 ust. 3 Konstytucji RP i art. 11b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym;

- § 46 ust. 4 Statutu stanowiącego załącznik do uchwały, jako niezgodny z przepisem art. 61 ust. 1 zdanie pierwsze oraz 61 ust 2 i 3 Konstytucji RP i art. 11b ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym;
- § 48 Statutu stanowiącego załącznik do uchwały, jako niezgodny z przepisem art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 2002 roku o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz. U. Nr 113, poz. 984 z późn. zm.);
- § 50 Statutu stanowiącego załącznik do uchwały w części dotyczącej wyłącznej właściwości burmistrza w zakresie zarządzania mieniem i gospodarki finansowej, jako niezgodny z przepisem art. 60 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym;
- § 51 ust. 2 Statutu stanowiącego załącznik do uchwały w części dotyczącej udzielenia upoważnienia do składania oświadczenia woli w zakresie zarządu mieniem, jako niezgodny z przepisem art. 46 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym;
- § 53 ust. 4 Statutu stanowiącego załącznik do uchwały, jako niezgodny z przepisem art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 22 marca 1990 roku o pracownikach samorządowych (t. j. Dz. U. z 2001 roku, Nr 142, poz. 1593 z późn. zm.);
- § 74 ust. 2 Statutu stanowiącego załącznik do uchwały, jako niezgodny z przepisem art. 58 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym;
- § 14 ust. 2 zdanie drugie Regulaminu Rady Miejskiej w Czeladzi stanowiącego załącznik Nr 2 do uchwały, jako wydany bez podstawy prawnej.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Czeladzi przyjęła Statut Miasta Czeladź. Zgodnie z przepisem art. 5 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym statut gminy określa zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej, natomiast zgodnie z treścią art. 37a zdanie pierwsze cytowanej ustawy przewodniczący organu wykonawczego jednostki pomocniczej może uczestniczyć w pracach rady gminy na zasadach określonych w statucie gminy, bez prawa udziału w głosowaniu. Tymczasem w przyjętym przez Radę Miejską Statucie, brak jest regulacji określających zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostek pomocniczych oraz ustalających zasady uczestnictwa przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej w pracach rady gminy. Z uwagi na powyższe, w związku z tym, że Statut nie zawiera obligatoryjnych elementów, jakie powinien zawierać akt tej rangi, stwierdzenie nieważności niniejszej uchwały w całości jest uzasadnione i konieczne (por. wyrok NSA w Katowicach, sygn. akt II SA /Ka 472/03 – nie publikowany).

Ponadto sprzeczne z prawem są następujące regulacje Statutu:

Zgodnie z § 15 ust. 5 Statutu stanowiącego załącznik do uchwały „Na wniosek zainteresowanej osoby złożony na ręce Burmistrza lub Sekretarza Miasta mogą być udostępnione informacje i dokumenty wynikające z wykonywania zadań publicznych, inne niż określone w ustępie 3”. Powyższy zapis Statutu, sugerujący wyłącznie pisemną formę wniosku o udostępnienie informacji publicznej (*wniosek zainteresowanej osoby złożony na ręce...*), pozostaje w sprzeczności z przepisem art. 10 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Cytowana ustawa w przepisach art. 10 przewiduje bowiem udostępnienie informacji publicznej na wniosek (ust. 1) oraz bez pisemnego wniosku, w sytuacji gdy informacja taka może być niezwłocznie udostępniona (ust. 2). W związku z powyższym ograniczenie formy udostępnienia informacji publicznej wyłącznie do pisemnego wniosku zainteresowanej osoby, leży w sprzeczności z uregulowaniami ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Stosownie do brzmienia § 15 ust. 6 Statutu „Dokumenty i informacje udostępnia się zainteresowanemu w godzinach urzędowania, bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu 7 dni od dnia złożenia wniosku. Termin, o którym mowa może ulec wydłużeniu ze względu na stopień skomplikowania sprawy. Przepis art. 36 KPA stosuje się odpowiednio”. Taka regulacja pozostaje w sprzeczności z przepisem art. 13 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Stosownie do treści tego przepisu „Udostępnienie informacji publicznej na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku. Przepis art. 13 ust. 2 cyt. ustawy stanowi, iż jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w terminie 14-dniowym od dnia złożenia wniosku, podmiot obowiązany do jej udostępnienia powiadamia w tym terminie o powodach opóźnienia oraz o terminie, w jakim udostępni informację, nie dłuższym jednak niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku”.

Rada nie jest upoważniona do modyfikacji określonego ustawą trybu udostępnienia informacji, gdyż wtedy wkracza w nienaruszalne kompetencje ustawodawcy. Tymczasem zadaniem organów gminy jest wykonywanie ustaw, a nie tworzenie regulacji przez ustawę ściśle i bezwzględnie unormowanych.

Za niezgodny z przepisem art. 16 ust. 1 w zw. z art. 14 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej należy uznać przepis § 15 ust. 7 Statutu w części dotyczącej pisemnej odmowy udostępnienia informacji i dokumentów. Stosownie do treści art. 14 ust. 2 cytowanej ustawy „Jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w sposób lub w formie

określonych we wniosku, podmiot obowiązany do jej udostępnienia powiadamia pisemnie wnioskodawcę o przyczynach braku możliwości udostępnienia informacji zgodnie z wnioskiem i wskazuje, w jaki sposób lub w jakiej formie informacja może być udostępniona niezwłocznie. W takim przypadku, jeżeli w terminie 14 dni od powiadomienia wnioskodawca nie złoży wniosku o udostępnienie informacji w sposób lub w formie wskazanych w powiadomieniu, postępowanie o udostępnienie informacji umarza się”. Natomiast zgodnie z treścią art. 16 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej „Odmowa udostępnienia informacji publicznej oraz umorzenie postępowania o udostępnienie informacji przez organ władzy publicznej następuje w drodze decyzji administracyjnej”. W świetle powyższego zapis ust. 7 § 15 kwestionowanej uchwały przewidujący pisemną formę odmowy udostępnienia zainteresowanemu informacji publicznej, pozostaje w sprzeczności z zapisami ustawy o dostępie do informacji publicznej, która dla odmowy udostępnienia takiej informacji oraz umorzenia postępowania w przedmiotowej sprawie, zastrzega wyraźnie w przepisie art. 16 ust. 1 formę decyzji administracyjnej.

Przepis § 21 ust. 18 Statutu zastrzegający do wyłącznej właściwości Rady powoływanie Rady Redakcyjnej miesięcznika samorządowego „Echo Czeladzi” stoi w sprzeczności z uregulowaniem art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Przepis art. 22 ust. 1 cytowanej ustawy określa w swojej treści materię statutową, do której należą organizacja wewnętrzna oraz tryb pracy organów gminy. Zapis Statutu przyznający radzie kompetencję do powoływania Rady Redakcyjnej czasopisma, nie należy do materii objętej przepisem art. 22 ustawy o samorządzie gminnym, a co za tym idzie jego umieszczenie w Statucie gminy jest niedopuszczalne (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 31 marca 2004 roku, sygn. akt III S.A./Gl 62/04 – nie publikowany).

W § 41 Statutu ustalono, że „Komisja Rewizyjna prowadzi postępowanie w sposób zapewniający zachowanie tajności w niezbędnym zakresie”. Poważne wątpliwości interpretacyjne nasuwa użyte w treści § 41 Statutu sformułowanie „w niezbędnym zakresie”. Wobec faktu użycia w kwestionowanej uchwale niedookreślonego zwrotu, niewyjaśnienia zakresu postępowania objętego tajnością oraz prawdopodobieństwa prowadzenia przez Komisję Rewizyjną tajnych postępowań w dowolnie określonym przez nią zakresie, powyższy zapis Statutu należy uznać za sprzeczny z przepisami art. 61 ust. 1 zdanie pierwsze oraz z art. 63 ust. 3 Konstytucji RP i art. 11b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Konstytucja RP wśród praw i wolności politycznych wymienia prawo obywatela do uczestnictwa w życiu publicznym, rozumiane między innymi jako prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne

(przepis art. 61 ust. 1 Konstytucji). Ograniczenie wyżej wskazanego prawa może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa (przepis art. 61 ust. 3 Konstytucji). Należy wskazać, że większość wolności i praw konstytucyjnych ma charakter praw podmiotowych – prawnie chronionych i to w kwalifikowany sposób. Wynika to zarówno z zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji (art. 8 ust. 2), jak i reguły sądowego dochodzenia naruszonych wolności i praw oraz obywatelskiego prawa skargi konstytucyjnej (art. 79) – por. *W. Skrzydło, Polskie Prawo Konstytucyjne, Lublin 1999 rok, s. 181.*

Również przepis art. 11b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym przewiduje, że działalność organów gminy jest jawna, a ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw. Mając na uwadze powyższe, przyjęcie § 41 Statutu w jego obecnym brzmieniu jest niedopuszczalne.

Podobnie zapis § 46 ust. 4 Statutu w brzmieniu „W posiedzeniach Komisji Rewizyjnej mogą brać udział tylko jej członkowie oraz zaproszone osoby”, należy uznać za sprzeczny z przepisami art. 61 ust. 1 zdanie pierwsze, 61 ust. 2 i 3 Konstytucji RP i art. 11b ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym. Ograniczenie kręgu uczestników posiedzeń Komisji tylko do jej członków i zaproszonych osób, stoi w wyraźnej sprzeczności z wskazanymi uregulowaniami Konstytucji RP i ustawy o samorządzie gminnym.

Przepis § 48 Statutu odsyłający w materii wygaśnięcia mandatu Burmistrza do § 36 ust. 1 Statutu wymieniającego przypadki wygaśnięcia mandatu radnego, pozostaje w sprzeczności z przepisem art. 26 ust. 1 ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Przepis ten oprócz przypadków wygaśnięcia mandatu wójta pokrywających się z sytuacjami wygaśnięcia mandatu radnego, wskazuje na dodatkowe okoliczności, których zaistnienie powoduje wygaśnięcie mandatu wójta, burmistrza, prezydenta miasta. Są to: orzeczenie trwałej niezdolności do pracy w trybie określonym w przepisach o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, odwołanie w drodze referendum, odwołanie wójta w trybie art. 96 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym - w razie powtarzającego się naruszenia Konstytucji lub ustaw oraz wygaśnięcie mandatu wójta na skutek zmian w podziale terytorialnym, polegających na włączeniu jednostki samorządu terytorialnego do innej jednostki albo na połączeniu dwóch lub więcej jednostek w jedną jednostkę (przepis art. 197 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 16 lipca 1998 roku Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, t.j. Dz. U. z 2003 roku, Nr 159, poz. 1547 z późn. zm.). Wobec powyższego, przyjęcie treści § 48 Statutu odsyłającego do

uregulowania § 36 ust. 1 jest niedopuszczalne, gdyż zawęża przewidziane ustawowo przypadki wygaśnięcia mandatu Burmistrza.

Podobnie § 50 Statutu, w części dotyczącej wyłącznej właściwości Burmistrza w zakresie zarządzania mieniem i gospodarki finansowej, uszczupla przyznane wójtowi ustawą o samorządzie gminnym uprawnienia w zakresie zarządu mieniem i gospodarki finansowej, i jako taki pozostaje w sprzeczności art. 60 ust. 2 cytowanej ustawy. Przepis ten wśród wyłącznych kompetencji wójta wymienia także zgłaszanie propozycji zmian w budżecie gminy. Natomiast kwestionowany zapis § 50 Statutu pomija w swojej treści przyznane ustawowo wójtowi uprawnienie do proponowania zmian w budżecie.

W § 51 ust. 2 ustalono, że „Burmistrz może do złożenia oświadczenia woli w zakresie zarządu mieniem w jego imieniu upoważnić inną osobę, również w przypadku, jeżeli czynność prawna wymaga kontrasygnaty Skarbnika Miasta lub osoby przez niego upoważnionej”. Natomiast zgodnie z treścią art. 46 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym „Oświadczenie woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem składa jednoosobowo wójt albo działający na podstawie jego upoważnienia zastępca wójta samodzielnie albo wraz z inną upoważnioną przez wójta osobą”. Z uwagi na powyższe, należy stwierdzić, że osobą upoważnioną przez Burmistrza do składania oświadczeń woli w zakresie zarządu mieniem nie może być jakakolwiek „inna osoba”, tak jak sugeruje to przepis § 51 ust. 2 kwestionowanej uchwały, lecz zawsze zastępca burmistrza, który działa albo samodzielnie, albo wraz z inną upoważnioną przez wójta osobą.

Zapis § 53 ust. 4 Statutu zawiera w swojej treści możliwość nawiązania stosunku pracy na podstawie mianowania z wymienionymi pracownikami (mogą to być kierownicy wydziałów i zespołów, osoby zatrudnione na samodzielnych stanowiskach w Urzędzie Miasta Czeladź). Tym samym w gestii kierownika urzędu pozostawia się podjęcie decyzji w przedmiotowej sprawie. Tymczasem z treści przepisu art. 2 pkt 2 ustawy o pracownikach samorządowych wyraźnie wynika, że to statut gminy przewiduje, czy i z kim w urzędzie zostanie nawiązany stosunek pracy na podstawie mianowania.

Przepis § 74 ust. 2 Statutu w brzmieniu „Uchwały organów Gminy dotyczące zobowiązań finansowych zapadają bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy składu Rady” pozostaje w sprzeczności z przepisem art. 58 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Stosownie do treści cytowanego art. „Uchwały rady gminy dotyczące zobowiązań finansowych zapadają bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady”. Należy wskazać, że statut gminy jako akt prawny pochodny i komplementarny względem ustawy z dnia 8 marca 1990 r. 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, a także nie powinien powtarzać jej przepisów (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 stycznia 2001 roku, sygn. akt III RN 40/00 – OSNP 2001/13/424). Rada gminy nie jest zatem uprawniona do modyfikacji określonego ustawą trybu podejmowania uchwał w sposób sprzeczny z przepisami ustawy o samorządzie gminnym.

Zapisem § 14 ust. 2 zdanie drugie Regulaminu Rady Miejskiej w Czeladzi, stanowiącego załącznik Nr 2 do uchwały zostało postanowione, że o uwzględnieniu zgłoszonych do protokołu poprawek i uzupełnień decyduje Przewodniczący obrad. Taka regulacja nie znajduje podstawy prawnej, bowiem jedynym organem uprawnionym do zatwierdzenia protokołu sesji jest Rada. Ponadto stosownie do treści art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie jej obrad. W świetle tak zakreślonych kompetencji przewodniczącego, decyzja o uwzględnieniu bądź nieuwzględnieniu zgłoszonych do protokołu poprawek i uzupełnień, pozostaje poza jego ustawowo określonymi zadaniami.

Ponadto w toku prowadzonego z urzędu postępowania zauważono następujące nieprawidłowości:

Przepis § 47 ust. 4 Statutu w brzmieniu „Kadencja Burmistrza rozpoczyna się w dniu rozpoczęcia kadencji Rady po złożeniu przez niego ślubowania” powinien zostać zmieniony ze względu na treść przepisu art. 29a ustawy o samorządzie gminnym wiążącego moment złożenia przez Burmistrza ślubowania z objęciem przez niego obowiązków.

Przepisy części 5 Statutu pn. „Referendum gminne” nie zawierają postanowień dotyczących możliwości przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta, burmistrza, prezydenta miasta czy to na wniosek mieszkańców gminy, czy też z inicjatywy Rady, na które wyraźnie wskazują przepisy art. 5 ust. 1a i 1b ustawy z dnia 15 września 2000 roku o referendum lokalnym (Dz. U. Nr 88, poz. 985 z późn. zm.).

Podobnie przepis § 3 Regulaminu Rady Miejskiej w Czeladzi, stanowiącego załącznik nr 2 do uchwały nie przewiduje sytuacji zwołania pierwszej sesji Rady, jeżeli wybory do Rady były wynikiem referendum lokalnego w sprawie odwołania rady gminy (art. 20 ust. 2b ustawy o samorządzie gminnym). Skoro postanowienia Statutu zawierają przepisy wskazujące na osobę, która zwołuje pierwszą sesję rady wybranej w trybie przepisów ustawy z dnia 16 lipca 1998 roku Ordynacja wyborcza do rad gmin, powiatów i sejmików województw (t. j. Dz. U. z 2003 r., Nr 159, poz. 1547) powinny także wskazywać na to kto

zwołuje pierwszą sesję rady, jeżeli wybory były wynikiem referendum lokalnego w sprawie odwołania organu stanowiącego gminy.

Ponadto należy wskazać na niefortunne uregulowanie przepisu § 37 ust. 1 i ust. 2 Statutu (Komisja Rewizyjna składa się z 5 radnych, w tym z przedstawicieli wszystkich klubów) w powiązaniu z przepisem § 28 ust. 1 Statutu (co najmniej dwóch radnych może utworzyć klub radnych). Stosowanie ww. przepisów statutowych może doprowadzić do sytuacji, w której w Radzie Miejskiej będzie funkcjonowało 10 klubów radnych, z których każdy będzie uprawniony do posiadania swojego przedstawiciela w Komisji Rewizyjnej, co – ze względu na obowiązujący pięcioosobowy jej skład – stanie się niewykonalne. Taka sytuacja zrodzi konieczność wprowadzenia zmian w przepisach statutowych, ponieważ obecne brzmienie przepisu § 37 ust. 1 Statutu wyraźnie określa pięcioosobowy skład komisji Rewizyjnej.

Mając na uwadze powyższe, unieważnienie przedmiotowej uchwały 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 Jarzębski

20.04.04

E. Argus