



## WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Znak: PNK.I.4130.64.2018

Kielce, dnia 05-10-2018

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.),

#### **stwierdza się nieważność**

uchwały Nr X/11/2018 Rady Miejskiej w Starachowicach z dnia 31 sierpnia 2018 roku w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Starachowice.

#### **Uzasadnienie**

Rada Miejska w Starachowicach na sesji w dniu 31 sierpnia 2018 roku podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Starachowice, który stanowi załącznik do tej uchwały.

Stosownie do art. 22 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy określa statut gminy. Zgodnie z art. 3 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym statut gminy jest zasadniczym aktem jednostki, stanowiącym o jej ustroju, uchwalanym przez radę gminy na podstawie normy kompetencyjnej wynikającej z art. 18 ust. 2 pkt 1 tej ustawy.

Ustawa o samorządzie gminnym nie zawiera jednej zbiorczej normy prawnej obejmującej katalog spraw regulowanych w statucie gminy. Zawiera ona wiele przepisów prawnych wskazujących na kwestie wymagające uwzględnienia w statucie. Mimo ich rozproszenia po całej ustawie, konieczne jest jednak kompleksowe ujęcie w akcie ustrojowym wszystkich zagadnień, których te przepisy dotyczą.

Wszystkie elementy wymienione w przepisach ustawy o samorządzie gminnym są elementami obligatoryjnymi statutu i brak któregokolwiek z nich dyskwalifikuje statut w całości. Stanowisko to potwierdził NSA, stwierdzając m.in., iż: "statut powinien jednak zawierać wszystkie uregulowania przewidziane ustawą. Ustawa nie zna bowiem pojęcia statutu częściowego" - por. wyrok z dnia 11 czerwca 2003 roku, sygn. akt II SA/Ka 472/03.

W opiniowanym Statucie Miasta Starachowice brak jest regulacji dotyczącej zasad dostępu do dokumentów i korzystania z nich, tym samym Statut Miasta Starachowice nie zawiera elementów obligatoryjnych, co wpływa na legalność całego aktu. Zgodnie z art. 11b ust. 3 ustawy zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich określa statut gminy. Tymczasem w § 11 ust.11 Statutu Rada Miejska przyjęła zapis, zgodnie z którym „szczegółowy tryb udostępniania dokumentów i korzystania z nich określa prezydent w drodze zarządzenia”. Takiego uregulowania nie można uznać za realizację delegacji ustawowej określonej w art. 11b ust. 3 ustawy. W orzecznictwie sądowno-administracyjnym oraz orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że przepis art. 11b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym stanowi o umocowaniu rady do określenia w statucie aspektów proceduralnych, wskazujących na sposób urzeczywistnienia prawa do informacji, takich jak określenie ogólnych reguł czy technicznych możliwości zapoznania się z ich treścią. Wskazane zasady dotyczą takich reguł o charakterze porządkowym, które dotyczą miejsca i czasu udostępniania dokumentów, technicznych uwarunkowań zapoznawania się z ich treścią, czy ich kopiowania, powielania, dokonywania wypisów itp.- por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 września 2002 r., sygn. akt K 38/01, OTK 2002/2/5/59, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 15 listopada 2006 r., sygn. akt II SA/Ol 740/06, wyrok WSA w Opolu z dnia 14 maja 2009 r. sygn. akt II SA/Op 114/09. Z art. 11b ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym wynika, że prezydent nie może wydawać zarządzeń objętych kompetencją rady gminy, zatem organ wykonawczy nie może wydać zarządzenia wewnętrznego w sprawie, która z mocy ustawy podlega regulacji w uchwale wydanej przez radę gminy, będącej aktem prawa miejscowego.

Zgodnie z art. 24 ustawy o samorządzie gminnym radny jest obowiązany brać udział w pracach rady gminy i jej komisji oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany. W wykonywaniu mandatu radnego radny ma prawo, jeżeli nie narusza to dóbr osobistych innych osób, do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały, oraz wglądu w działalność urzędu gminy, a także spółek z udziałem gminy, spółek handlowych z udziałem gminnych osób prawnych, gminnych osób prawnych, oraz zakładów, przedsiębiorstw i innych gminnych jednostek organizacyjnych, z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej.

Wskazane przepisy ustawy wprowadzają po stronie radnych trzy uprawnienia o charakterze informacyjnym:

- 1) prawo uzyskiwania informacji i materiałów,
- 2) prawo wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały,
- 3) prawo wglądu w działalność urzędu, samorządowych jednostek organizacyjnych oraz spółek z udziałem gminy i spółek handlowych z udziałem gminnych osób prawnych.

Upewnienia te nie mają nieograniczonego charakteru, ich ramy tworzy: wykonywanie mandatu radnego, dobra osobiste innych osób oraz przepisy o tajemnicy prawnie chronionej. Wprowadzenie w §16 ust. 1 Statutu Miasta Starachowice regulacji dotyczących dostępu radnych do materiałów i informacji poprzez użycie sformułowania "w szczególności" i tym samym wskazanie katalogu otwartego realizacji tego upewnienia nie znajduje żadnego uzasadnienia prawnego i stanowi modyfikację art. 24 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym.

Ponadto wskazać należy, że zgodnie z art. 21a ustawy o samorządzie gminnym przewodniczący rady gminy w związku z realizacją swoich obowiązków może wydawać polecenia służbowe pracownikom urzędu gminy wykonującym zadania organizacyjne, prawne oraz inne zadania związane z funkcjonowaniem rady gminy, komisji i radnych. W tym przypadku przewodniczący rady gminy wykonuje upewnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników, o których mowa w zdaniu pierwszym. Przewodniczący rady nie może wydawać poleceń służbowych wszystkim pracownikom urzędu gminy, ale jedynie tym, którzy wykonują zadania organizacyjne, prawne oraz inne zadania związane z funkcjonowaniem rady, komisji i radnych. Przyjęty przez Radę Miejską w Starachowicach w § 17 zd.1 Statutu zapis określający upewnienie Przewodniczącego Rady do wydawania poleceń służbowych pracownikom urzędu stanowi modyfikację zapisów ustawy, co nie znajduje normatywnego uzasadnienia.

Poza tym użyte w załączniku Nr 7 sformułowanie „rozpatruje” (w §1, 6-9), wskazuje na Komisję Skarg, Wniosków i Petycji, a nie Radę Miasta, jako organ właściwy do rozpatrywania skarg, wniosków i petycji. Takie unormowanie zadań Komisji Skarg, Wniosków i Petycji sprzeczne jest z normą kompetencyjną wyrażoną w kpa, zgodnie z którą jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, jest organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2 - rada gminy (art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1257 z późn. zm.).

W części V Statutu Miasta Starachowice Rada Miejska w §37- 42 określiła zasady tworzenia jednostek pomocniczych gminy. Zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym

zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej określa statut gminy. Ustawodawca w sposób bardzo ogólny zarysował instytucję jednostek pomocniczych gminy pozostawiając swobodę w tym zakresie prawa miejscowemu. Do regulacji statutowych pozostawiono także kwestie kryteriów uwzględnianych podczas tworzenia, podziału, łączenia i znoszenia jednostek pomocniczych. Zdaniem organu nadzoru wskazane regulacje Statutu nie wypełniają delegacji ustawowej, bowiem nie określają żadnych zasad podziału, łączenia i zniesienia jednostki pomocniczej. Stwierdzenie zawarte w § 41 Statutu Miasta Starachowice, że „na wniosek mieszkańców rada może dokonać podziału, łączenia bądź zniesienia jednostki pomocniczej w drodze uchwały” - nie stanowi żadnych zasad w zakresie określonym przez ustawodawcę w art. 5 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym -por. rozstrzygnięcie nadzorcze Woj. Warm.-Maz. z dnia 6 lutego 2013 r., PN.4131.133.13 za Legalis.

Wątpliwości organu nadzoru budzi też załącznik Nr 8 do Statutu określający Regulamin używania Sztandaru Miasta Starachowice, bowiem Statut nie może zawierać podstawy prawnej do ustalania takich regulaminów, analogicznie należy ocenić Regulamin nadawania Honorowego Obywatelstwa Miasta Starachowice oraz tytułu „Zasłużony dla Miasta Starachowice” stanowiący załącznik Nr 9. Skoro załączniki te miałyby stanowić część Statutu, to znaczy, że miałyby charakter aktów prawa miejscowego, a więc podstawą ewentualnego ustalenia tych regulaminów powinny być wyłącznie przepisy ustawowe. Podstawę podjęcia uchwał jednostek samorządu terytorialnego m. in. w sprawie flag stanowią przepisy ustawy z dnia 21 grudnia 1978 r. o odznakach i mundurach (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 38), która nie zawiera upoważnienia do uchwalania prawa miejscowego w zakresie wskazanym w załączniku Nr 8, zaś Statut sam w sobie nie może stanowić podstawy prawnej do ustalenia takich regulaminów. Jeżeli natomiast załączniki Nr 8 i Nr 9 do Statutu miałyby posiadać wyłącznie walor informacyjny, to należy wskazać, że Statut powinien mieć charakter normatywny.

Brak jest też podstaw do zawarcia w treści Statutu regulacji zawartych w Części III w zakresie nałożenia na kluby radnych obowiązku określenia celów i form ich działalności w protokole utworzenia klubu oraz nałożenia obowiązku przyjęcia regulaminów określających zasady ich działania, obowiązujący stan prawny nie daje podstaw do wprowadzania tego typu ograniczeń form samoorganizacji radnych Miasta. Analogicznie należy ocenić ograniczenie możliwości wyrażenia opinii klubu wyłącznie do formy pisemnej. Ustawodawca nie wprowadził w ustawie żadnych ograniczeń związanych z tworzeniem klubów radnych, nie jest tym bardziej dopuszczalne tworzenie takich barier w statucie, za co uznać niewątpliwie należy obowiązek określania celów i form działalności oraz konstruowania regulaminów i protokołów.

Konsekwentnie należy przyjąć, że brak jest podstaw do regulacji przez radę gminy sposobu reprezentacji klubów na zewnątrz (vide § 29 ust. 3).

Powyższe jest wystarczające do uznania, że uchwała nr X/11/2018 Rady Miejskiej w Starachowicach z dnia 31 sierpnia 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Starachowice, z uwagi na wskazane nieprawidłowości 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.

Niezależnie organ nadzoru wskazuje, że Statut Miasta Starachowice zawiera także liczne postanowienia będące powtórzeniem regulacji ustawowych n.p. § 12-15, 18, 31, 47. W § 23 ust. 3 Statutu Rada Miejska wskazała, którzy radni mogą być członkami Komisji Rewizyjnej, wyłączając z jej składu radnych pełniących funkcję Przewodniczącego i Wiceprzewodniczącego Rady i podobne wyłączenie w § 2 ust. 5 załącznika nr 7 do załącznika nr 1 wskazano również w stosunku do radnych będących członkami Komisji Skarg, Wniosków i Petycji. Biorąc pod uwagę, że skład komisji tego typu normowany jest w art. 18a ust. 2 i art.18b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym należy uznać, że Rada Miasta podjęła uchwałę, w której uregulowała kwestie zastrzeżone do normowania w drodze ustawy, a więc z przekroczeniem kompetencji. Ponadto Część VII załącznika do uchwały dotycząca gospodarki finansowej Miasta, w § 45-47 Statutu, również stanowi powtórzenie przepisów Rozdziału 6 ustawy, zdaniem organu nadzoru brak jest podstawy prawnej do regulacji tych kwestii w Statucie, ich regulacja stanowi zatem przekroczenie delegacji ustawowej. Podstawowym aktem określającym dochody w tym zakresie jest ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2018 r., poz. 1530), zatem brak jest podstawy prawnej do wskazywania w Statucie jakie kategorie dochodów stanowią dochód gminy.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach, za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia.

Podpis  
Agata Katarzyna Wojtyszek  
Wojewoda Świętokrzyski

**Potwierdzam zgodność kopii wydruku z dokumentem elektronicznym:**

Identyfikator dokumentu	1058362.2504120.2652625
Nazwa dokumentu	Stwierdzenie nieważności uchwały Nr X112018 RM w Starachowicach z dnia 31.08.2018r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Starachowice..pdf
Tytuł dokumentu	Stwierdzenie nieważności uchwały Nr X112018 RM w Starachowicach z dnia 31.08.2018r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Starachowice.
Sygnatura dokumentu	PNK.I.4130.64.2018
Data dokumentu	2018-10-05
Skrót dokumentu	84F23A3EB8DA926AA60C5279127B8FB732D7385B
Wersja dokumentu	1.33
Data podpisu	2018-10-05 13:59:47
Podpisane przez	Agata Katarzyna Wojtyszek Wojewoda Świętokrzyski

EZD 3.30.481.4063.3664

Data wydruku: 2018-10-08

Autor wydruku: Sekretariat WPNiK w zastępstwie za Furmańska Dorota (Inspektor - Izabela Antoszevska)