



## WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.596.2020

Katowice, dnia 26 czerwca 2020 r.

### Rada Miejska w Kłobucku

#### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 198/XXII/2020 Rady Miejskiej w Kłobucku z dnia 26 maja 2020 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Kłobuck, w całości, jako niezgodnej z art. 5 ust. 3 w zw. z art. 11b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym (dalej jako: ustawa).

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 26 maja 2020 roku Rada Miejska w Kłobucku uchwaliła statut Gminy Kłobuck. Powyższa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 maja 2020 roku.

*Statut gminy jest zasadniczym aktem jednostki, stanowiącym o jej ustroju (art. 3 ust. 1 ustawy), uchwalanym przez radę gminy na podstawie normy kompetencyjnej z art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy. Zgodnie z art. 40 ustawy, na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy (ust. 1). Na podstawie przepisów tej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie m.in. wewnętrznego ustroju gminy (ust. 2). Jednocześnie norma art. 3 ust. 1 ustawy przesądza, że o ustroju gminy stanowi jej statut, który podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 22 ust. 2 ustawy). Stwierdzić należy, że rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy, a zatem musi respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu (art. 87 ust. 2 Konstytucji). Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W ramach udzielonej organowi stanowiącemu delegacji organ ten nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Ponadto, na podstawie art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wskazany powyżej przepis Konstytucji stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej, czyli zasadę praworządności. Przekroczenie kompetencji przez Radę Gminy przy podejmowaniu ww. uchwały*

powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 roku (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż *opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.* Powyżej wskazana konstytucyjna zasada praworządności została doprecyzowana w art. 94 zd. 1 Konstytucji, który stanowi, że *organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów.*

Ustawa nie zawiera jednej normy prawnej obejmującej katalog spraw regulowanych w statucie gminy. Ustawa zawiera wiele przepisów prawnych wskazujących na kwestie wymagające uwzględnienia w statucie. I tak elementy, jakie powinien zawierać statut jednostki samorządu terytorialnego, zostały wskazane w ustawie w: art. 5 ust. 3, art. 11b ust. 3, art. 18a ust. 5, art. 18b ust. 3, art. 22 ust. 1, art. 23 ust. 2, art. 37a ust. 1, art. 51 ust. 3. Wszystkie elementy wymienione w przywołanych przepisach ustawy są elementami obligatoryjnymi statutu i brak któregokolwiek z nich dyskwalifikuje statut w całości. Statut gminy ma określać ustrój gminy (art. 3 ust. 1 ustawy), ale wyłącznie poprzez doprecyzowanie rozwiązań ustrojowych zawartych w ustawach bądź poprzez uzupełnienie kwestii, które w ustawach nie zostały unormowane, ale ustawa tworzy podstawę do takiego unormowania. Jak już wskazano wyżej, treść statutu, jako aktu podustawowego, nie może wykraczać poza granice upoważnienia i nie może być sprzeczna z przepisami ustawowymi. Dodać także należy, iż *modyfikacja, czy powtórzenie przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy* (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 roku, sygn. akt I SA/Lu 882/02, Legalis nr 95559; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 roku, sygn. akt II OSK 1077/09, Legalis nr 215766; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 roku, sygn. akt IV SA/Gl 391/12, Legalis nr 767206).

Wszystkie elementy wymienione w przywołanych przepisach 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, niepubl.).

Tymczasem, uchwała nie zawiera wszystkich elementów wymaganych ww. przepisami ustawy.

Uchwała ustrojowa podjęta przez Radę Miejską w Kłobucku nie realizuje w sposób prawidłowy delegacji ustawowej w zakresie zasad tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej (a więc materii wynikającej z art. 5 ust. 3 ustawy).

Rada Miejska wprawdzie podjęła próbę uregulowania powyższych kwestii w statucie, jednakże wobec niedoregulowania pewnych zagadnień, bądź przyjęcia nieprawidłowych sformułowań przepisów uchwały, unormowania te należy uznać za niewystarczające dla pełnej realizacji delegacji ustawowej. I tak przepisem § 57 uchwały Rada przewidziała, że:

*1. Tworzenie, łączenie, dzielenie i znoszenie jednostek pomocniczych następuje w drodze uchwały rady miejskiej po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami.*

*2. Jednostki pomocnicze są tworzone, łączone, dzielone lub znoszone przy uwzględnieniu naturalnych uwarunkowań przestrzennych, komunikacyjnych oraz istniejących więzi społecznych i gospodarczych.*

Należy zauważyć, że ww. przepis dotyczy materii ustawowej i właściwie reguluje kwestie wcześniej już unormowane. Zdaniem organu nadzoru przepis § 57 ust. 1 uchwały jest w istocie modyfikacją przepisu art. 5 ust. 2 ustawy.

W myśl art. 5 ust. 1 ustawy gmina może tworzyć jednostki pomocnicze: sołectwa oraz dzielnice, osiedla i inne. Jednostką pomocniczą może być również położone na terenie gminy miasto. Jednostkę pomocniczą tworzy rada gminy w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy (ust. 2). Stosownie do treści art. 5 ust. 3 tej ustawy zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej określa statut gminy.

Powyższe oznacza, że zgodnie z przepisami ustawy inicjatywa w przedmiocie ustanowienia jednostki pomocniczej należy albo do rady gminy, która powinna podjąć po uprzednich konsultacjach z mieszkańcami stosowną uchwałę, albo do samych mieszkańców.

W tym miejscu zauważyć należy, że konsultacje są konieczne w każdym przypadku tworzenia jednostki pomocniczej. Ustawa nakłada wprawdzie obowiązek przeprowadzenia konsultacji, ale nie narzuca ani formy, ani trybu ich przeprowadzenia, nie określa liczby mieszkańców mających wyrazić swoją wolę. W tej sytuacji, stosownie do ust. 3 art. 5 ustawy o samorządzie gminnym, ta regulacja powinna znaleźć się w statucie gminy i w tym zakresie ustawodawca pozostawił swobodę radzie gminy.

Zdaniem organu nadzoru § 61 uchwały nie wyczerpuje zawartej w art. 11b ust. 3 ustawy delegacji do ustalenia zasad dostępu do dokumentów i korzystania z nich w ramach realizacji zasady jawności działania organów gminy.

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 16 września 2002 r. (sygn. akt K 38/01 OTK-A 2002 Nr 5, poz. 59) użyte w art. 11b ust. 3 wyrażenie "zasady" odnosić się może jedynie do tych dyrektyw proceduralnych, które mają wyłącznie charakter techniczno - organizacyjny, a zarazem wskazują na sposób urzeczywistnienia materialnej treści prawa do informacji. Dyrektywy takie mogą dotyczyć tylko kwestii o *stricte* techniczno - porządkowym charakterze, jak - przykładowo - określenie czasu urzędowania, w którym dany dokument będzie udostępniany, wskazanie jednostki organizacyjnej odpowiedzialnej za udostępnienie określonych dokumentów, sprecyzowanie zasad, w oparciu o które odbywać się będzie ich kopiowanie, powielanie, dokonywanie wypisów itp. Regulacje uchwały dotyczące "zasad udostępniania dokumentów organów gminy" wskazują jedynie osoby udostępniające dokumenty, wkraczając przy tym w sferę uprawnień Burmistrza Kłobucka, co należy uznać za istotne naruszenie prawa.(art. 33 ust. 3 ustawy).

Pominięcie tychże zasad w treści uchwały ustrojowej jest istotnym naruszeniem prawa. Pozbawiona elementu obligatoryjnego uchwała, czyni bowiem Statut Gminy aktem niekompletnym, nie spełniającym wymogów, jakie stawia przed nim upoważnienie ustawowe. Tym samym uchwała

ta, jako nie realizująca w pełni zakresu delegacji ustawowej, musi zostać uznana za sprzeczną z prawem w całości.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru wskazuje na niezgodność z prawem poszczególnych przepisów w treści uchwały. Jak wcześniej organ nadzoru podnosił statut jest zasadniczym aktem ustrojowym gminy. Materia statutowa obejmować więc może wszelkie kwestie z zakresu ustroju gminy, o ile nie zostały one już uregulowane aktem wyższego rzędu i o ile ich regulacja nie będzie naruszała obowiązującego prawa. Statut gminy powinien normować materię ustrojową gminy w takim zakresie, w jakim nie czynią tego ustawy, a jego treść musi być z nimi zgodna.

Tymczasem powyższych wymogów nie spełniają następujące przepisy uchwały:

Treść § 1 uchwały jest spreczna z art. 1 ust. 1, art. 3 ust. 1 i art. 22 ust. 1 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. Z treści art. 1 ust. 1 ustawy *mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową*. Tymczasem Rada Miejska w § 1 ust. 1 uchwały wskazała, że *Wspólnotę samorządową Gminy Kłobuck stanowią mieszkańcy miasta Kłobuck oraz sołectw utworzonych na terytorium gminy na podstawie odrębnych uchwał rady miejskiej*. Tym samym regulacja § 1 ust. 1 uchwały jest zbędna, gdyż stanowi powtórzenie regulacji ustawowej.

W przepisie § 1 ust. 2 uchwały Rada Miejska określiła, że *Terytorium Gminy Kłobuck obejmuje obszar 130 km<sup>2</sup> zaś w ust. 3, że siedzibą organów gminy jest miasto Kłobuck*. Tymczasem zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 i pkt 3 ustawy to *Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia: tworzy, łączy, dzieli i znosi gminy oraz ustala ich granice oraz ustala i zmienia nazwy gmin oraz siedziby ich władz*. Należy więc uznać, że regulacja § 1 ust. 2 i 3 uchwały jest zbędna i nie stanowi materii statutowej pozostawionej do regulacji radzie gminy.

Z kolei w przepisie § 3 uchwały Rada Miejska wskazała, ust. 1 *Mieszkańcy mogą podejmować rozstrzygnięcia w drodze referendum w trybie i na zasadach określonych ustawami, a ponadto mogą uczestniczyć w konsultacjach przeprowadzonych w trybie przepisów odrębnych*. 2. *Mieszkańcy dokonują wyboru organów gminy w trybie i na zasadach określonych w ustawach*.

Regulacja § 3 uchwały narusza przepis art. 11 ust. 1 i art. 11 b ust. 2 ustawy, jak również art. 3 ust. 1 i art. 22 ust. 1 ustawy. Co więcej, zdaniem organu nadzoru, przedmiotowa regulacja nie stanowi materii statutowej, a posiada wyłącznie walor informacyjny, co należy potraktować jako sprzeczne z prawem. *Statut gminy powinien zawierać wyłącznie przepisy o charakterze normatywnym, a nie informować o innych sprawach i uchwałach podejmowanych przez Radę Gminy* (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 9 grudnia 2009 roku, sygn. akt IV SA/Gl 765/09; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Powyższe uwagi należy odnieść również do § 4 ust. 2 i 3 uchwały.

W ocenie organu nadzoru za sprzeczny z prawem uznać należy § 5 przedmiotowej uchwały, w którym Rada postanowiła, że *Gmina posiada herb, flagę, baner i pieczęć ustanowione odrębną uchwałą rady*. Zgodnie z przepisem art. 3 ust. 1 ustawy o odznakach i mundurach, jednostki samorządu terytorialnego mogą ustanawiać, w drodze uchwały organu stanowiącego danej jednostki, własne herby, flagi, emblematy oraz insygnia i inne symbole. Wskazany przepis stanowi normę kompetencyjną, określającą właściwość przedmiotową rady gminy. Jednakże zdaniem organu nadzoru przedmiotowe upoważnienie do ustanowienia herbu i flagi gminy nie mieści się w zakresie wewnętrznego ustroju gminy, a ponadto regulacja ta stanowi jednoznacznie, że ustanowienie herbu i

flagi gminy może nastąpić w drodze odrębnej uchwały, a zatem być przedmiotem odrębnej regulacji prawnej, a kwestie te nie powinny natomiast zostać określone w statucie.

Przepis § 6 ust. 2 uchwały stanowi powtórzenie art. 23 ust. 3 ustawy, zgodnie z którym *klub radnych tworzy co najmniej 3 radnych*.

Z kolei przepis § 6 ust. 4 uchwały jest sprzeczny z art. 19 ust. 2 zd. 1 ustawy. W art. 19 ust. 2 zd. 1 ustawy zostały wskazane obowiązki przewodniczącego rady i wynika z niego, iż *zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady*. W ocenie organu nadzoru nałożenie na Przewodniczącego Rady Gminy *obowiązku prowadzenia rejestru klubów*, stanowi naruszenie art. 19 ust. 2 zd. 1 ustawy, jak również wykracza poza delegację z art. 23 ust. 4 ustawy. Rada Gminy była bowiem uprawniona do określenia zasad działania klubów radnych, a zasadą taką nie jest nałożenie na Przewodniczącego Rady Gminy prowadzenia rejestru klubów radnych. W konsekwencji powyższych uwag należy stwierdzić również niezgodność z prawem art. 11 uchwały jako wykraczającego poza zakres delegacji ustawowej. Ponadto przewodniczący organizuje pracę rady, a nie koordynuje pracę komisji rady. Rada gminy uchwała plan pracy komisji rady, a tym samym koordynuje i nadzoruje prace komisji. Również nałożenie zadania przewodniczącemu rady przyjmowania skarg, wniosków i petycji kierowanych do rady narusza art. 19 ust. 2 zd. 1 w związku z art. 231 kpa. Regulacje przedmiotowej uchwały w zakresie delegowania radnych do odbycia podróży służbowych, po zaciągnięciu opinii przewodniczącego właściwej komisji rady istotnie naruszają przepis art. 25 ust. 4 i ust. 10 ustawy o samorządzie gminnym oraz § 1 i § 2 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy, jak również art. 7 Konstytucji RP.

Za sprzeczne z prawem należy uznać postanowienie zawarte w § 7 ust. 2 i 3 uchwały, zgodnie z którymi *W razie niemożności uczestniczenia w sesji lub posiedzeniu komisji radny niezwłocznie zawiadamia właściwego przewodniczącego. Nieobecność na sesji lub posiedzeniu komisji wynikająca z wykonywania innych obowiązków radnego, winna być udokumentowana stosownym oświadczeniem przekazanym niezwłocznie odpowiedniemu przewodniczącemu*.

Wprowadzone przez Radę rozwiązanie, które ma niewątpliwie charakter dyscyplinujący radnych, w ocenie organu nadzoru nie znajduje podstawy w przepisach prawa. Zgodnie z art. 24 ustawy radny jest obowiązany brać udział w pracach rady gminy i jej komisji oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany. Z powyższego przepisu nie wynika zatem konieczność usprawiedliwiania przez radnych nieobecności na sesji rady, czy posiedzeniu komisji. Ponadto, brak jest również przepisów umożliwiających wprowadzenie przez radę gminy wobec poszczególnych radnych żądania usprawiedliwiania swojej nieobecności podczas sesji rady czy też podczas prac komisji rady.

Ponadto treść § 8 uchwały, w której Rada postanowiła, że *W zakresie określonym w ustawie radni korzystają z ochrony prawnej, w tym ochrony stosunku pracy. Przed zajęciem stanowiska w sprawie wniosku pracodawcy dotyczącego rozwiązania stosunku pracy z radnym, rada bada okoliczności sprawy oraz umożliwia radnemu złożenie wyjaśnień*, wykracza poza zakres delegacji ustawowej i stanowi modyfikację art. 25 ustawy

Z przepisu § 17 ust. 1 pkt 5 uchwały wynika, że *porządek obrad powinien zawierać informacje o złożonych interpelacjach i zapytania radnych oraz udzielonych na nie odpowiedziach*. Tymczasem z art. 24 ust. 6 ustawy wynika, że *interpelacje i zapytania składane*

*są na piśmie do przewodniczącego rady, który przekazuje je niezwłocznie wójtowi. Wójt, lub osoba przez niego wyznaczona, jest zobowiązana udzielić odpowiedzi na piśmie nie później niż w terminie 14 dni od dnia otrzymania interpelacji lub zapytania. Z kolei zgodnie z art. 24 ust. 7 ustawy treść interpelacji i zapytań oraz udzielonych odpowiedzi podawana jest do publicznej wiadomości poprzez niezwłoczną publikację w Biuletynie Informacji Publicznej i na stronie internetowej gminy, oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty. Procedura odpowiedzi na interpelacje, wnioski i zapytania radnych została uregulowana w ustawie. Rada Miejska wskazując, że interpelacje, wnioski i zapytania radnych oraz odpowiedzi na nie powinny zostać ujęte w porządku obrad, modyfikuje tą procedurę, przez co narusza art. 24 ust. 6 i ust. 7 ustawy.*

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminny 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 198/XXII/2020 Rady Miejskiej w Kłobucku z dnia 26 maja 2020 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Kłobuck, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, 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**

Krzysztof Nowak  
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału  
Nadzoru Prawnego