

00P18



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 31 stycznia 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Stanisław Nitecki
Sędziowie	Sędzia WSA Teresa Kurcysz-Furmanik (spr.) Sędzia WSA Marzanna Sałuda
Protokolant	Katarzyna Lisiecka-Mitula

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 31 stycznia 2018 r.
sprawy ze skargi Wojewody Śląskiego
na uchwałę Rady Miasta Mikołowa
z dnia 29 września 2015 r. nr XII/276/2015
w przedmiocie statutu Miasta Mikołowa

- 1) stwierdza nieważność załącznika nr 1 zaskarżonej uchwały w zakresie § 38 ust. 1 zdanie 2, ust. 2 zdanie 2, § 43 ust. 1 i § 48 ust. 4-6;
- 2) w pozostałym zakresie oddala skargę.



Ma oryginalnie własny podpis

Za zgodnym z uzasadnieniem

SPECJALISTA

Katarzyna Lisiecka-Mitula

UZASADNIENIE

Rada Miejska Mikołowa wydała uchwałę nr XII/276/2015 z dnia 29 września 2015 r. w sprawie Statutu Miasta Mikołowa. W podstawie prawnej wskazano art. 18 ust. 2 pkt 1 oraz art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze.zm., dalej u.s.g.).

W § 38 ust. 1 zdanie 2 załącznika nr 1 do uchwały wskazano, że w przypadku niemożności zwołania posiedzenia przez przewodniczącego komisji, uprawnienie do zwołania posiedzenia przekazuje się Przewodniczącemu Rady. W ustępie 2 tego przepisu wskazano, że na wniosek Przewodniczącego Rady. Burmistrza lub co najmniej $\frac{1}{4}$ składu komisji, jej przewodniczący zobowiązany jest zwołać posiedzenie komisji w ciągu 7 dni od złożenia wniosku. W przypadku niemożności zwołania posiedzenia przez przewodniczącego komisji w tym trybie, posiedzenie może zwołać Przewodniczący Rady.

W § 43 ust. 1 uchwały stwierdzono, że radny powinien być członkiem co najmniej dwóch komisji.

W § 48 ust. 4-6 określono kwestie wyłączenia członków Komisji Rewizyjnej od działań w tej Komisji. Jako przyczynę wyłączenia wskazano podejrzenie o stronnictwo i bezinteresowność.

W § 61 ust. 1 uchwały zawarto otwarty katalog powinności radnego jakie wynikają z obowiązku utrzymywania stałej więzi z członkami lokalnej wspólnoty samorządowej, zaś w § 75 ust. 1- 10 ustalone zostały kwestie konsultacji społecznych, wniosków, skarg, petycji i protestów.

Ponadto w uchwale zawarty został spis treści.

W skardze skierowanej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach Wojewoda Śląski, działając na podstawie art. 93 ust. 1 u.s.g. wniósł o stwierdzenie nieważności wskazanych wyżej paragrafów uchwały Rady Miejskiej Mikołowa jako sprzecznych z przepisami u.s.g. –odpowiednio -art. 19 ust. 2 (§ 38 ust. 1 zdanie 2 i ust. 2), art. 24 (§ 43 ust. 1), art. 18 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 25a (§ 48 ust. 4-6), art. 23 ust. 1 (§ 61 ust. 1).

Nadto Wojewoda stwierdził, że § 75 ust. 1- 10 jest sprzeczny z art. 2 Konstytucji RP w związku z przepisami uchwały nr XIV/247/2011 Rady Miejskiej Mikołowa z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie określenia zasad i trybu

przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Mikołów. Wojewoda Śląski wskazał również, że spis treści załącznika nr 1 do uchwały jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP.

Uzasadniając kolejno postawione zarzuty organ nadzoru podniósł, że § 38 ust. 1 zdanie 2 oraz ust. 2 Statutu jest sprzeczny z art. 19 ust. 2 u. s .g. Zgodnie z tym przepisem zadaniem przewodniczącego rady jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. W ocenie Wojewody statut gminy powinien precyzować zadania przewodniczącego, lecz nie powinien nakładać na niego innych obowiązków ani przyznawać mu innych kompetencji niż te, które wynikają z ustawy, a więc kompetencji niemieszczących się w pojęciu „organizowanie pracy rady i prowadzenie obrad rady”.

Z kolei § 43 ust. 1 jest zdaniem organu nadzoru sprzeczny z art. 24 u.s.g. Na mocy tego przepisu radny jest obowiązany brać udział w pracach rady gminy i jej komisji oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany. Oznacza to, że radny ma prawo, a nie obowiązek bycia członkiem komisji. Natomiast użycie w § 43 ust. 1 Statutu słowa „powinien” w połączeniu z bezkolicznikiem jest równoznaczne z obowiązkiem podjęcia określonego działania, które jest zachowaniem pożądanym, oczekiwanym, spodziewanym.

Odnosząc się do § 48 ust. 4 Statutu, który stanowi, że „Członkowie Komisji Rewizyjnej podlegają wyłączeniu od udziału w działaniach Komisji Rewizyjnej w sprawach, w których może powstać podejrzenie o ich stronniczość lub interesowność”, Wojewoda wskazał na art. 25a u.s.g. Wyjaśnił, że regulacja ustawowa zawiera zakaz, skierowany do wszystkich radnych, brania udziału w głosowaniu w radzie i komisji rady, jeżeli dotyczy ono ich interesu prawnego. Organ nadzoru zaznaczył, że niedopuszczalne jest ponowne unormowanie tej kwestii w Statucie, z jednoczesną modyfikacją przepisów ustawowych.

Ponadto Wojewoda wyjaśnił, że użyte w art. 25a u.s.g. określenie „interes prawny” jest pojęciem obiektywnym, w odróżnieniu od zapisu „podejrzenie o stronniczość lub interesowność”, które ma charakter subiektywny. Organ nadzoru uznał, że członkami komisji rewizyjnej nie powinni być radni, co do których kwalifikacji i postawy moralnej mogły być formułowane jakiegokolwiek zastrzeżenia. Natomiast w przypadku dokonania wyboru radnego do składu tej komisji nie są możliwe jakiegokolwiek czasowe wyłączenia od udziału w jej pracach czy to na mocy

uchwały Komisji Rewizyjnej, ani też uchwały rady, chyba że rada podejmie decyzje o zmianie składu osobowego komisji rewizyjnej.

Biorąc powyższe pod uwagę Wojewoda Śląski uznał, że konsekwencją stwierdzenia nieważności § 48 ust. 4 Statutu powinno być stwierdzenie nieważności § 48 ust. 4- 5, który reguluje procedurę wyłączenia członka Komisji Rewizyjnej od udziału w działaniach Komisji Rewizyjnej oraz odwołania od decyzji o powyższym wyłączeniu.

Kolejnym uchybieniem, na które Wojewoda zwrócił uwagę, to postanowienia § 61 ust. 1 Statutu regulujące kwestie dotyczącą obowiązku utrzymywania przez Radnych stałej więzi z członkami lokalnej wspólnoty samorządowej. Regulacja ta, w jego ocenie, jest sprzeczna z art. 23 ust. 1 u.s.g. określającym status prawny radnego, ponieważ kwestie te zostały w wyczerpujący sposób uregulowane w ustawie.

Wyjaśniając swoje stanowisko zajęte w stosunku do przepisów § 75 ust. 1- 10 Statutu Wojewoda Śląski zauważył, że są one niezgodne z art. 2 Konstytucji RP w związku z przepisami uchwały nr XIV/247/2011 Rady Miejskiej Mikołowa z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie określania zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Mikołowa. Organ nadzoru podkreślił, że w dniu podjęcia przedmiotowej uchwały obowiązywała już wskazana wyżej uchwała z dnia 20 grudnia 2011 r., w której wyczerpująco uregulowano wszystkie kwestie dotyczące zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy. Ponowne uregulowanie przez Radę Miejską Mikołowa materii wskazanej w innej uchwale spowodowało naruszenie przez Radę zasad poprawnego prawotwórstwa i jasności prawa. Niedopuszczalne jest, zdaniem Wojewody, by w tym samym czasie, na terenie tej samej gminy funkcjonowały przepisy dwóch aktów prawnych tej samej rangi, tj. aktów prawa miejscowego, regulujących tą samą materię.

W ocenie organu nadzoru również „Spis treści” Załącznika nr 1 do uchwały jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP, gdyż za naruszenie reguł poprawnego prawotwórstwa należy uznać wprowadzenie do tekstu prawnego wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych, a spis treści do tego typu wypowiedzi należy.

Na koniec Wojewoda zasygnalizował błędną numerację załączników do uchwały.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Mikołowa (dalej: organ) wniósł o jej oddalenie.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności z prawem § 38 ust. 1 zdanie 2 oraz ust. 2 Statutu organ podniósł, że zwołanie posiedzenia komisji przez przewodniczącego rady należy oceniać w kategoriach organizacji pracy rady, gdyż komisje będące wewnętrznymi podmiotami organu stanowiącego realizują liczne zadania i kompetencje określone przez radę, co wynika z art. 21 u.s.g. Zdaniem organu w sytuacji, gdy posiedzenia komisji nie może zwołać jej przewodniczący, pożądanym jest aby taką możliwość posiadał przewodniczący rady. Jednocześnie podkreślono, że zwołanie posiedzenia jest jedynie czynnością materialno-techniczną, która nie wywołuje żadnych skutków prawnych. Dodatkowo zaznaczono, że kompetencja przewodniczącego rady miejskiej w zakresie dotyczącym zwołania posiedzenia komisji może mieć zastosowanie jedynie w ściśle określonej sytuacji, tj. w przypadku niemożności zwołania posiedzenia przez przewodniczącego komisji.

Organ zwrócił również uwagę, że nie tylko art. 19 ust. 2 u.s.g. określa zadania przewodniczącego rady, czego dowodem jest art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, przyznający przewodniczącemu rady gminy prawo do dokonywania czynności z zakresu prawa pracy wobec wójta (burmistrza, prezydenta miasta), związanych z nawiązaniem i rozwiązaniem stosunku pracy.

Odnosnie § 43 ust. 1 Statutu organ zauważył, że sformułowanie „powinien” oznacza „dobrze byłoby gdyby”. Zwrot „powinien” nie może być utożsamiany z nałożeniem obowiązku czy obligatoryjnością określonego zachowania bądź podjęcia działania, oznacza bowiem jedynie zalecenie. Gdyby wolą uchwałodawcy samorządowego było nałożenie na radnego obowiązku użyłby zwrotu „ma obowiązek”.

Dalej organ nie zgodził się z zarzutem niezgodności § 48 ust. 4 - 6 Statutu z art. 25a u.s.g. Jego zdaniem, Wojewoda nietrafnie stawia znak równości pomiędzy interesem prawnym, o jakim mowa w art. 25a ustawy o samorządzie gminnym, a potencjalną stronniczością lub interesownością, o której stanowi § 48 ust. 4 Statutu Miasta Mikołowa. O ile bowiem można przyjąć, że interes prawny, o którym mowa w ustawie na ogół pozostaje w związku ze stronniczością lub interesownością, o tyle relacja taka niekoniecznie zachodzi w drugą stronę, tj. nie zawsze potencjalna interesowność czy stronniczość musi być połączona z interesem prawnym.

Błędny również w ocenie organu jest zarzut niezgodności z prawem § 61 ust. 1 Statutu, ponieważ Wojewoda Śląski pomija zasadniczy cel jaki przyświecał ustawodawcy samorządowemu przy wyposażaniu jednostek samorządu terytorialnego w konstytucyjne prawo do stanowienia o swoim ustroju w uchwalanych statutach, tj. dookreślenie i dostosowanie norm ustawowych do warunków, w których mają obowiązywać, a także do adresatów, którzy będą ich odbiorcami. Mając na względzie powyższe organ stwierdził, że § 61 ust. 1 Statutu Miasta Mikołowa stanowi skonkretyzowanie i dookreślenie tej normy poprzez podanie przykładowych form realizacji ustawowego obowiązku radnego, jakim jest wynikający z art. 23 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym obowiązek utrzymywania stałej więzi z mieszkańcami. Organ podkreślił przy tym, że użyte w § 61 ust. 1 Statutu Miasta Mikołowa sformułowanie „w szczególności” przesądza o tym, że dokonane w tej normie wyliczenie stanowi jedynie otwarty wykaz możliwych zachowań radnego w zakresie utrzymywania więzi z mieszkańcami, w żadnym razie niezamykający prawnej dopuszczalności innych sposobów realizacji tego obowiązku.

W kwestii § 75 ust. 1 - 10 Statutu organ podniósł, że uregulowanie problematyki konsultacji społecznych w odrębnej uchwale przez Radę Miejską Mikołowa nie wyłącza możliwości uregulowania tej tematyki w Statucie. Nadto organ zaznaczył, że Wojewoda Śląski nie rozważył, czy postanowienia § 75 ust - 10 Statutu Miasta Mikołowa oraz uchwały Nr XIV/247/2011 Rady Miejskiej Mikołowa z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Mikołowa, są ze sobą sprzeczne i czy wzajemnie się wykluczają.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Stosownie art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. z 2017r., poz. 2188), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. Sądy te badają zatem prawidłowość zastosowania przepisów prawa w odniesieniu do istniejącego w sprawie stanu faktycznego oraz trafność wykładni tych przepisów dokonaną przez organy administracji publicznej. Sprawując tak rozumianą kontrolę legalności, zgodnie z art. 134 § 1 P.p.s.a., sąd

administracyjny nie jest związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną.

Zakres działań administracji publicznej objętych kontrolą sądów administracyjnych wyznaczony został w treści art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 1369) zwanej dalej w skrócie jako "P.p.s.a.". W art. 3 § 2 pkt 5 P.p.s.a. przewidziano skargę na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej.

W art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2013r. poz. 594 ze zm.) - dotychczas zwanej u.s.g. - ustawodawca upoważnił wojewodę do wykonywania nadzoru nad działalnością gminną przyznając mu kompetencje do stwierdzania nieważności wszystkich wydanych przez organy gminy uchwał bez względu na ich przedmiot, za wyjątkiem przypadku, o którym mowa w jej art. 91 ust. 2a. Kompetencja ta została jednak ograniczona w czasie, bowiem po upływie 30 dni od doręczenia aktu samorządu terytorialnego organowi nadzoru nie posiada on już możliwości samodzielnego stwierdzenia jego nieważności. W tym przypadku organ nadzoru może natomiast zaskarżyć taki akt do sądu administracyjnego, a uprawnienie do wniesienia skargi na akt organu samorządu terytorialnego przez organ nadzoru, ze względu na szczególny charakter postępowania nadzorczego, nie zostało przez ustawodawcę ograniczone żadnym terminem (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 stycznia 2005 r. sygn. akt OSK 1575/04, publ. OSS 2005/3/70). Wykonywanie nadzoru nad działalnością gminy w drodze skargi skierowanej do wojewódzkiego sądu administracyjnego, tak jak w przypadku wydawania aktów nadzoru, musi przede wszystkim uwzględniać fakt, że granice możliwości interwencji organów nadzoru są ograniczone, wyznacza je kryterium legalności, o czym mowa w art. 171 ust. 1 Konstytucji RP, a co powtórzono w art. 85 u.s.g. Jakiegokolwiek inne kryterium nadzoru sprawowanego przez wojewodę wobec działań organów samorządów terytorialnych niż kryterium legalności pozostawałoby w sprzeczności nie tylko z przywołaną normą rangi konstytucyjnej i art. 85 u.s.g. ale także z zasadą wyrażoną w treści jej art. 91 ust. 1. Naruszałoby tym samym gwarantowaną konstytucyjnie samodzielność gminy. Samodzielność gminy gwarantuje zarówno Konstytucja RP (artykuły 16, 164, 165 i 171), Europejska Karta Samorządu Lokalnego (artykuły 4, 8 i 11), jak i ustawa o

samorządzie gminnym. Samodzielność ta podlega ochronie sądowej (art. 165 ust. 2 Konstytucji RP).

Bezspornie samodzielność ta nie jest jednak absolutna, gdyż gmina uprawniona jest do realizacji powierzonych jej zadań w granicach wynikających z ustaw. W państwie praworządnym wszelka działalność władcza wymaga podstaw prawnych, tzn. legitymacji w prawie 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 (por. A. Agopszowicz, Z. Gilowska, Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz, Warszawa 1997, s. 66; Z. Niewiadomski, Prawo administracyjne. Część ustrojowa, Warszawa 2002, s. 127). Gmina nie może zatem wykraczać poza to, do czego wyraźnie upoważnia ją prawo i to w formach i trybie prawem przewidzianych. Przepis art. 94 Konstytucji RP stanowi bowiem, 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. Przyjmuje się jednak, że w art. 94 Konstytucji RP, brak jest wyraźnie zaznaczonego obowiązku „wykonywania ustaw”, zatem akty prawa miejscowego nie muszą mieć charakteru ściśle wykonawczego (por. wyrok NSA z dnia 3 grudnia 1999 r., sygn. akt III SA 1721/99, publ.CBOSA). Upoważnienie oparte o art. 94 Konstytucji RP, stanowiące podstawę do samodzielnego uregulowania przez organ stosunków prawnych, nie rodzi takiego uzależnienia dla obowiązywania aktów prawa miejscowego, jak upoważnienie dla wydania rozporządzeń określone w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Powiązanie aktów prawa miejscowego z ustawą może być bardziej luźne niż w przypadku rozporządzeń, chyba że przepis upoważniający określa wyraźnie zakres spraw przekazanych do regulacji w drodze aktu prawa miejscowego oraz wytyczne dotyczące treści aktu.

Postępowanie sądowe zmierzające do kontroli uchwały Rady Miejskiej Mikołowa nr XII/276/2015 z dnia 29 września 2015r. w sprawie Statutu Miasta Mikołowa zainicjowane zostało skargą Wojewody Śląskiego. Nie znajdując

formalnoprawnych przeszkód do rozpoznania skargi Wojewódzki Sąd Administracyjny, był zatem zobligowany rozstrzygnąć czy w istocie Radzie Miejskiej Mikołowa można przypisać wykroczenia poza wyznaczone ustawą upoważnienia do stanowienia prawa, a w konsekwencji uznać zakwestionowane regulacje statusowe za pozbawione cech legalności.

Wyznacznikiem kryterium legalności jest art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowiący, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, co wiąże się z zasadą zaufania do Państwa, działającego jako demokratyczne państwo prawa (art. 2 Konstytucji).

Przechodząc do merytorycznych rozważań Sąd zwraca uwagę na treść art. 147 § 1 P.p.s.a. zezwalający, uwzględniającemu skargę sądowi administracyjnemu, na stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości lub w części albo stwierdzenie, że została ona wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie jej nieważności. Przywołany przepis art. 147 § 1 P.p.s.a. pozostaje w ścisłym w związku z art. 91 ust. 1 u.s.g., stosownie do którego nieważna jest uchwała organu gminy sprzeczna z prawem. Na podstawie argumentacji a contrario do postanowień art. 91 ust. 4 powołanej ustawy o samorządzie gminnym, stanowiącego, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa, należy przyjąć, że tylko "istotne naruszenie prawa" oznacza nieważność uchwały organu gminy (por. T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska: "Postępowanie sądowoadministracyjne", Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004, s. 310).

Powołana ustawa o samorządzie gminnym nie określa rodzaju naruszeń prawa, które mogą być klasyfikowane w kategorii istotnego naruszenia prawa. Brak ustawowego zdefiniowania określenia „istotne naruszenie prawa” stwarza więc konieczność sięgnięcia w tym miejscu do stanowiska wypracowanego w piśmiennictwie prawniczym i judykaturze, a w konsekwencji przyjęcie, że są to takie naruszenia prawa jak podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy prawnej do podjęcia uchwały o określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, czy odstąpienie od upoważnienia ustawowego, względnie naruszenie procedury podjęcia uchwały (por. ustawa o

samorządzie gminnym, Komentarz pod red. B. Dolnickiego; ABC 2010 i przywołane tam orzecznictwo).

Sąd oceniając zatem czy zakwestionowane regulacje statutowe naruszają prawo, jednocześnie zobowiązany był rozważyć, czy są to naruszenia istotne.

W rozpoznawanej sprawie zasadniczy spór między stronami sprowadza się do oceny zgodności regulacji prawnych Statutu Miasta Mikołowa z dnia 29 września 2015r. z przepisami art. 19 ust. 2, art. 24, art. 23 ust. 1, art. 18 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 25a ustawy o samorządzie gminnym (dalej „u.s.g.”), a także z art. 7 i art. 2 Konstytucji RP.

Jednym z podstawowych aktów ustrojowych jednostki samorządu terytorialnego, obok Konstytucji, ustaw i rozporządzeń, są statuty. Wraz z innymi aktami o charakterze powszechnie obowiązującym, stanowią one podstawę działania, organizacji i funkcjonowania zarówno gminy, jak i jej jednostek pomocniczych lecz tylko w takim zakresie, w jakim nie przesądzą tej kwestii przepisy wyższego rzędu. Statut jest prawem miejscowym, o czym przesądza art. 40 ust. 2 pkt 1 u.s.g. Analiza normatywna tego przepisu upoważniającego radę gminy do uchwalenia statutu wskazuje, że jest on uchwalany na podstawie ustawowej, generalnej klauzuli delegacyjnej. Zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie gminnym statut powinien określać jej zadania, sposoby procedowania - między innymi ustrój gminy (art. 3 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym), zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostek pomocniczych (art. 5 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym), zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich (art. 11b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym), zasady i tryb działania komisji rewizyjnej (art. 18a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym), organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy (art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym), a także zasady działania klubów radnych (art. 23 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym).

W statucie gminy dozwolone jest uszczegółowienie rozwiązań ustrojowych zawartych w ustawach bądź uzupełnienie kwestii, które w ustawach nie znalazły prawnych rozwiązań, o ile ustawa tworzy podstawę do takiej regulacji. Jak przyjęto w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 5 stycznia 2001 r. III RN 40/00 /OSNAPU 2001 nr 13 poz. 424/ 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.

Ograniczenia swobody statutowej gminy, gwarantowanej jej zarówno Konstytucją RP, Europejską Kartą Samorządu Lokalnego jak i ustawą o samorządzie gminnym, będą zatem polegały na zakazie uregulowania szczegółowych kwestii ustrojowych odmiennie, niż czynią to przepisy u.s.g., zakazie powtarzania rozwiązań ustrojowych przyjętych w przepisach ustawowych, obowiązku uregulowania w statucie zagadnień ustrojowych, do których uregulowania w drodze statutu została gmina upoważniona przez wyraźny przepis ustawy. Pamiętać bowiem należy, że akty prawa miejscowego to zawsze akty podustawowe, które ze swej istoty nie mogą wprowadzać szerszych uprawnień, względnie ograniczeń niż dopuszczone przez ustawę, stając się tym samym samodzielnym źródłem prawa i naruszając w ten sposób granice upoważnienia ustawowego (por. odpowiednio wyrok TK z dnia 6 marca 2000r., P 10/99, OTK 2000, nr 2, poz. 56).

Jak stanowi art. 21 u.s.g. rada gminy może ze swego grona powołać stałe i doraźne komisje do określonych zadań, ustalając przedmiot działania tych komisji i ich skład osobowy. Komisje podlegają radzie gminy. W kontrolowanym przez Sąd statucie, do zwoływania komisji uprawniono, obok przewodniczącego komisji, także przewodniczącego rady. Organ nadzoru zakwestionował takie rozwiązanie jako naruszające art. 19 ust. 2 u.s.g..

Analizując dostrzeżone przez organ nadzoru uchybienie Sąd zauważa, że w państwie przyjmującym zasadę państwa prawnego kompetencje organów państwowych powinny wyraźnie wynikać z obowiązujących przepisów i nie można ich domniemywać. W państwie prawa nie jest dopuszczalne uzurpowanie sobie przez jakikolwiek organ kompetencji nieprzyznanych mu wyraźnie w normie prawnej (B. Banaszak, Proceduralne i materialnoprawne normy konstytucji J. Trzcіński, Charakter i struktura norm konstytucji, Warszawa 1997, s. 121). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie zwracano uwagę, że „w przypadku, gdy normy prawne nie przewidują wyraźnie kompetencji organu państwowego, czynności tego organu są dotknięte nieważnością”. Przepis kompetencyjny „podlega zawsze ścisłej wykładni literalnej, a domniemanie objęcia upoważnieniem materii w nim nie wymienionych nie może wchodzić w rachubę (por. uchwała TK z 10 maja 1994, W. 7/94, OTK 1994, cz. I, s. 211-212 i cytowane tam orzeczenia K. 5/86, P. 2/86, U.

6/87, K. 1/89, U 3/92, K. 11/93). Stanowisko to należy stosować także w odniesieniu do organu samorządu terytorialnego, którego kompetencje musi określać prawo, a w przypadku braku takiego określenia należy przyjąć brak takiej kompetencji.

Sąd zwraca uwagę, że zadaniem przewodniczącego rady, przyznanym na mocy art. 19 ust. 2 u.s.g. jest wyłącznie organizowanie prac rady oraz prowadzenie jej obrad. Przepis ten jednoznacznie kształtuje usługowy charakter funkcji przewodniczącego w stosunku do rady gminy, przez co nie jest dopuszczalna żadna jej zmiana (por. wyrok NSA z dnia 17 stycznia 2001r. sygn. akt II SA 1525/00 publ. CBOSA). Zadania przyznane przewodniczącemu rady mocą art. 19 ust. 2 u.s.g. polegają wyłącznie na czynnościach technicznych. Reprezentuje on radę wyłącznie w stosunkach wewnętrznych. Przyznano mu nadto, jak słusznie zauważa się w odpowiedzi na skargę, uprawnienie do wykonywania czynności z zakresu prawa pracy wobec wójta (burmistrza, prezydenta miasta), związane z nawiązaniem i rozwiązaniem stosunku pracy. Uprawnienie to wynika jednak wprost z art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 902), a nie jest domniemywane.

Nie budzi zatem wątpliwości Sądu, że zakwestionowana przez organ regulacja zawarta w § 38 ust. 1 zdanie 2 i ust. 2 Statutu pozostaje w sprzeczności z materiałą ustawową. Kompetencje przewodniczącego rady gminy zostały enumeratywnie wyliczone w art. 19 ust. 2 u.s.g. i w art. 8 ustawy o pracownikach samorządowych i żaden z tych przepisów nie pozwala przewodniczącemu na zwoływania posiedzeń komisji rady gminy. Przyznanie na mocy statutu gminy szerszych uprawnień niż dopuszczone przez ustawę powoduje, że statut ten traci swój wykonawczy charakter, stając się samodzielnym źródłem prawa i naruszając w ten sposób granice upoważnienia przyznanego radzie gminy.

Również trafnie wskazuje Wojewoda, że uregulowanie zawarte w § 48 ust. 4 Statutu stanowi niedopuszczalną modyfikację przepisu ustawowego, a to art. 25a u.s.g.

W Statucie miasta Mikołowa określono, że członkowie Komisji podlegają wyłączeniu od udziału w działaniach komisji, w sprawach, w których może powstać podejrzenie o ich stronnictwo lub interesowność. Natomiast w myśl art. 25a u.s.g. radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego. Przepis ten nie zezwala na odsunięcie radnego od pracy w

komisji. Zgodnie z art. 25a ustawy o samorządzie gminnym zakaz działania radnego obejmuje jedynie udział w głosowaniu, natomiast nie obejmuje innych form udziału w danej sprawie, takich jak dyskusja nad sprawą, dostarczanie argumentów na rzecz konkretnego stanowiska komisji. O braku możliwości głosowania radnego nad daną sprawą, zgodnie z wolą ustawodawcy, przemawiać ma jego interes prawny rozumiany bardzo szeroko. Nie ma znaczenia czy jest to interes z zakresu prawa cywilnego, administracyjnego, gospodarczego czy karnego. Każdy z nich uruchamia ten zakaz. Ma tu znaczenie czysto materialny prawny aspekt pojęcia interesu prawnego. W odróżnieniu od art. 28 K.p.a. czy art. 189 K.p.c. przepis art. 25a u.s.g. nie chroni tego czyj jest interes prawny lecz chroni gminę (por. Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym, str. 314 wyd. 3 LexisNexis).

Dostrzeżone przez organ uchybienie, stanowi istotne naruszenie prawa zezwalające na wkroczenie w gwarantowaną samodzielność organów samorządu gminy.

Przechodząc do kolejnego, zakwestionowanego uregulowania statutowego, Sąd również podziela stanowisko organu nadzoru, co do istotnego naruszenia prawa poprzez wprowadzenie w §43 ust. 1 zaskarżonej uchwały obowiązku radnego polegającego na jego członkostwie w co najmniej dwóch komisjach. Zgodnie bowiem z regulacją ustawową zamieszczoną w art. 24 u.s.g. radny jest zobowiązany brać udział w pracach rady gminy i jej komisji oraz innych instytucji, do których został wybrany. Nałożenie na radnego obowiązku wykraczającego poza obowiązki przypisane mu ustawą czyni akt wykonawczy samodzielnym źródłem prawa.

Termin „powinien” wyraża oczekiwanie, spodziewanie się realizacji tego co wyraża bezokolicznik. Odnosi się do powinności służbowych, obywatelskich czy natury moralnej oznaczając „pełnienie swojej powinności” (por. Słownik języka polskiego PWN z 1979 r, str. 870). Odmienna interpretacja wskazanej regulacji, poprzez traktowanie terminu „powinien” jako niewiążącego zalecenia, przedstawiona w odpowiedzi na skargę nie jest wykluczona. Jednak przypomnieć trzeba ponownie, że jednym z podstawowych aktów ustrojowych jednostki samorządu terytorialnego, obok Konstytucji, ustaw i rozporządzeń, są statuty. Wraz z innymi aktami o charakterze powszechnie obowiązującym stanowią one podstawę działania, organizacji i funkcjonowania zarówno gminy, jak i jej jednostek pomocniczych. Statut jest prawem miejscowym, o czym przesądza art. 40 ust. 2 pkt 1 u.s.g. przewidujący,

że na podstawie tej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego między innymi w zakresie wewnętrznego ustroju jednostek pomocniczych gminy. Akty prawa miejscowego, jako konstytucyjne źródła prawa, winny spełniać wszelkie wymogi stawiane przepisom kształtującym prawa i obowiązki adresatów tych przepisów. Normy prawne w oparciu, o które ma funkcjonować jednostka pomocnicza powinny być sformułowane w sposób, czytelny, niebudzący żadnych wątpliwości co do treści nałożonych nimi uprawnień i realizowanych przez nie zadań. Obowiązek tworzenia jasnych i czytelnych sformułowań użytych w treści przepisów prawa miejscowego wynika z podstawowych zasad praworządności. Niezamieszczenie w statucie czytelnie sformułowanych regulacji, wymagających doszukiwania się ich w drodze wykładni stanowi o braku należytego wypełnienia upoważnienia ustawowego, zaprzecza czytelności statutu i stanowi istotne naruszenia zasady poprawnej legislacji wywodzonej z zasady demokratycznego państwa prawa ujętej w art. 2 Konstytucji RP. Akt uchwalony przez gminę nie powinien bowiem zawierać przepisów zredagowanych w sposób niezrozumiały, niejasny lub budzący wątpliwości interpretacyjne.

Kolejne uchybieniem, na które Wojewoda zwrócił uwagę, to powtórzenie w § 61 ust. 1 Statutu kwestii wyczerpująco uregulowanych w ustawie.

Bezspornie, zgodnie z § 137 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016r. poz. 45), w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych.

Ugruntowane jest stanowisko i judykatury i piśmiennictwa prawniczego w tym zakresie, że powoływanie się na zasady techniki prawodawczej może mieć miejsce zwłaszcza wtedy, kiedy zakres powtórzeń przepisów ustaw, w tym definicji ustawowych, będzie rozległy albo kiedy postanowienia aktu prawa miejscowego będą powodowały zmianę postanowień ustaw (por. m. in. T. Bąkowski, "Sądowa kontrola legislacji administracyjnej pod względem zgodności z zasadami techniki prawodawczej. Legislacja administracyjna. Teoria. Orzecznictwo. Praktyka", pod red. M. Stahl, Z. Łuniewskiej, W-wa 2012, s. 37-46; G. Wierczyński "Konsekwencje nieprzestrzegania zasad techniki prawodawczej"; T. Bąkowski, P. Uziębło, G. Wierczyński "Zarys legislacji administracyjnej. Uwarunkowania i zasady

prawotwórczej działalności administracji publicznej", pod red. T. Bąkowskiego, Gdańsk 2011, s. 86-87).

Nie kwestionując w żadnym razie przedstawionego stanowiska, Sąd podziela jednak także pogląd, w myśl którego zakaz normatywnych powtórzeń wyrażony w § 118 przywołanego wyżej rozporządzenia nie ma charakteru absolutnego. Wyjątkowo mogą zdarzyć się bowiem takie sytuacje, że potrzebny jest przepis „zapowiadający” dalsze unormowania, bez którego unormowania te sprawiałyby wrażenie wyrwanych z kontekstu, lub nietworzących zamkniętej całości czy niewystarczająco komunikatywnych. Dopuszczalność wyjątkowego powtarzania przepisów ustawy dotyczy zwłaszcza takich aktów, jak statuty czy regulaminy. Akty tego rodzaju są często dla pewnego kręgu odbiorców podstawowym źródłem informacji i dlatego należy dążyć, by informacja ta była możliwie pełna, co może wymagać powtórzenia przepisów ustawy (por. S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do zasad techniki prawodawczej, Warszawa 2004, s. 239). Podobne też stanowisko odnaleźć można w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny stwierdzał bowiem, że przepis aktu wykonawczego zawierający powtórzenie przepisu ustawowego nie wprowadza do obowiązującego systemu prawnego nowej normy, bądź regulującej zagadnienie pozostające poza prawną reglamentacją, bądź regulującej to zagadnienie w sposób odmienny od dotychczasowego, a to oznacza, że jest to wyraźne superfluum prawodawcy, które będąc uchybieniem w technice legislacyjnej, nie może być jednak ocenione jako naruszenie przepisu stanowiącego delegację ustawową (por. G. Wierczyński "Konsekwencje nieprzestrzegania zasad techniki prawodawczej", s. 630 i tam przywołane orzeczenia TK w szczególności orzeczenie z dnia 15 stycznia 1991r. sygn. U 8/90 publ. OTK 1991/1/8)

Przyjmując zatem, że zakaz powtórzeń regulacji ustawowych w akcie prawa miejscowego nie skutkuje automatycznie istotnym uchybieniem prawa, a w konsekwencji nieważności przepisu „powtarzającego”, Sąd uznał, że w przypadku zamieszczenia w statucie gminy powtórzenia ustawowego dotyczącego obowiązku radnego nie stanowi istotnego naruszenia prawa skutkującego koniecznością usunięcia z obrotu prawnego kontrolowanej regulacji.

Przechodząc natomiast do przepisów § 75 ust. 1- 10 Statutu, które Wojewoda Śląski uznał za niezgodne z art. 2 Konstytucji RP w związku z przepisami uchwały nr XIV/247/2011 Rady Miejskiej Mikołowa z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie

określania zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Mikołowa Sąd reprezentuje całkowicie odmienne od organu nadzoru stanowisko.

Istotnie, w dniu podjęcia przedmiotowej uchwały, której załącznikiem nr 1 jest kontrolowany obecnie Statut, obowiązywała już uchwała z dnia 20 grudnia 2011 r., w której wyczerpująco uregulowano wszystkie kwestie dotyczące zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy. Ponowne uregulowanie przez Radę Miejską Mikołowa materii wskazanej w innej uchwale jest jednak dopuszczalne. Nadto dopuszczalne jest zamieszczenie regulacji dotyczących zasady i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy w statucie tej gminy. W art. 5a u.s.g. ustawodawca nie precyzuje, czy rada powinna określać tryb i zasady przeprowadzania konsultacji w sposób generalny, czy ma w każdym przypadku podejmować odrębną uchwałę w tym przedmiocie. Przyjmuje się zatem, skoro ustawa tego nie zabrania, że dopuszczalne są różne możliwe rozwiązania:

- uchwalenie uchwały o charakterze ogólnym w sprawie trybu i zasad przeprowadzania konsultacji, zatem stosowanej w każdym przypadku konsultacji,
- uregulowanie materii w statucie gminy,
- podejmowanie odrębnych uchwał, określających zasady i tryb przeprowadzania konsultacji, każdorazowo przy konieczności ich przeprowadzenia,
- w przypadku istnienia ogólnej regulacji – przyjmowanie uchwał o przeprowadzeniu konsultacji wraz z ewentualną modyfikacją zasad ogólnych, np. jeżeli specyfika rozstrzyganej sprawy tego wymaga (por. A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, Samorząd Gminny, Komentarz, Dom Wydawniczy ABC 2005, wyd. II).

Rada Miejska Mikołowa zdecydowała o umieszczeniu materii dotyczącej trybu i zasad przeprowadzania konsultacji w statucie. Z chwilą uchwalenia i wejścia w życie tych przepisów zastosowanie posiada nowy stan prawny normujący daną problematykę. Nie istnieje niebezpieczeństwo, o jakim mowa w skardze organu nadzoru, a więc niebezpieczeństwo funkcjonowania w tym samym czasie, na terenie tej samej gminy przepisów dwóch aktów prawnych tej samej rangi, tj. aktów prawa miejscowego, regulujących tą samą materię. Zapobiega temu jedna z najstarszych i najczęściej przywoływanych przez prawników reguł wykładni *lex posterior derogat legi priori* (por. J. Nowacki, Z. Tobor. Wstęp do prawoznawstwa. Katowice 1999 r. s. 156).

Sąd rozważył również podnoszony przez organ nadzoru zarzut naruszenie przez Radę zasad poprawnego prawotwórstwa i jasności prawa. W kontrolowanych przepisach § 75 ust. 1- 10 Statutu nie zawarto bowiem przepisów derogacyjnych co można uznać za sprzeczne z § 40 ust.1 w związku z § 132 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (t.j. Dz.U. z 2016.poz. 283). Mając jednak na względzie przywołaną wcześniej zasadę stanowiącą, że przepis późniejszy uchyla przepis wcześniejszy, Sąd uznał uchybienie to za nieistotne.

Tak też należało ocenić zamieszczenie w Statucie spisu treści, zakwestionowanego przez Wojewodę Śląskiego.

W tym stanie rzeczy orzeczono jak w sentencji na podstawie art. 147 § 1 i art. 151 P.p.s.a.

