



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.461.2024

Katowice, dnia 7 czerwca 2024 r.

Rada Miejska Mikołowa

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr I/3/2024 Rady Miejskiej Mikołowa z dnia 7 maja 2024 r. w sprawie ustalenia miesięcznego wynagrodzenia Burmistrza Mikołowa, w całości, jako sprzecznej z § 26 ust. 1 Statutu, stanowiącego załącznik do uchwały Nr XII/276/2015 z dnia 29 września 2015 r. Rady Miejskiej Mikołowa w sprawie Statutu Miasta Mikołowa (Dz. Urz. Woj. Śl. z 2015 r. poz. 5139 ze zm.).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 7 maja 2024 r. Rada Miejska Mikołowa podjęła uchwałę Nr I/3/2024 w sprawie ustalenia miesięcznego wynagrodzenia Burmistrza Mikołowa.

W podstawie prawnej uchwały Rada przywołała m.in. art. 8 ust. 2 i art. 36 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 530) oraz Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 października 2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1960).

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 9 maja 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru uznał, że uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta Mikołów uchwaliła miesięczne wynagrodzenie dla Burmistrza Mikołowa.

Kontrolując legalność ww. uchwały organu stanowiącego, organ nadzoru objął w pierwszym rzędzie kontrolą poprawność trybu jej podjęcia z uwagi na stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażone w wyroku z dnia 11 maja 1993 r., sygn. akt SA/Wr 432/93, zgodnie z którym „kontrola legalności uchwał lub zarządzeń nie może się ograniczać do porównania przedmiotu aktu z przepisem kompetencyjnym stanowiącym jego podstawę prawną, ale musi się ona rozciągać na wszystkie etapy procesu stosowania prawa, jeśli kończy się on podjęciem uchwały lub wydaniem zarządzenia”. Analiza protokołu z dnia 7 maja 2024 r. Nr I/1/2024 wykazała, iż uchwalenie przedmiotowej uchwały odbyło się z naruszeniem przepisów regulujących procedurę jej podjęcia.

Jak wynika z ww. protokołu (str. 5) Przewodnicząca RM wystąpiła z wnioskiem o zmianę porządku obrad - zaproponowała wprowadzenie punktu:” Wybór Wiceprzewodniczących Rady Miejskiej Mikołowa”. Po czym głos zabrał sekretarz miasta, który zgłosił propozycję zmiany w porządku obrad, a mianowicie wprowadzenie do porządku obrad projektu uchwały w sprawie ustalenia miesięcznego wynagrodzenia Burmistrza Miasta. Wprowadzenie zaproponowanych zmian do porządku obrad przyjęto w jednym głosowaniu - jednogłośnie. Następnie, zgodnie z nowym porządkiem obrad, w pkt 8 przegłosowano projekt uchwały dotyczący wynagrodzenia Burmistrza.

W przedmiotowej sprawie należy przede wszystkim zwrócić uwagę na fakt, iż ustawa o samorządzie gminnym nie wskazuje podmiotów, którym przysługuje inicjatywa uchwałodawcza. W takiej sytuacji to statut jednostki samorządu gminnego powinien je wskazywać.

Zgodnie z przepisem § 26 ust. 1 Statutu, stanowiącego załącznik do uchwały uchwały Nr XII/276/2015 z dnia 29 września 2015 r. Rady Miejskiej Mikołowa w sprawie Statutu Miasta Mikołowa (Dz. Urz. Woj. Śl. z 2015 r. poz. 5139 oraz z 2018 r. poz. 5815): *Inicjatywa uchwałodawcza przysługuje: a) Burmistrzowi Miasta, b) Przewodniczącemu Rady, c) komisjom Rady, d) klubom radnych, e) grupie co najmniej trzech radnych, f) grupie co najmniej 300 mieszkańców Miasta posiadających czynne prawo wyborcze do Rady.*

Przedmiotowy przepis wskazuje ściśle krąg osób posiadających inicjatywę uchwałodawczą, a szereg przepisów statutu określa uprawnienia i obowiązki podmiotów, występujących z inicjatywą uchwałodawczą, nazywanych "wnioskodawcami". Przepisy te odnoszą się zarówno do sporządzenia projektu uchwały (np. § 26 ust. 3, § 27 ust. 1 i 3) jak i do procedowania nad takim projektem w trakcie sesji Rady (np. § 18 ust. 1 pkt 1 i ust. 4, § 20 ust. 1 i 3).

Zatem wprowadzenie na sesję projektu uchwały dot. wynagrodzenia Burmistrza na wniosek sekretarza gminy stanowi naruszenie przepisu § 26 ust. 1 Statutu Miasta Mikołowa. Jak wynika bowiem z przytoczonej powyżej treści tego przepisu sekretarz gminy nie posiada inicjatywy uchwałodawczej. Przez inicjatywę uchwałodawczą należy rozumieć prawo do zgłoszenia projektów uchwał, które stają się przedmiotem obrad organu uchwałodawczego na sesji. Procedura podejmowania uchwał musi być przeprowadzona w zgodzie z przepisami prawa powszechnie obowiązującego.

Trzeba zwrócić uwagę, że jednym z podstawowych aktów ustrojowych jednostki samorządu terytorialnego jest, obok Konstytucji RP, ustaw i rozporządzeń, statut gminy. Wraz z innymi aktami o charakterze powszechnie obowiązującym stanowi on podstawę działania, organizacji i funkcjonowania gminy oraz jej ustawowo określonych organów. Zatem procedura podejmowanych uchwał nie może być przeprowadzana w oderwaniu od uregulowań zawartych w uprzednio podjętym statucie danej jednostki. Mając na uwadze, iż statut gminy należy do przepisów gminnych powszechnie obowiązujących na terenie gminy, wiążących również organy gminy, dlatego uchwały rady gminy sprzeczne z przepisami statutu tejże gminy są nieważne jako sprzeczne z prawem (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 kwietnia 1996 r., sygn. akt. II SA 3174/95, ONSA 1997, wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 1996 r., sygn. akt II SA 3174/95). Chodzi tu zarówno o sprzeczność dotyczącą materii uchwały, jak i naruszenia dotyczące procedury wskazanej przez statut.

W dniu 6 czerwca 2024 r. Burmistrz Miasta Mikołów złożył wyjaśnienia w przedmiotowej sprawie, zgodnie z którymi wskazał, iż: "Sekretarz wnioskując o wprowadzenie na sesję projektu uchwały w sprawie wynagrodzenia Burmistrza działał z upoważnienia Burmistrza Miasta Mikołowa z dnia 11 grudnia 2020 r.". Jak wynika z ww. upoważnienia (przekazanego organowi nadzoru wraz z wyjaśnieniami), Sekretarz Miasta został upoważniony do: "zgłaszania wniosków o zmianę porządku obrad" oraz "zabierania głosu w imieniu Burmistrza". W odniesieniu do powyższego należy zauważyć, iż w zakresie przedmiotowego upoważnienia nie mieści się inicjatywa uchwałodawcza. W związku z powyższym nie można uznać działania polegającego na przedłożeniu radzie do głosowania projektu uchwały za zgodne z treścią upoważnienia, na które powołano się w wyjaśnieniach.

Powyżej opisane uchybienie należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol

859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym 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, stwierdzenie nieważności uchwały Nr I/3/2024 Rady Miejskiej Mikołowa z dnia 7 maja 2024 r. w sprawie ustalenia miesięcznego wynagrodzenia Burmistrza Mikołowa - w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, 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 upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz

Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora

Wydziału Nadzoru Prawnego