

ŚSJE
6.11.2024
8

SER. 0711.51.2024

Dokument elektroniczny

Miejsce i data sporządzenia dokumentu

2024-10-30

Dane nadawcy

Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach
40-032 Katowice
Jagiellońska 25
Województwo: Śląskie
NIP: 9541727830

MIŁOŃ. 10. 2024. P

Urząd Miasta Mikołów	
Załącznik	podz.
wpłynęło 2024 -10- 30	
SER	
pocztą	osobiście

Dane adresata

Urząd Miasta Mikołów
43-190 Mikołów
Rynek 16
Województwo: Śląskie
Powiat: mikołowski
NIP: 6351002915

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Znak sprawy: NPII.4131.1.847.2024

W załączniku przekazuję dokumenty.

Załączniki:

1. Rozstrzygnięcie_nadzorcze_w_całości_znak_sprawy_NPII.4131.1.847.2024_Wojewody_Śląskiego_z_.zipx
2. Rozstrzygnięcie_nadzorcze_w_całości_znak_sprawy_NPII.4131.1.847.2024_Wojewody_Śląskiego_z_.pdf

Dokument został podpisany, aby go zweryfikować należy użyć oprogramowania do weryfikacji podpisu. Data złożenia podpisu:
2024-10-30T15:54:52.713Z

Podpis elektroniczny

UPP - Urzędowe Poświadczenie Przedłożenia

Identyfikator Poświadczenia: ePUAP-UPP145254028

Adresat dokumentu, którego dotyczy poświadczenie

Nazwa adresata dokumentu: URZĄD MIASTA MIKOŁÓW

Identyfikator adresata: um_mikolow

Rodzaj identyfikatora adresata: ePUAP-ID

Nadawca dokumentu, którego dotyczy poświadczenie

Nazwa nadawcy: ŚLĄSKI URZĄD WOJEWÓDZKI W KATOWICACH

Identyfikator nadawcy: SUW2

Rodzaj identyfikatora nadawcy: ePUAP-ID

Dane poświadczenia

Data doręczenia: 2024-10-30T16:57:38.856

Data wytworzenia poświadczenia: 2024-10-30T16:57:38.856

Identyfikator dokumentu, którego dotyczy poświadczenie: DOK204909848

Dane uzupełniające (opcjonalne)

Rodzaj informacji uzupełniającej: Źródło

Wartość informacji uzupełniającej: Poświadczenie wystawione przez platformę ePUAP

Rodzaj informacji uzupełniającej: Identyfikator ePUAP dokumentu

Wartość informacji uzupełniającej: 204909848

Rodzaj informacji uzupełniającej: Informacja

Wartość informacji uzupełniającej: Zgodnie z art. 39¹ par. 1 k.p.a., w związku z art. 158 ust. 1 ustawy o doręczeniach elektronicznych, pisma powiązane z przedłożonym dokumentem będą przesyłane za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Rodzaj informacji uzupełniającej: Pouczenie

Wartość informacji uzupełniającej: Zgodnie z art. 39¹ par. 1d k.p.a., w związku z art. 158 ust. 1 ustawy o doręczeniach elektronicznych, istnieje możliwość rezygnacji z doręczania pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Dane dotyczące podpisu

Poświadczenie zostało podpisane - aby je zweryfikować należy użyć oprogramowania do weryfikacji podpisu

Lista podpisanych elementów (referencji):

referencja ID-c99861b4b8dbade0b7d8df36582b905d :

referencja ID-4eabb235a8e16095363fa7dbc0b89fd4 : Wniosek%20-%20R.N.%20-

%20znak%20sprawy%20NPII.4131.1.847.2024%20z%20dnia%2030.10.2024%20(Urz%C4%85d%20Miasta%20Miko%C5%82%C3%B3w).xml

referencja : #xades-id-9770975a8bc238f3091982ce428bba33

Podpis elektroniczny

zweryfikowany w dniu 31.10.2024

Wynik ważny



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.847.2024

Katowice, dnia 30 października 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. 1465)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr V/66/2024 Rady Miejskiej Mikołowa z dnia 24 września 2024 r. w sprawie wyrażenia woli złożenia wniosku aplikacyjnego i przystąpienia do realizacji projektu pn. Przebudowa budynku Przedszkola nr 3 w Mikołowie przy ul. Konstytucji 3 Maja 40 celem poprawy efektywności energetycznej i optymalizacji energetycznej budynku, w całości, jako sprzecznej z § 26 ust. 1 uchwały Nr XII/276/2015 z dnia 29 września 2015 r. Rady Miejskiej Mikołowa w sprawie Statutu Miasta Mikołowa (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2015 r. poz. 5139 ze zm.) oraz z art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 31 ustawy o samorządzie gminnym.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 września 2024 r. Rada Miejska Mikołowa podjęła uchwałę Nr V/66/2024 w sprawie wyrażenia woli złożenia wniosku aplikacyjnego i przystąpienia do realizacji projektu pn. Przebudowa budynku Przedszkola nr 3 w Mikołowie przy ul. Konstytucji 3 Maja 40 celem poprawy efektywności energetycznej i optymalizacji energetycznej budynku.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 września 2024 r.

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

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 projektu protokołu sesji Rady Miejskiej Mikołowa, która odbyła się w dniu 24 września 2024 r. wykazała, iż uchwalenie przedmiotowej uchwały odbyło się z naruszeniem przepisów regulujących procedurę jej podjęcia.

Zgodnie z przepisem § 26 ust. 1 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 dotyczącej wyrażenia woli złożenia wniosku aplikacyjnego i przystąpienia do realizacji projektu pn. Przebudowa budynku Przedszkola nr 3 w Mikołowie przy ul. Konstytucji 3 Maja 40 celem poprawy efektywności energetycznej i optymalizacji energetycznej budynku 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.

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.

Organ nadzoru wskazuje, że przez inicjatywę uchwałodawczą należy rozumieć prawo do zgłoszenia projektów uchwał, które stają się przedmiotem obrad organu stanowiącego na sesji. Należy podkreślić, że procedura podejmowania uchwał - w tym również zmiana porządku w zakresie dotyczącym uzupełnienia porządku o dodatkowe projekty uchwał - musi być przeprowadzona w zgodzie z przepisami prawa powszechnie obowiązującego, jakim niewątpliwie jest w przedmiotowej sprawie Statut Miasta Mikołowa.

Chodzi tu zarówno o sprzeczność dotyczącą materii uchwały, jak i naruszenia dotyczące procedury wskazanej przez statut.

Organ nadzoru podkreśla, że uchwały organu stanowiącego muszą być podejmowane w zgodzie ze statutowo nakreślonym schematem oraz w zgodzie z procedurą ustawową, oczywiście z uwzględnieniem i w zależności od przedmiotu uchwały. Nie ulega wątpliwości, że proces uchwałodawczy jako taki jest na szczeblu gminnym uregulowany w statucie danej gminy. Z powyższego płynie zatem wniosek, że zasady, w tym tryb i sposób podejmowania uchwał jest regulowany przez powyżej określony akt prawny jakim jest Statut Miasta oraz przepisy ustawy. W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała została podjęta niezgodnie ze Statutem Miasta Mikołów albowiem została nieprawidłowo wprowadzona do porządku obrad, a to jest przez nieuprawniony podmiot - z wnioskiem o uzupełnienie porządku obrad wystąpił bowiem Sekretarz Miasta.

Podjęcie przedmiotowej uchwały - zdaniem organu nadzoru - nie zostało poprzedzone prawnie skutecznym wprowadzeniem do porządku obrad sesji w dniu 24 września 2024 r. i należy stwierdzić, że nie zostały tym samym dopełnione wszelkie wymogi wynikające z treści Statutu. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się statut jest aktem prawa miejscowego stanowiącym o ustroju gminy. Jest zbiorem przepisów regulujących najważniejsze sprawy dla wspólnoty samorządowej, w tym m.in. organizacji wewnętrznej gminy i tryb pracy jej organów (art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Jako akt prawa miejscowego stanowi konstytucyjne źródło powszechnie obowiązującego prawa na obszarze działania gminy (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). W judykaturze przyjmuje się bowiem, że statut gminy powinien regulować procedurę podejmowania uchwał, która jest wiążąca i jej uchybienie co do zasady stanowi istotne naruszenie prawa (por. wyrok NSA z dnia 13 marca 2012 r. sygn. akt I OSK 2296/11, publ. CBOSA).

Niezależnie od ww. naruszenia przepisów proceduralnych, organ nadzoru podnosi, iż przedmiotowa uchwała - ze względu na przedmiot regulacji - nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa.

Zgodnie z powołanym w podstawie prawnej uchwały art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2024 r. poz. 324 z późn. zm.) *Politykę rozwoju prowadzi: 3) samorząd powiatowy i gminny oraz ich związki.*

Zatem powyżej przytoczonego przepisu nie można uznać za przepis, który upoważniałby organy gminy do stanowienia w zakresie złożenia wniosku aplikacyjnego i przystąpienia do realizacji wskazanego w uchwale projektu.

Natomiast z art. 18 ust. 1 ustawy wynika zasada domniemania kompetencji rady gminy w zakresie spraw pozostających w zakresie działania gminy. Zakres działania gminy stanowią wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów (art. 6 ust. 1 ustawy). Artykuł 18 ust. 1 ustawy nie może jednak stanowić jedynej podstawy, w oparciu o którą rada gminy może podejmować uchwały i wprowadzać normy prawne o dowolnej treści, wykraczającej poza ściśle określoną w przepisach prawa kompetencję tego organu, byle mieściła się ona w ogólnym zakresie działania gminy. Uchwała rady gminy, jak również każdy przepis w niej zawarty, muszą zatem być oparte o szczegółową podstawę, wymienioną w innym przepisie rangi ustawowej. Unormowanie z art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym zawiera ogólną normę kompetencyjną, która nie może stanowić umocowania do podjęcia jakiegokolwiek uchwały bądź uchwalenia jakiegokolwiek przepisu bez istnienia dodatkowego przepisu szczególnego zawartego w akcie wyższego rzędu. Przepis ten nie stanowi samodzielnej podstawy do wydawania aktów ogólnie obowiązujących o charakterze normatywnym, te bowiem muszą znaleźć umocowanie w przepisach materialnego prawa administracyjnego. Upoważnia on radę gminy jedynie do podejmowania działań niewładczych (np. o charakterze programowym, intencyjnym, zawierających niewiążące stanowisko, opinię, czy też apel). Tymczasem przepisem § 1 uchwały Rada Miejska Mikołowa postanowiła (wbrew tytułowi uchwały) w sposób jednoznaczny i stanowczy *o złożeniu wniosku aplikacyjnego i przystąpieniu do realizacji projektu pod nazwą „Przebudowa budynku Przedszkola nr 3 w Mikołowie przy ul. Konstytucji 3 Maja 40 celem poprawy efektywności energetycznej i optymalizacji energetycznej budynku” w ramach programu realizującego Inwestycję B1.1.3. wymiana źródeł ciepła i poprawa efektywności energetycznej szkół Komponent B „Zielona energia i zmniejszenie energochłonności” w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększenia Odporności.* W przekonaniu organu nadzoru działała w tym zakresie bez podstawy prawnej, jako że złożenie ww. wniosku mieści się w zakresie kompetencji organu wykonawczego gminy, który samodzielnie reprezentuje ją na zewnątrz, o czym stanowi art. 31 ustawy.

Powołanie w podstawie prawnej uchwały przepisów ustawowych, które nie zawierają upoważnienia do jej podjęcia można potraktować jako nieistotne naruszenie prawa, ale tylko wówczas, gdy istnieje inny (nie przywołany w podstawie prawnej) przepis prawa, uprawniający radę do stanowienia w danej sprawie. Tymczasem, w ocenie organu nadzoru, na dzień podjęcia przedmiotowej uchwały, nie istniał żaden przepis prawa, który zawierałby upoważnienie dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do podjęcia uchwały o ww. treści.

Podjęcie przez Radę uchwały w tej materii stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze (*por. wyrok NSA z dnia 25 października 1999 r., I SA/Ka 1628/99, LEX nr 40852*). Organ nadzoru podkreśla, iż jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej jest zasada praworządności, to jest działania tych organów na podstawie i w granicach prawa. Jest to zasada rangi konstytucyjnej (art. 7 Konstytucji RP), z której wynika w szczególności zakaz domniemywania kompetencji organu władzy publicznej, a tym samym nakaz, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Organ władzy publicznej ma obowiązek wykazać istnienie normy kompetencyjnej, uprawniającej go do działania, niedopuszczalne jest bowiem poprzestawanie tylko na stwierdzeniu braku zakazu takiego działania w normach zawierających jego kompetencje ogólne (postanowienie 7 sędziów SN z 18 stycznia 2005 r., sygn. akt WK 22/04, OSNKW 2005, nr 3,

poz. 29). Oznacza to, że 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 (B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009, s. 57). W doktrynie zasadnie podkreśla się, że w państwie przyjmującym zasadę państwa prawnego kompetencje organów państwowych powinny wyraźnie wynikać z obowiązujących przepisów i nie można ich domniemywać lub tworzyć za pomocą wykładni. W państwie prawa nie jest dopuszczalne uzurpowanie sobie przez jakikolwiek organ kompetencji nieprzyznanych mu wyraźnie w normie prawnej [por. B. Banaszak, Proceduralne i materialnoprawne normy konstytucji (w:) J. Trzcíński (red.), Charakter i struktura norm konstytucji, Warszawa 1997, s. 121] (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 7 listopada 2013 r. sygn. akt III SA/Gd 583/13, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Powyżej opisane uchybienia 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 Olsztynie 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 V/66/2024 Rady Miejskiej Mikołowa z dnia 24 września 2024 r. w sprawie wyrażenia woli złożenia wniosku aplikacyjnego i przystąpienia do realizacji projektu pn. Przebudowa budynku Przedszkola nr 3 w Mikołowie przy ul. Konstytucji 3 Maja 40 celem poprawy efektywności energetycznej i optymalizacji energetycznej budynku. - 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

