

2025

Katowice, 31 października



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.2.33.2025

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Gliwicach
ul. Prymasa Stefana Wyszyńskiego 2
44-100 Gliwice
za pośrednictwem
Rady Miejskiej Mikołowa**

Skarżący: Wojewoda Śląski
REGON: 000514259
adres do doręczeń:
ePUAP: /SUW2/SkrytkaESP
e-Doręczenia:
AE:PL-14603-15693-ECFGD-26
lub ul. Jagiellońska 25, 40-032 Katowice

Jednostka samorządu terytorialnego: Miasto Mikołów

SKARGA

Działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1135) oraz art. 54 § 1 i § 1a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.), na mocy upoważnienia, które przedkładałam w załączeniu, wnoszę o:

- I. stwierdzenie nieważności uchwały Nr XVI/191/2025 Rady Miejskiej Mikołowa z dnia 26 sierpnia 2025 r. w sprawie Statutu Miasta Mikołowa, w całości, jako sprzecznej z art. 18a ust. 5, art. 18b ust. 3, art. 41a ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153).
- II. rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 sierpnia 2025 r. Rada Miejska Mikołowa przyjęła uchwałę Nr XVI/191/2025 w sprawie Statutu Miasta Mikołowa, dalej jako „uchwała”. Statut Miasta Mikołowa stanowi załącznik do uchwały, dalej jako „Statut”.

Jako podstawę podjęcia uchwały Rada Miejska wskazała art. 18 ust. 2 pkt 1 oraz art. 22 ust. 2 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona skarżącemu w dniu 29 sierpnia 2025 r. oraz została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z dnia 3 września 2025 r. pod poz. 5044.

W ocenie skarżącego przedmiotowa uchwała została w całości podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Podnieść należy, iż 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). 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 RP 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 przekroczono 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 zbiorczej normy prawnej obejmującej katalog spraw regulowanych w statucie gminy. Mimo ich rozproszenia, konieczne jest jednak kompleksowe ujęcie w akcie ustrojowym wszystkich tych zagadnień, których one dotyczą. I tak, statut jednostki terytorialnej powinien obligatoryjnie regulować następujące sprawy:

1. zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej (art. 5 ust. 3 ustawy),
2. tryb zgłaszania wniosku o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej przez gminną radę seniorów (art. 5c ust. 7 ustawy)
3. zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich (art. 11b ust. 3 ustawy),
4. zasady i tryb działania komisji rewizyjnej (art. 18a ust. 5 ustawy),
5. zasady i tryb działania komisji skarg, wniosków i petycji (art. 18b ust. 3 ustawy),
6. organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy (art. 22 ust. 1 ustawy),
7. zasady działania klubów radnych (art. 23 ust. 4 ustawy),
8. zasady uczestniczenia przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej w pracach rady gminy (art. 37a ustawy),
9. uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy (art. 51 ust. 3 ustawy).

Wszystkie elementy wymienione w przywołanych przepisach ustawy są elementami obligatoryjnymi statutu i brak któregośkolwiek z nich dyskwalifikuje statut w całości. Stanowisko to potwierdził NSA m.in. w wyroku z dnia 25 lutego 2020 r. sygn. akt II OSK 1042/18 publ. CBOSA) stwierdzając, iż: *niezamieszczenie w statucie materii objętej ustawowym nakazem, stanowi o niespełnieniu wymogów prawa. Rada powinna bowiem uregulować w sposób kompleksowy i precyzyjny materię podlegającą regulacji statutowej. Potwierdzenie tego typu uchybienia dyskwalifikuje zaskarżoną uchwałę w całości, gdyż nie może ona obowiązywać jako statut, bez przepisów dotyczących kwestii, które należą do obligatoryjnej materii statutowej (por. wyrok NSA z dnia 2 grudnia 2014 r. sygn. akt II OSK 2434/14. LEX nr 1772464). Powszechnie obowiązujący charakter zawartych w statucie norm prawnych zobowiązuje do formułowania ich w taki sposób, by delegacja ustawowa realizowana była precyzyjnie i kompleksowo, bez konieczności jej doprecyzowania. Zdaniem skarżącego, Statut Miasta Mikołowa przyjęty kwestionowaną uchwałą nie zawiera wszystkich elementów wymaganych ww. przepisami ustawy.*

W przedmiotowej uchwale brak jest kompleksowej regulacji dotyczącej zasad i trybu działania zarówno komisji skarg, wniosków i petycji jak i komisji rewizyjnej, przez co nie doszło do wypełnienia delegacji odpowiednio z art. 18b ust. 3 i art. 18a ust. 5 ustawy. Rada Miejska wprawdzie podjęła próbę uregulowania powyższej materii w przedmiotowej uchwale, jednak unormowania te należy uznać za niewystarczające dla pełnej realizacji delegacji ustawowej. W rozdziale 8 Statutu uregulowano materię dotyczącą Komisji Rewizyjnej. W § 45 ust. 1 i 2 Statutu Rada postanowiła, że:

1. Członków Komisji Rewizyjnej w liczbie nie więcej niż 7, w tym Przewodniczącego i Wiceprzewodniczącego Komisji Rewizyjnej powołuje Rada zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu Rady, w głosowaniu jawnym.

2. W przypadku wyboru członka Komisji Rewizyjnej na Przewodniczącego Rady lub Wiceprzewodniczącego Rady jego członkostwo w Komisji Rewizyjnej ustaje. Nowy członek powołany jest w sposób określony w ust. 1.

Z kolei w rozdziale 9 Statutu uregulowano materię dotyczącą Komisji Skarg, Wniosków i Petycji. W § 55 ust. 1-3 Statutu Rada postanowiła, że

1. W skład Komisji Skarg, Wniosków i Petycji wchodzi Radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów, z wyjątkiem Radnych pełniących funkcje Przewodniczącego i Wiceprzewodniczącego Rady. Pracą Komisji Skarg, Wniosków i Petycji kieruje jej Przewodniczący.

2. Członków Komisji Skarg, Wniosków i Petycji w liczbie nie więcej niż 7, w tym Przewodniczącego Komisji Skarg, Wniosków i Petycji powołuje Rada zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu Rady, w głosowaniu jawnym.

3. W przypadku wyboru członka Komisji Skarg, Wniosków i Petycji na Przewodniczącego Rady lub Wiceprzewodniczącego Rady jego członkostwo w Komisji Skarg, Wniosków i Petycji ustaje.

Tym samym należy stwierdzić, że Rada nie określiła z ilu radnych powinny składać się ww. Komisje Rady Miejskiej.

Skarżący wskazuje, że w przeciwieństwie do pozostałych komisji rady gminy: stałych i doraźnych powołanie Komisji Skarg, Wniosków i Petycji oraz Komisji Rewizyjnej jest obligatoryjne. Ze względu też na ich szczególne znaczenie dla prawidłowego wykonywania uprawnień przez radę gminy, ustawodawca – w odróżnieniu od komisji zwykłych – nakłada na gminy obowiązek uregulowania zasad i trybu działania tychże komisji w statucie (art. 18b ust. 3 i art. 18a ust. 5 ustawy). Przez zasady działania należy rozumieć reguły dotyczące organizacyjnoprawnych podstaw funkcjonowania komisji, jako organu kolegiального, a zatem podstawowe unormowania dotyczące jego organizacji, zwoływania, prowadzenia i przebiegu posiedzeń, wewnętrznego podziału zadań między członków tego gremium i jego relacji z innymi podmiotami w strukturze jednostki samorządu terytorialnego. Z kolei tryb działania komisji obejmuje postępowanie dotyczące realizacji powierzonych jej zadań. Zawarta w statucie regulacja zasad i trybu działania komisji może mieć w pełni odrębny charakter od unormowań dotyczących działalności innych komisji, ale może też przybrać, postać bezpośredniego odesłania do takich unormowań. Niemniej jednak regulacje dotyczące zasad i trybu działania ww. komisji mogą mieć charakter tylko i wyłącznie regulacji statutowych. Jak wcześniej wspomniano jednym z elementów składających się na zasady i tryb działania komisji obligatoryjnej, będą regulacje dotyczące procesu organizacji komisji. A zatem niewątpliwie w treści statutu powinny znaleźć się również i takie unormowania, które będą wskazywały na skład liczbowy tej komisji. Tylko bowiem takie regulacje, pozwolą na weryfikację tego, czy powołany skład osobowy komisji jest wyczerpujący, to jest, czy w świetle prawa wobec powołania określonej liczby radnych do komisji, komisja ta się już ukonstytuowała, a tym samym, czy w takim właśnie składzie może ona już ważne i skutecznie działać. W orzeczeniu z dnia 17 lutego 2005 roku, zapadłym na gruncie nieco odmiennego stanu faktycznego (dotyczącego powoływania komisji stałych), Naczelny Sąd Administracyjny (OSK 1734/04, Legalis) stwierdził, że zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy Rada gminy ze swojego grona może powoływać stałe i doraźne komisje do określonych zadań, ustalając przedmiot działania oraz skład osobowy". Rzeczywiście uregulowanie to upoważnia radę gminy do ustalania składu osobowego komisji, ale w ramach obowiązującego w tym zakresie porządku prawnego. Ten porządek tworzą m. in. przepisy Statutu (...). Dalej też zaprezentował pogląd, że skoro rada gminy jest jej [gminy] organem stanowiącym i kontrolnym, który wykonuje powierzone mu zadania, działając *in pleno* lub poprzez swoje komisje, to nie można zatem przyjąć, że skład komisji stałych jest czysto wewnętrzną sprawą danej rady gminy.

Tym samym, w ocenie skarżącego, kwestia określenia liczbowego składu komisji nie może zostać pozostawiona dowolnemu uznaniu rady gminy. Skład ten powinien zostać precyzyjnie określony w akcie ustrojowym gminy, tylko bowiem stworzenie statutowych ram w tym zakresie stanie się gwarancją dla właściwego powołania wewnętrznego organu gminy. Powołując komisję, rada musi działać w granicach określonych przez prawo – jakim wobec

braku stosownych rozwiązań ustawowych – będzie tu statut gminy. Prawidłowe określenie składu liczbowego ma szczególne znaczenie w przypadku komisji obligatoryjnych – z uwagi na rolę, jaką pełnią w strukturach rady (a zwłaszcza komisja rewizyjna), a także wymogu ustawowego określenia dla nich zasad i trybu ich działania. W odniesieniu do innych komisji stałych lub doraźnych, obowiązek taki nie został przez ustawodawcę nałożony. Generalnie ustawodawca uznał kompetencję rady gminy do swobodnego określenia organizacji i zasad działania obu komisji obligatoryjnych, w tym ustalenia liczby ich członków, z tym wszakże zastrzeżeniem, że skład liczbowy tych szczególnych komisji powinien gwarantować udział przedstawicielom wszystkich klubów, stosownie do art. 18a ust. 2 i art. 18b ust. 2 ustawy. Ustawodawca wprowadził również inne ograniczenia – w skład komisji rewizyjnej nie mogą bowiem wchodzić radni pełniący funkcje, o których mowa w art. 19 ust. 1 ustawy, a więc przewodniczący oraz wiceprzewodniczący rady. Z uwagi na powyższe obostrzenia zabieg określenia składu liczbowego komisji rewizyjnej może okazać się trudnym do zrealizowania, niemniej jednak z punktu widzenia sprawowanego nad działalnością organów gminy nadzoru jest czynnością niezbędną. Trzeba bowiem mieć na uwadze, że uchwały w sprawie powoływania radnych do poszczególnych komisji rady podlegają weryfikacji w ramach ogólnego trybu nadzoru. Muszą być weryfikowalne i zgodne z powszechnie obowiązującą regulacją ustrojową, jaką są przepisy statutu. Stworzenie zatem odpowiednich czytelnych regulacji statutowych umożliwi organowi nadzoru właściwą weryfikację tych aktów i zapewni jasne kryteria tej weryfikacji. Tymczasem w przedmiotowym Statucie (§ 45 ust. 1 i § 55 ust. 2) określono jedynie maksymalną liczbę osób wchodzących w skład danej komisji.

Wobec braku dodatkowych regulacji w tym zakresie, należy wnioskować, że skład liczbowy tych komisji zostanie ustalony poza uchwałą statutową – i w odrębnym trybie. W ocenie skarżącego brak określenia liczby członków Komisji Skarg, Wniosków i Petycji oraz Komisji Rewizyjnej w Statucie jest równoznaczny z brakiem istotnych reguł dotyczących organizacji tych komisji, a tym samym powoduje niekompletność uchwały w zakresie zasad i trybu działania komisji. Brak tych regulacji istotnie narusza art. 18a ust. 5 i art. 18b ust. 3 ustawy i wpływa na legalność całej uchwały.

Podsumowując, niewypełnienie przez Radę Miejską zakresu delegacji ustawowej w opisanym powyżej zakresie uznać należy za istotne naruszenie prawa skutkujące obowiązkiem stwierdzenia nieważności badanej uchwały w całości, jako sprzecznej z art. 18a ust. 5 i art. 18b ust. 3 ustawy.

Niezależnie od powyższego, przedmiotowa uchwała zawiera również inne nieprawidłowości, które, w ocenie skarżącego, traktować należy jako przekroczenie przyznanego Radzie Miejskiej upoważnienia, tj.:

- § 44 Statutu określający zadania Komisji Rewizyjnej – wykracza poza upoważnienie z art. 18a ust. 5 ustawy, które obejmuje określenie zasad i trybu działania tej komisji, natomiast jej zadania określone zostały w art. 18a ust. 1, 3 i 4 ustawy oraz w art. 270 ustawy o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.);

- § 54 ust. 1 Statutu określający zadania Komisji Skarg Wniosków i Petycji – wykracza poza upoważnienie z art. 18b ust. 3 ustawy, które obejmuje określenie zasad i trybu działania tej komisji, natomiast jej zadania określone zostały w art. 18b ust. 1 ustawy.

Należy także wskazać na niezgodność z prawem przepisów uchwały, na mocy których Rada Miejska zobowiązała „kierownika kontrolowanej jednostki” (osobiście lub za pośrednictwem podległych mu pracowników (§ 49 ust. 7 Statutu) do wykonywania określonych czynności – takich jak:

- zapewnienie warunków i środków niezbędnych dla prawidłowego przeprowadzenia kontroli (§ 49 ust. 4 Statutu),
- przedkładanie na wniosek kontrolujących dokumentów i materiałów niezbędnych do przeprowadzenia kontroli oraz umożliwienie kontrolującym wstępu do obiektów i pomieszczeń kontrolowanego podmiotu (§ 49 ust. 5 Statutu),
- udzielanie ustnych i pisemnych wyjaśnień na pytania dotyczące zakresu kontroli (§ 49 ust. 6 Statutu),

W ocenie skarżącego, uregulowanie powyższej materii przekracza granice upoważnienia ustawowego określonego przepisem art. 18 ust. 5 ustawy. Nakładanie w statucie obowiązków na kierowników jednostek organizacyjnych podczas dokonywanej kontroli nie mieści się w „zasadach i trybie działania Komisji Rewizyjnej”.

Należy także zwrócić uwagę, że przepis art. 21 ust. 3 ustawy zawiera sformułowanie, że „komisje podlegają radzie gminy”. Przepis ten jednoznacznie kształtuje charakter komisji w stosunku do rady gminy, czyniąc ją jedynie wewnętrznym organem rady gminy. Z tego powodu nie jest dopuszczalne kreowanie w statucie gminy jakiegokolwiek relacji komisji – podległości lub zależności – wobec innych podmiotów czy organów gminy, poza radą. Zasada podległości komisji wobec rady znajduje również zastosowanie do szczególnej komisji, którą jest Komisja Rewizyjna. Zgodnie bowiem z art. 18a ust. 1 ustawy Rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy; w tym celu powołuje komisję rewizyjną. W związku z powyższym nie ma podstawy do wyposażania Komisji Rewizyjnej – wewnętrznego i pomocniczego organu Rady – w dodatkowe uprawnienia względem podmiotów zewnętrznych. Potwierdzeniem tego stanowiska jest po części treść art. 21a ustawy, zgodnie z którym: *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 uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników, o których mowa w zdaniu pierwszym.*

Niezależnie od powyższego, zastrzeżenia skarżącego budzi regulacja zawarta w § 24 ust. 1 Statutu dotycząca inicjatywy uchwałodawczej.

Rada Miejska w ww. § 24 ust. 1 Statutu przyjęła, iż: *Inicjatywa uchwałodawcza przysługuje:*

- 1) Burmistrzowi i jego Zastępcom;
- 2) Przewodniczącemu Rady;
- 3) komisjom Rady;
- 4) klubom Radnych;
- 5) grupie co najmniej trzech Radnych;
- 6) Sekretarzowi Miasta;
- 7) grupie co najmniej 200 mieszkańców Miasta posiadających czynne prawo wyborcze do Rady.

Tymczasem wskazania wymaga, iż obywatelska inicjatywa uchwałodawcza została uregulowana w art. 41a ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z art. 41a ust. 1 i 2 ustawy:

1. *Grupa mieszkańców gminy, posiadających czynne prawa wyborcze do organu stanowiącego, może wystąpić z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą.*

2. *Grupa mieszkańców, o której mowa w ust. 1, musi liczyć:*

- 1) *w gminie do 5000 mieszkańców - co najmniej 100 osób;*

2) w gminie do 20 000 mieszkańców - co najmniej 200 osób;

3) w gminie powyżej 20 000 mieszkańców - co najmniej 300 osób.

Jak wynika z danych Głównego Urzędu Statystycznego liczba mieszkańców Mikołowa wynosiła w 2024 r. (stan na dzień 31 grudnia) 41532 osób. W związku z powyższym, inicjatywa uchwałodawcza powinna przysługiwać grupie co najmniej 300 mieszkańców, zgodnie z ustawą, a nie 200 jak wskazano w Statucie. Ustawa określa minimalną liczbę mieszkańców, którzy mogą skutecznie wystąpić z inicjatywą uchwałodawczą, w związku z powyższym – niezależnie od intencji – Rada Miejska nie może postanowić o obniżeniu tego progu.

Ponadto, zastrzeżenia skarżącego budzi, przyznanie inicjatywy uchwałodawczej Zastępcą Burmistrza oraz Sekretarzowi Miasta odpowiednio w § 24 ust. 1 pkt 1 i pkt 6 Statutu. Wskazania wymaga, iż rada gminy nie posiada kompetencji do przydzielania uprawnień czy nakładania obowiązków na pracowników urzędu (tu: Zastępcy Burmistrza, Sekretarza Miasta). Wójt (Burmistrz, Prezydent Miasta) jest kierownikiem urzędu, który wykonuje zadania przy pomocy urzędu Gminy. Wójt może powierzyć prowadzenie określonych spraw gminy w swoim imieniu zastępcy wójta lub sekretarzowi gminy. (art. 33 ust. 1, 3 i 4 ustawy). Z kolei, z art. 30 ust. 2 pkt 1 wynika, iż do zadań wójta należy w szczególności przygotowywanie projektów uchwał rady gminy.

W ocenie skarżącego, za nieprawidłowe należy uznać przyznanie przez Radę Miejską w Statucie wyłącznej (samodzielnej) inicjatywy uchwałodawczej pracownikom urzędu, ponieważ nie ma ono umocowania w przepisach prawa. Przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie przyznają ani zastępcy burmistrza ani sekretarzowi gminy uprawnień do wnoszenia – we własnym imieniu - projektów uchwał pod obrady rady. Zauważyć bowiem należy, że żaden przepis powszechnie obowiązującego prawa nie przyznaje ani Zastępcy Burmistrza ani Sekretarzowi Miasta żadnych zadań i obowiązków, których realizacja wymagałaby podjęcia uchwały przez Radę Miejską.

W ocenie organu nadzoru również Burmistrz nie jest uprawniony do upoważnienia Zastępcy Burmistrza i Sekretarza Miasta do dokonywania ww. czynności. Co prawda przepis art. 33 ust. 4 ustawy zezwala organowi wykonawczemu na powierzenie prowadzenia określonych spraw gminy w swoim imieniu zastępcy wójta lub sekretarzowi gminy, jednakże interpretowanie, iż zezwala on na przekazanie uprawnień do zgłoszenia inicjatywy uchwałodawczej jest zbyt daleko idące.

Skarżący pragnie podkreślić, iż dekoncentracja zadań wójta jest nierozłącznie związana z tym, w jakiej roli występuje wójt, tj. czy występuje jako kierownik urzędu, czy też jako organ wykonawczy gminy. Zakresy zadań i obowiązków w ramach tych funkcji nie są tożsame. Przepis zezwalający wójtowi na powierzenie prowadzenia określonych spraw gminy w swoim imieniu zastępcy, czy też sekretarzowi, został bowiem umieszczony po przepisie ustanawiającym wójta kierownikiem urzędu (art. 33 ust. 3 ustawy). Dlatego też, wykładnia językowa art. 33 ust. 4 ustawy nie może być oderwana od treści pozostałych przepisów art. 33 ustawy, a w szczególności jego ust. 3, zgodnie z którym kierownikiem urzędu jest wójt. Taka wykładnia stanowi zatem podstawę do przyjęcia, że wójt gminy wprawdzie może powierzyć sekretarzowi czy zastępcy wójta - w swoim imieniu - określone sprawy, aczkolwiek powierzenie to odnosi się do spraw związanych z kierowaniem i organizacją urzędu, a nie do spraw dotyczących prerogatyw wójta, występującego w charakterze organu wykonawczego gminy. Innymi słowy „powierzenie określonych spraw” należy rozumieć w kontekście scedowania uprawnień do kierowania urzędem, a nie w kontekście wypełniania funkcji

organu wykonawczego. Reasumując, organ nadzoru opowiada się za wąskim rozumieniem zakresu spraw, które mogą zostać powierzone zastępcy wójta lub sekretarzowi gminy w oparciu o art. 33 ust. 4 ustawy gminnej. Potwierdzeniem tego stanowiska jest również art. 5 ust. 4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1135), zgodnie z którym kierownik urzędu może upoważnić sekretarza do wykonywania w jego imieniu zadań, w szczególności z zakresu zapewnienia właściwej organizacji pracy urzędu oraz realizowania polityki zarządzania zasobami ludzkimi. Tym samym, w przekonaniu skarżącego, art. 33 ust. 4 ustawy nie uprawnia wójta gminy (tu: Burmistrza) do przekazania swojemu zastępcy, a także sekretarzowi gminy kompetencji organu wykonawczego gminy, w tym wnoszenia projektu uchwały pod obrady Rady.

Z ostrożności procesowej, uwzględniając odmienne stanowisko prezentowane w orzecznictwie sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2021 r. sygn. akt III OSK 3769/21, publ. CBOSA) organ nadzoru wskazuje, że ww. przepisy Statutu naruszają prawo także przy założeniu, że brak jest podstaw do zawężającej wykładni art. 33 ust. 4 ustawy gminnej poprzez ograniczenie możliwości upoważnienia zastępcy wójta i sekretarza gminy tylko do załatwiania określonych spraw wójta w zakresie kierowania urzędem gminy. Jeżeli bowiem uznać, że wójt mógłby upoważnić ww. pracowników urzędu do prowadzenia dowolnych spraw gminy, mieszczących w zakresie jego kompetencji, to powierzenia takiego nie można domniemywać, a wójt winien dokonać go w regulaminie organizacyjnym, zakresie czynności pracownika lub odrębnym upoważnieniem. Zawsze jednak, upoważniony sekretarz lub zastępca wójta działać będą nie w swoim imieniu, a w imieniu wójta. Tymczasem w § 24 ust. 1 pkt 1 i pkt 6 Statutu Rada Miejska Mikołowa przyznała Zastępcy Burmistrza i Sekretarzowi Miasta uprawnienie do przedkładania Radzie projektów uchwał we własnym imieniu. Przyznanie poszczególnym podmiotom prawa do wystąpienia z inicjatywą uchwałodawczą jest bowiem równoznaczne z przyznaniem im prawa do przygotowania i przedłożenia organowi stanowiącemu projektów uchwał - z równoczesnym zobowiązaniem Rady do ich rozpatrzenia i zajęcia wobec tych projektów rozstrzygającego stanowiska. Tymczasem, wobec braku własnych zadań i kompetencji wymagających podjęcia uchwał, jedyne projekty jakie mógłby przedstawić Radzie Zastępca Burmistrza lub Sekretarz Miasta to te związane z realizacją zadań gminy powierzonych im przez Burmistrza (oczywiście przy założeniu, że upoważnienie, o którym mowa w art. 33 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym mogłoby obejmować takie sprawy).

Biorąc powyższe pod uwagę, przepisy § 24 ust. 1 pkt 1 i pkt 6 Statutu przewidujące przyznanie określonym pracownikom urzędu inicjatywy uchwałodawczej są, zdaniem organu nadzoru, sprzeczne z prawem.

Ponadto, zastrzeżenia Skarżącego budzi regulacja zawarta w § 25 ust. 2 zdanie 2 Statutu przewidująca że: *Do projektu uchwały winno być dołączone uzasadnienie. Uzasadnienie sporządza wnioskodawca lub osoba przez niego wyznaczona. Uzasadnienie powinno zawierać ocenę przewidywanych skutków realizacji uchwały, w tym informację o skutkach finansowych.*

Z powyższego wynika, iż projekt uchwały składany przez wszystkie podmioty, którym zgodnie z ww. § 24 ust. 1 Statutu przysługuje inicjatywa uchwałodawcza (w tym także przez mieszkańców miasta) winien zawierać m.in. informację o skutkach finansowych jej realizacji.

Podkreślić należy iż, z idei obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, o której mowa w art. 41a ustawy o samorządzie gminnym wynika, że zgłaszania inicjatyw przez wskazaną w ustawie grupę mieszkańców gminy powinno być realne. Rada gminy, wykonując obowiązki zawarty w art. 41a ust. 5 ustawy, powinna dążyć do maksymalnego

odformalizowania czynności związanych z podejmowaniem przez mieszkańców gminy inicjatyw w tym zakresie (por. m.in. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 2 lipca 2019 roku, sygn. akt III SA/Gl 434/19, e-CBOSA). Trudno uznać za realną możliwość wnoszenia projektów uchwał przez mieszkańców gminy w sytuacji, w której projekt uchwały miałby zawierać informację o ewentualnych skutkach finansowych realizacji uchwały. Wymagałoby to posiadania przez inicjatorów nie tylko szczegółowej wiedzy z zakresu prawa finansów publicznych, ale również informacji o finansach gminy oraz zasobach ludzkich i organizacyjnych, jak również ustalenia, czy realizacja uchwały możliwa będzie w ramach własnych zasobów gminy, czy też konieczne będzie zlecenie określonych zadań na zewnątrz itp. Stąd też taki wymóg formalny projektu uchwały, jest w ocenie skarżącego niedopuszczalny.

Dalej, w ocenie skarżącego, § 3 Statutu o następującym brzmieniu: *Rada składa się z 21 Radnych, wybranych przez mieszkańców Miasta, na podstawie przepisów Kodeksu wyborczego*, stanowi naruszenie prawa.

Podnieść należy, iż liczbę radnych ustala Wojewoda, a nie organ stanowiący gminy. Zgodnie bowiem z art. 373 Kodeksu wyborczego § 1. *Liczbę radnych wybieranych do rad ustala, odrębnie dla każdej rady, wojewoda, po porozumieniu z komisarzem wyborczym, odpowiednio do zasad określonych w kodeksie oraz ustawach odrębnych. § 2. Ustalenie liczby radnych dla każdej rady następuje na podstawie ustalonej w Centralnym Rejestrze Wyborców liczby mieszkańców tej gminy na koniec kwartału poprzedzającego rozpoczęcie okresu, o którym mowa w art. 374.*

Ponadto, w ocenie skarżącego, powyższe treści, nie stanowią norm prawokształtujących, a tym samym nie mogą być częścią materii, zawartej w akcie prawa miejscowego. Cechą bowiem takiego aktu jest jego normatywność, wiążąca się z koniecznością zawarcia w nim norm prawnych, a nie przepisów instrukcyjnych, informacyjnych, czy też wypowiedzeń, które w ogóle nie mają normatywnego charakteru. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 30 września 2009 roku: Nie powinno natomiast budzić wątpliwości, iż skoro z woli ustawodawcy rada gminy podejmuje uchwałę w sprawie statutu jako prawo miejscowe obowiązujące na jej terenie, to przepisy tam zawarte muszą mieć charakter normatywny, a więc taki, który odczytuje się jako regulacje ustrojowe lub określające obowiązki /zadania/ czy uprawnienia, nie powinno się natomiast w statucie zamieszczać treści informacyjnych, które nie są prawem (sygn. akt II OSK 1063/09, CBOSA).

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).

W świetle powyższego należy stwierdzić, że uchwałę Nr XVI/191/2025 Rady Miejskiej Mikołowa z dnia 26 sierpnia 2025 r. w sprawie Statutu Miasta Mikołowa, w całości, należy uznać za sprzeczną z prawem, co czyni wniesienie skargi w pełni uzasadnionym i koniecznym.

Wobec upływu 30 – dniowego terminu na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszę jak na wstępie.

Z upoważnienia Wojewody Śląskiego

Zastępca Dyrektora Wydziału
Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz

Załączniki:

- 1) upoważnienie,
- 2) uchwała Nr XVI/191/2025 Rady Miejskiej Mikołowa z dnia 26 sierpnia 2025 r. w sprawie Statutu Miasta Mikołowa