



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 6 kwietnia 2022 r.

Poz. 1859

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.110.10.2022.MM3 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 4 kwietnia 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały nr II/11/2022 Rady Miejskiej w Polanicy-Zdroju z dnia 23 lutego 2022 roku w sprawie uchwalenia Regulaminu Straży Miejskiej w Polanicy-Zdroju.

Uzasadnienie

Na sesji dnia 23 lutego 2022 roku, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, w zw. z art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku o strażach gminnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1763), Rada Miejska w Polanicy-Zdroju przyjęła uchwałę nr II/11/2022 w sprawie uchwalenia Regulaminu Straży Miejskiej w Polanicy-Zdroju (dalej: uchwała).

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 3 marca 2022 roku.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. nr 78 poz. 483 ze zm.) oraz art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku o strażach gminnych, polegającym na podjęciu uchwały bez podstawy prawnej oraz z naruszeniem zakresu kompetencji organu wykonawczego gminy.

Uchwałą nr XI/62/07 z dnia 23 października 2007 roku Rada Miejska w Polanicy-Zdroju nadała Regulamin Straży Miejskiej w Polanicy-Zdroju. Zgodnie z treścią uchwały nr XI/62/07 Straż Miejska w Polanicy pozostawała poza strukturą Urzędu Miejskiego w Polanicy.

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Polanicy-Zdroju uchyliła uchwałę nr XI/62/07 z dnia 23 października 2007 roku, nadając Regulaminowi Straży Miejskiej nowe brzmienie. Załącznik do uchwały – Regulamin Straży Miejskiej w zmienionym brzmieniu – w § 5 ust. 1 stanowi, że straż (miejska w Polanicy-Zdroju) jest referatem Urzędu Miejskiego w Polanicy-Zdroju.

Jako podstawę podjęcia kwestionowanej uchwały Rada Miejska w Polanicy-Zdroju wskazała przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 8 ust. 2 ustawy o strażach gminnych.

Organ nadzoru stwierdza, że Rada Miejska w Polanicy-Zdroju podjęła powyższą uchwałę bez podstawy prawnej.

W myśl art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy „stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy”, co jednoznacznie wskazuje, iż wspomniana kompetencja rady musi wynikać wprost z przepisów prawa materialnego. Natomiast przywołany w podstawie prawnej ww. uchwały art. 8 ust. 2 ustawy o strażach gminnych stanowi, że szczegółową strukturę organizacyjną straży określa regulamin straży nadawany przez radę gminy. Należy jednak wskazać jeszcze na przepis art. 6 ust. 2 ustawy o strażach gminnych, zgodnie z którym rada gminy może postanowić o umiejscowieniu straży w strukturze urzędu gminy. W takim przypadku szczegółową strukturę organizacyjną

straży określa regulamin straży nadawany przez wójta, burmistrza (prezydenta miasta). Z treści przytoczonych przepisów ustawy o strażach gminnych wynika zatem, że regulamin określający strukturę organizacyjną straży miejskiej może być wydany przez samą radę gminy i mieć formę uchwały – wówczas gdy jednostka ta pozostaje poza strukturą urzędu gminy, bądź przybrać formę zarządzenia wójta (burmistrza, prezydenta) – gdy straż gminna mieści się w strukturze urzędu gminy. Dodatkowo należy wskazać, że zmiana wskazanego przepisu nastąpiła wskutek nowelizacji ustawy o strażach gminnych dokonanej ustawą z dnia 22 maja 2009 roku o zmianie ustawy o strażach gminnych, ustawy o Policji oraz ustawy - Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2009 r. Nr 97, poz. 803), która weszła w życie 24 grudnia 2009 roku. Tym samym rada gminy, w przypadku umiejscowienia straży gminnej w strukturze urzędu, utraciła prawo do ustanawiania (a także do nowelizacji) regulaminu straży gminnej.

Z treści uchwały wynika, że intencją Rady Miejskiej było umiejscowienie straży gminnej w strukturze Urzędu Miejskiego w Polanicy-Zdroju, jako jednego z referatów. W takim wypadku regulamin Straży Miejskiej powinien zostać wydany na podstawie art. 6 ust. 2 ustawy o strażach gminnych przez burmistrza i mieć formę zarządzenia. Co prawda w § 5 ust. 2 uchwały postanowiono, że strukturę organizacyjną oraz stanowiska w straży określa burmistrz w formie zarządzenia w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Polanicy-Zdroju. Należy jednak zauważyć, że w takim przypadku brak jest podstawy prawnej dla wydania przedmiotowej uchwały przez Radę Miejską w Polanicy-Zdroju. Ustawa o strażach gminnych nie przewiduje bowiem możliwości wydania i obowiązywania dwóch różnych dokumentów – noszących taką samą nazwę „regulaminu” – których przedmiotem są kwestie dotyczące organizacji straży miejskiej.

W sytuacji, w której Rada Miejska przewiduje umieszczenie straży gminnej w strukturze urzędu miejskiego, regulamin powinien zostać wydany przez burmistrza w formie zarządzenia, a nie w formie uchwały rady miejskiej.

W opisanych wyżej okolicznościach, podjęcie przez Radę Miejską w Polanicy-Zdroju uchwały nadającej nowe brzmienie regulaminowi Straży Miejskiej jest działaniem bez podstawy prawnej oraz stanowi niedopuszczalną ingerencję w kompetencje organu wykonawczego – Burmistrza Polanicy-Zdroju.

Organy administracji publicznej, zgodnie z wyrażoną w art. 7 Konstytucji zasadą legalności, działają na podstawie i w granicach prawa. Z zasady tej wynika w szczególności zakaz domniemania kompetencji organu władzy publicznej - wszelkie działania władzy publicznej winny opierać się na wyrażnie określonej normie kompetencyjnej (wyrok WSA w Gliwicach z 4 listopada 2014 r., sygn. IV SA/Gl 611/14). Wyrażona we wskazanym przepisie Konstytucji zasada oznacza, że organ, w tym także organ stanowiący gminy, wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia, zaś cytowany wyżej przepis art. 6 ust. 2 ustawy o strażach gminnych nie tylko nie zawiera upoważnienia do nadania przez radę gminy regulaminu straży, a w związku z tym i do dokonywania zmian w tym regulaminie, ale wprost wskazuje organ wykonawczy jako właściwy do dokonania tych czynności.

Podjęcie zatem przez Radę Miejską w Polanicy-Zdroju uchwały w sprawie, która należy do kompetencji organu wykonawczego gminy, jest działaniem sprzecznym z obowiązującymi normami prawa, co uzasadnia stwierdzenie jej nieważności w całości.

Wojewoda Dolnośląski wskazuje ponadto, że załącznik do uchwały jest prawie dosłownym powtórzeniem załącznika do uchwały nr I/2/2022 Rady Miejskiej w Polanicy-Zdroju z dnia 26 stycznia 2022 roku w sprawie zmiany Regulaminu Straży Miejskiej w Polanicy-Zdroju, której nieważność – z przyczyn takich samych, jak wyżej wskazane – Wojewoda Dolnośląski stwierdził rozstrzygnięciem nadzorczym nr NK-N.4131.110.3.2022.MM3 z dnia 1 marca 2022 roku.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
Jarosław Obremski