Wrocław, 27 września 2019 r.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.129.1.2019.FZ

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XII/36/19 Rady Miejskiej w Szczawnie-Zdroju z dnia 23 sierpnia 2019 r. w sprawie zmiany uchwały Nr LVI/82/18 Rady Miejskiej w Szczawnie-Zdroju z dnia 29 października 2018 r. w sprawie Statutu Uzdrowiskowej Gminy Miejskiej Szczawno-Zdrój.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 sierpnia 2019 r., wskazując jako podstawę prawną art. 3 ust. 1 oraz art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, Rada Miejska w Szczawnie-Zdroju podjęła uchwałę Nr XII/36/19 w sprawie zmiany uchwały Nr LVI/82/18 Rady Miejskiej w Szczawnie-Zdroju z dnia 29 października 2018 r. w sprawie Statutu Uzdrowiskowej Gminy Miejskiej Szczawno-Zdrój, zwaną dalej uchwałą.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru dnia 30 sierpnia 2019 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483) polegającym na wprowadzeniu do statutu Uzdrowiskowej Gminy Miejskiej Szczawno-Zdrój Kodeksu Etyki.

Podstawę prawną wskazaną przy podejmowaniu uchwały przez Radę Miejską w Szczawnie-Zdroju stanowią art. 3 ust. 1 oraz art. 18 ust. 2 pkt. 1 ustawy o samorządzie gminnym, określające kolejno, że o ustroju gminy stanowi jej statut" oraz wskazujące, że do kompetencji rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej.

Oceniając legalność przedmiotowej uchwały należy, jak słusznie wskazał w analogicznej sprawie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 29 sierpnia 2017 r. (sygn. akt II SA/Ol 531/17), zwrócić uwagę na fakt, że przedmiotowy akt prawny, zawierający normy generalne (czyli nie odnoszące się do indywidualnie oznaczonego podmiotu lecz do pewnej kategorii potencjalnych adresatów – tutaj radnych) i abstrakcyjne (czyli nie "konsumowane" poprzez jednokrotne zastosowanie lecz mogące zostać wykorzystanym w nieograniczonej liczbie przypadków w przyszłości) wydany przez ustawowo wskazany organ administracji (wyrok NSA z 1 dnia marca 2001 r. sygn. akt SA/Bk 1532/000 (OSP nr 11 z 2002 r., poz. 138), stanowi akt prawa miejscowego. Organ nadzoru podziela przy tym wyrażone przez WSA w Olsztynie stanowisko, iż zaliczenie określonego aktu do kategorii aktów prawa miejscowego, stanowiących na podstawie art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, źródło prawa powszechnie obowiązującego „pociąga za sobą konsekwencje w postaci konieczności odnoszenia do nich (i spełniania przez nie) wszystkich zasad charakteryzujących tworzenie i obowiązywanie źródeł prawa powszechnie obowiązującego, przede wszystkim zaś zasady prymatu ustawy w hierarchii aktów prawnych i zasady, że wszelkie inne akty prawotwórcze mogą być stanowione wyłącznie na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie (por. D. Dąbek: "Prawo miejscowe samorządu terytorialnego", Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz - Kraków 2003, s. 58). W stosunku do aktów prawa miejscowego zasady te wyraża art. 94 Konstytucji RP, który stanowi, że organy samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Ustawa określa też zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego. W świetle powyższego nie ulega wątpliwości, że w hierarchii źródeł prawa akty prawa miejscowego zajmują pozycję zależną, gdyż są

uwarunkowane normami zawartymi w aktach prawnych wyższego rzędu i z tego względu nie mogą regulować materii ustawowych ani nie mogą wykraczać poza upoważnienia ustawowe."

Stwierdzić zatem należy, że fakt istnienia podstawy prawnej dla ustanowienia Kodeksu Etyki nie jest równoznaczny z możliwością nadania mu rangi statutowej, z pełnymi konsekwencjami takiego jego umocowania w ustroju gminy. Jak bowiem słusznie wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 maja 2006 r. sygn. akt. II OSK 287/06 „Uchwała o przyjęciu Kodeksu etyki radnych nie ma charakteru aktu normatywnego ,władczego (za jaki można by uznać kodeks etyczny ustanowiony przez właściwy organ samorządu zawodowego w oparciu o podstawę ustawową, którego naruszenie może być podstawą odpowiedzialności zawodowej (dyscyplinarnej). Kodeks etyki radnych jest niewładczym aktem samozwiązania się radnych, jego znaczenie polega na dobrowolnym podporządkowaniu się radnych określonym wybranym zasadom etycznym, mającym służyć właściwemu wypełnianiu funkcji publicznej (służby publicznej) a jedyną sankcją za naruszenie jego postanowień jest odpowiedzialność polityczna radnych. W odniesieniu do kodeksów etycznych radnych brak obecnie podstaw do nadawania im charakteru normatywnego, w przypadku tej grupy podmiotów uchwalane kodeksy mają charakter szczególnych wewnętrznych, samoistnych norm samorządowych, zobowiązujących wyłącznie radnych a nie wszystkich członków wspólnoty samorządowej do określonych zachowań. Nie narusza prawa nawiązanie w takiej uchwale do ogólnych zakazów regulowanych przepisami ustawami szczególnymi czy odwołanie się do obowiązków wynikających ze ślubowania radnych. Uchwalenie kodeksu nie wyłącza oczywiście odpowiedzialności karnej radnych gdy zachowanie naruszające postanowienia kodeksu prowadzi jednocześnie do naruszenia przepisów karnych – ta odpowiedzialność nie jest jednak wynikiem naruszenia postanowień kodeksu etyki. W doktrynie podkreśla się różny stopień związania organów administracji publicznej prawem w zależności od rodzaju stosowanej formy prawnej działania. Jest on mniejszy w odniesieniu do niewładczych prawnych form działania, ich podstawę mogą bowiem stanowić przepisy ogólnokompetencyjne".

Organ nadzoru podziela wyżej wskazane stanowisko NSA, uznając, że rada gminy ma możliwość ustanowienia Kodeksu etyki, lecz nie może tego rodzaju regulacji zamieścić w statucie. Należy zauważyć, że zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej „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", a co za tym idzie przedmiotowa regulacja mogłaby się znaleźć w kwestionowanej uchwale tylko w sytuacji, gdyby istniała odpowiednia norma kompetencyjna, wskazująca wprost możliwość ustanawiania tego rodzaju aktów prawnych. W obowiązującym stanie prawnym, Kodeks Etyki może stanowić wyłącznie niewiążącą deklarację woli radnych, chcących kierować się w swojej działalność publicznej określonymi wartościami.

Stwierdzić zatem należy, że stanowiąc § 3 przedmiotowej uchwały, w którym zdecydowano o ustanowieniu Kodeksu Etyki w formie załącznika do Statutu Uzdrowiskowej Gminy Miejskiej Szczawno-Zdrój, Rada Miejska w Szczawnie-Zdroju naruszyła art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, co skutkować musi stwierdzeniem jego nieważności przez organ nadzoru. Ponadto, w § 1 uchwały, stanowiąc nowy § 68a ust. 1 Statutu określono, że „Komisja Etyki jest stałą Komisją, mającą na celu rozpatrywanie sytuacji związanych z zachowaniem Radnych Rady Miejskiej w Szczawnie-Zdroju, polegającym na naruszeniu zasad określonych w Kodeksie Etyki". Ponadto, mocą § 2 uchwały znowelizowano również treść załącznika nr 5 do uchwały zmienianej w zakresie dodania w pkt 7 „Komisji Etyki".

Takie sformułowanie wyżej wskazanych przepisów oznacza, że stwierdzenie nieważności Kodeksu Etyki, musi skutkować unieważnieniem pozostałych zapisów uchwały, które odnoszą się do przedmiotowej Komisji, bowiem jej funkcjonowanie sprowadza się do stania na straży przestrzegania zapisów Kodeksu. Wyeliminowanie z obrotu prawnego zapisów uchwały dotyczących Kodeksu czyni ją zatem bezprzedmiotową. Z kolei fakt ten uzasadnia stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

W związku z powyższym należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

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

Paweł Hreniak