

Warszawa, 2 listopada 2018 r.



WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-R.4131.24.2018.MN

**Rada Gminy Stara Błotnica
Stara Błotnica Nr 46
26- 806 Stara Błotnica**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność:

§ 13, § 24, § 25 ust. 1 w zakresie sformułowania „po zasięgnięciu opinii Wójta Gminy”, 26 ust. 5, § 34 ust. 5, § 41 ust. 3, § 44 ust. 3, § 51 ust. 4 i 5, § 63 ust. 2, § 64, § 65 pkt 1 załącznika nr 1 do uchwały Rady Gminy Stara Błotnica z dnia 28 września 2018 r. Nr XXXVI.243.2018 w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Stara Błotnica.

Uzasadnienie

Rada Gminy Stara Błotnica w dniu 28 września 2018 r. podjęła uchwałę Nr XXXVI.243.2018 w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Stara Błotnica.

Analiza przedstawionego organowi nadzoru aktu wskazuje, iż niektóre zapisy regulacji są sprzeczne z prawem.

W § 13 ust. 1 zapisano, iż radny może przyjmować obywateli w siedzibie Urzędu Gminy na zasadach ustalanych przez Wójta Gminy. Zapis ten wykracza poza materię, ustaloną dla statutów gmin – zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym statut reguluje kwestie ustroju gminy, zatem zamieszczanie w nim zapisów o charakterze organizacyjnym nie jest dopuszczalne.

Z kolei w § 13 ust. 2 zapisano, iż, cyt.: „Radny może domagać się wniesienia pod obrady sesji, a także wnosić na posiedzenia komisji sprawy, które są przedmiotem postulatów, skarg i wniosków o interwencje obywateli.”. Zapis ten pozostaje w sprzeczności z przepisami regulującymi tryb pracy rady i komisji rady, szczególnie w kontekście przepisów dotyczących ustalania i zmian porządku obrad rady – przy ścisłej regulacji jest niejasne, co oznacza sformułowanie „domagać się”.

W § 24 uchwalonego statutu przyjęto zapis, z którego wynika, że Rada Gminy może organizować wspólne sesje z innymi radami gmin lub powiatu. Ustalono też sposób zwoływania wspólnych sesji. Zapisu tego nie można uznać za prawidłowy. Wprowadzenie do statutu gminy zapisów takich jak wskazany wyżej było wielokrotnie przedmiotem rozstrzygnięć sądów administracyjnych. Orzecznictwo w tym zakresie jest spójne i nie dopuszcza zawarcia w statucie gminy regulacji jakie przyjęto w § 24 Statutu Gminy Stara Błotnica. Co do treści identycznych regulacji odniósł się, między innymi, WSA w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 6 października 2018 roku w sprawie o sygnaturze II SA/Go 705/16. W wyroku tym stwierdzono, co następuje:

„Wskazane uregulowania, obejmujące procedurę związaną z organizacją, trybem zawiadamiania, przebiegiem i finansowaniem obrad przeprowadzanych wspólnie z radami innych jednostek samorządu terytorialnego wykraczają poza ramy delegacji ustawowej wynikającej z art. 22 w zw. z art. 3 ust. 1 i art. 40 ust. 1 i 2 u.s.g. Pierwszy z powołanych przepisów precyzuje przedmiot regulacji statutu, stanowiąc, że określa on organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy. Przypomnieć należy, że wskazane przepisy ustawowe wyznaczają granice swobody rady gminy w kształtowaniu treści tego aktu rangi prawa miejscowego, która sprowadza się do regulacji zagadnień o charakterze ustrojowym. Ponadto, nie można zapominać, że stosownie do art. 1 ust. 2 u.s.g., przez gminę należy rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium. Z tego względu każda rada gminy, będąc suwerennym organem stanowiącym na swym terenie, może podejmować uchwały obowiązujące wyłącznie na obszarze własnego działania - co wynika zresztą wprost z art. 94 Konstytucji - a zatem w granicach gminy i niewykraczające poza jej obszar. Ponadto, brzmienie art. 22 ust. 1. u.s.g. wskazuje, że zawarte w statucie regulacje dotyczyć mają struktury i zagadnień wewnątrzgminnych, co oznacza, że nie mogą one normować trybu pracy organów niebędących organami tej gminy, a w szczególności organów innych gmin. Tym samym oddziaływanie regulacji zamieszczonych w rozdziale VII wykracza poza obszar działania Gminy. Odczytując zakwestionowane przepisy nie sposób nie dostrzec, że zamieszczone w nich treści określają zachowanie przewodniczących innych jednostek samorządu terytorialnego w sprawach organizowania wspólnych sesji oraz podpisywania zawiadomień, jak również regulacje dotyczące finansowania wspólnych sesji przez inne jednostki samorządu terytorialnego. Zakwestionowane w skardze postanowienia Statutu dotyczą współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego. Współdziałanie międzygminne, jako uprawnienie jednostek samorządu terytorialnego, jest wprawdzie dopuszczane przez ustawodawcę, o czym przesądzają przepisy art. 10 oraz art. 64-74 oraz art. 84 u.s.g., jednak z całą pewnością w statucie gminy nie mogą być zawarte postanowienia określające zasady obrad wspólnej sesji rad gmin. Powyższe stanowisko jest ugruntowane w orzecznictwie (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 2 listopada 2009, sygn. akt II SA/Op 290/09, wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 września 2009 r., sygn. akt II SA/Wa 583/16, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 kwietnia 2016 r., sygn. akt IV SA/Gl 794/15, wyrok WSA w Lublinie z dnia 5 maja 2015 r., sygn. akt III SA/Lu 647/14).”

W § 25 ust. 1 ustalono, że sesje przygotowuje Przewodniczący Rady, ustalając porządek obrad, miejsce, dzień i godzinę sesji oraz listę osób zaproszonych po zasięgnięciu opinii Wójta Gminy. Zapis ten podważa samodzielność Przewodniczącego Rady, któremu ustawa o samorządzie gminnym w art. 19 ust. 2 przyznaje wyłączne kompetencje organizatorskie.

W § 26, poświęconym określeniu sposobów zawiadamiania o terminie sesji rady, w ust. 5 zapisano, iż, cyt.: „W szczególnie uzasadnionych przypadkach radni mogą otrzymać

niezbędne materiały na sesję najpóźniej w dniu jej zwołania, jeśli ich wysyłanie nie było możliwe w terminie określonym w pkt 1.”.

Zapis ten, poza błędem dotyczącym systematyki aktu (powinno być „w ust. 1”), narusza zasadę określoną w art. 20 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w którym określono, iż do zawiadomienia o zwołaniu sesji dołącza się porządek obrad wraz z projektami uchwał. Jak wskazuje się w doktrynie i orzecznictwie (wyrok WSA w Krakowie z 6.11.2007 r., III SA/Kr 783/07): „Obowiązek dostarczenia radnym projektu uchwały przed sesją, na której ma być przedmiotem głosowania, nie tylko zapewnia wszystkim radnym możliwość merytorycznego przygotowania się do zajęcia stanowiska w sprawie, ale – co równie istotne – chroni mniejszość radnych, którzy powiadomieni o treści projektu, którego nie akceptują, mogą podjąć starania o pozyskanie poparcia dodatkowej liczby radnych.”. Zatem, celem regulacji jest zapewnienie na tyle wczesnego doręczenia radnym projektów uchwał, aby nie tylko mogli się z nimi zapoznać, ale także mieć czas choćby zastanowić się nad ich treścią. W tym kontekście omawiany zapis, dając możliwość doręczania materiałów na sesję w dniu jej odbycia, jest sprzeczny z ratio legis ustawy o samorządzie gminnym. Ponadto regulacja tej rangi nie może opierać się na zapisach niejasnych i trudnych do zdefiniowania – statut nie definiuje „szczególnie uzasadnionego przypadku”, pozostawiając nazbyt szerokie pole do interpretacji, co w rezultacie wprowadza niepewność obrotu prawnego.

W § 34 ust. 5 przyznano Przewodniczącemu Rady prawo wykluczenia radnego z posiedzenia, jeśli ten zakłóca porządek obrad. Przepis ten zdaniem organu nadzoru narusza dyspozycję art. 24 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, obligującego radnego do udziału w sesjach, a ponadto wskazana regulacja wykracza poza upoważnienie ustawowe – przewodniczący rady zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy ma prawo wyłącznie organizować i prowadzić obrady, ustawa nie przyznała mu uprawnień „policyjnych”.

W § 41 ust. 3 ustalono, że nie wymagają zatwierdzenia w głosowaniu korekty „oczywistych błędów” w treści uchwał. Zgodnie z treścią art. 14 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym uchwały zapadają w głosowaniu. Każda zmiana treści aktu wymaga jego przegłosowania. Wskazany zapis nie jest zatem dopuszczalny tym bardziej, że zawiera warunek dotyczący skutków prawnych owego oczywistego błędu, nie określając, kto miałby dokonywać oceny w zakresie braku lub istnienia skutków prawnych zmiany.

W § 44 ust. 3 stwierdzono z kolei, że Rada Gminy może postanowić, iż głosowanie jawne zostanie przeprowadzone przy użyciu imiennie podpisanych kart do głosowania. Zapis taki nie odpowiada treści art. 14 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Z treści tego przepisu wynika bowiem, że w przypadku, gdy przeprowadzenie głosowania w sposób określony w ust. 2 nie jest możliwe z przyczyn technicznych, przeprowadza się głosowanie imienne. Z kolei art. 14 ust. 2 stanowi, że głosowania jawne na sesjach rady odbywają się za pomocą urządzeń umożliwiających sporządzenie i utrwalenie imiennego wykazu głosowań radnych. Jak wynika z powyższego, ustawa dopuszcza możliwość przeprowadzenia głosowania imiennego jedynie w przypadkach określonych w ustawie, a więc wtedy kiedy z przyczyn technicznych nie można przeprowadzić głosowania jawnego za pomocą urządzeń umożliwiających sporządzenie i utrwalenie imiennego wykazu głosowań radnych. Przyjęcie przez radę Gminy Stara Błotnica w Statucie Gminy rozwiązania odmiennego od ustawowego, a rozszerzającego przypadki stosowania głosowania imiennego na wszelkie przypadki, w których Rada Gminy uzna za zasadne zastosowanie głosowania imiennego, stanowi naruszenie ustawy o samorządzie gminnym.

W Rozdziale 5 zatytułowanym Komisje stałe i doraźne, w § 51 ust. 4 zapisano, że sprawy do rozpatrzenia przez komisje kieruje Przewodniczący rady lub Wójt. Tymczasem z art. 21 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że rada gminy ze swojego grona może powoływać stałe i doraźne komisje do określonych zadań, ustalając przedmiot działania oraz skład osobowy. W art. 21 ust. 2 ustawy zapisano z kolei, że komisje podlegają radzie gminy, przedkładają jej plan pracy oraz sprawozdania z działalności. Tak więc komisje podlegają zgodnie z zapisem ustawowym wyłącznie radzie gminy i to ona może kierować sprawą do zbadania przez komisje. Komisje są bowiem organami pomocniczymi rady. Z podanych wyżej przyczyn za niezgodny z obowiązującym prawem należy uznać również zapis § 51 ust. 5 Statutu Gminy Stara Błotnica, w zakresie przyznania przewodniczącemu rady uprawnień do wydawania przewodniczącemu komisji rady poleceń zwołania posiedzenia komisji. Zapis ten, w zakresie przyznania uprawnień Przewodniczącemu Rady, jest również niezgodny z art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, który to stanowi, że zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. Z treści powyższego przepisu wynika, że ustawa w sposób ścisły określa kompetencje Przewodniczącego Rady, ograniczając je wyłącznie do zadań związanych z organizowaniem prac i prowadzeniem obrad. Przepis ten jednocześnie nie przewiduje możliwości rozszerzenia tych kompetencji. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 1 sierpnia 2018 r. sygnatura akt II OSK 1362/18:

„Artykuł 19 ust. 2 u.s.g. kształtuje jednoznacznie usługowy charakter funkcji przewodniczącego w stosunku do rady gminy. Rada gminy, jak każdy organ kolegialny, musi mieć swego przewodniczącego i obraduje pod jego kierownictwem. Przewodniczącego rady można uznać jedynie za organ wewnętrzny rady gminy. Ani przewodniczący rady, ani jego zastępcy nie są organami gminy. Ich wyłącznym zadaniem jest sprawne organizowanie i prowadzenie prac rady, w tym przewodniczenie obradom rady. Poprzez organizowanie prac rady należy rozumieć wiele czynności, głównie o charakterze materialno-technicznym, takich jak przygotowywanie projektu sesji, zawiadomienie radnych o miejscu, terminie sesji oraz porządku obrad, przygotowanie dla radnych stosownych dokumentów i innych materiałów, odbieranie skarg lub wniosków kierowanych do rady itp.”.

Podobne stanowisko zawarł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 3 listopada 2008 r., sygnatura akt IV SA/GI 396/08:

„Zadania związane z pełnieniem funkcji przewodniczącego rady gminy wynikają wprost z u.s.g. i mają charakter materialno-techniczny. Przepis art. 19 ust. 2 u.s.g. jednoznacznie kształtuje usługowy charakter funkcji przewodniczącego w stosunku do rady gminy, przez co, nie jest dopuszczalna zmiana, nie mówiąc już o odwróceniu tej relacji w statucie gminy. Nie ma podstawy do przyznania przewodniczącemu organu stanowiącego gminy jakichkolwiek innych uprawnień.”.

Również za niezgodne z ustawą należy uznać zapisy § 63 ust. 2, § 64 i § 65, zamieszczone w Rozdziale 6 Statutu Gminy Stara Błotnica, zatytułowanym Zasady i tryb działania Komisji Rewizyjnej. Na podstawie wskazanych zapisów przyznano komisji rewizyjnej uprawnienia do: występowania do kontrolowanych jednostek i Wójta z wnioskami zmierzającymi do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości (§ 63 ust. 2 Statutu), zobowiązania kierowników kontrolowanych jednostek do których skierowano wystąpienie pokontrolne do zawiadomienia komisji w wyznaczonym czasie o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź podania przyczyn ich niewykonania (§ 64 Statutu), wyposażenia Komisji rewizyjnej w środki działania dla wdrożenia swojej działalności poprzez skierowania do Wójta

Gminy wniosku o pociągnięcie do odpowiedzialności porządkowej pracownika samorządowego (§ 65 pkt 1. Statutu).

Stosownie do zapisu art. 15 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, organem kontrolnym w gminie jest rada gminy. W celu wykonywania swoich kompetencji kontrolnych, rada gminy powołuje komisję rewizyjną. Zgodnie z zapisem art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy, w tym celu powołuje komisję rewizyjną. W skład komisji rewizyjnej wchodzi radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów z wyjątkiem przewodniczącego i wiceprzewodniczących rady gminy. Komisja rewizyjna zatem nie jest organem kontrolnym gminy, a jedynie aparatem pomocniczym rady, za którego pomocą rada gminy wykonuje swoją funkcję kontrolną. Oznacza to, że komisja rewizyjna, dokonując czynności kontrolnych, nie działa samodzielnie, może bowiem wykonywać te czynności wyłącznie w zakresie i trybie ustalonym przez radę i przedstawia radzie wyniki kontroli wraz ze stosownymi wnioskami. Dlatego też po przeprowadzonej kontroli w jednostkach podległych gminie, komisja rewizyjna powinna zgłosić swoje wnioski i zastrzeżenia radzie gminy. Ta z kolei składa odpowiednie wnioski wójtowi. Wójt jest bowiem organem, który stosownie do zapisu art. 31 ustawy o samorządzie gminnym kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz. Tak więc przytoczone powyżej zapisy Statutu Gminy Stara Błotnica, regulujące sposób działania Komisji Rewizyjnej w sposób odmienny, aniżeli wynikający z art. 15 i 18a ustawy o samorządzie gminnym, nie mogą zostać uznane za zgodne z prawem. Ponadto, jak wskazał to Wojewoda Śląski w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 9 marca 2011 r., numer NP/II/0911/110/11:

„Nie można uznać, by dopuszczalne było zobowiązanie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych do odpowiadania na wystąpienia pokontrolne komisji rewizyjnej, a także dostosowywanie się do jej wniosków i zaleceń. Zwierzchnikiem służbowym kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, którzy odpowiadają z kolei za całość działania jednostki, jest burmistrz i to właśnie on jest podmiotem uprawnionym do stosowania środków władczych wobec kierowników jednostek organizacyjnych.”

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że uchwała Rady Gminy Stara Błotnica, w zakresie objętym niniejszym rozstrzygnięciem, jest sprzeczna z obowiązującym prawem, co czyni rozstrzygnięcie koniecznym i uzasadnionym.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za moim pośrednictwem.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem, z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Sipięra