



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 30 listopada 2018 r.

Poz. 5165

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.453.2018 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 28 listopada 2018 r.

Działając 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 § 14 ust. 1 w części dotyczącej sformułowania „po ich formalnym przyjęciu”, § 16 ust. 8 w części dotyczącej sformułowania „po ich przyjęciu przez Radę”, § 19 ust. 2 lit. a, § 20 ust. 1, § 27 ust. 3, § 41 pkt 3, § 45 ust. 2, § 64 ust. 2, § 67 ust. 2 załącznika do uchwały nr LVIII/430/2018 Rady Gminy w Kozłowie z dnia 18 października 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Kozłowo oraz § 8, § 27 i § 28 załącznika nr 4 do Statutu Gminy Kozłowo.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Gminy Kozłowo działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwaliła Statut Gminy Kozłowo, stanowiący załącznik do uchwały.

W opinii organu nadzoru, przepisy Statutu oraz załącznika nr 4 do Statutu, w zakresie wskazanym w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, podjęte zostały z rażącym naruszeniem obowiązujących przepisów prawa.

Przepisy § 14 ust. 1 oraz § 16 ust. 8 Statutu, stanowiącego załącznik do uchwały, uzależniające udostępnienie protokołów z posiedzeń Rady i Komisji Rady do wglądu w Urzędzie Gminy oraz w Biuletynie Informacji Publicznej, od ich formalnego zatwierdzenia, w sposób nieuprawniony ograniczają prawa obywateli do dostępu do informacji publicznej. Żaden przepis powszechnie obowiązującego prawa nie wskazuje, że protokół staje się dokumentem podlegającym udostępnieniu dopiero po jego formalnym zatwierdzeniu przez radę czy komisję. Zgodnie z judykaturą (m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, w wyroku z dnia 8 maja 2014 r., sygn.: II SAB/Po 19/14, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu, w wyroku z dnia 3 grudnia 2009 r., sygn.: II SA/Op 333/09), statut gminy, w zakresie jakim określa dostęp do dokumentów i korzystania z nich, nie może wyłączać zasady jawności działania gminy i ograniczać dostępu do dokumentu jakim jest protokół sesji rady przed jego przyjęciem.

W § 19 ust. 2 lit. a Statutu, Rada przyjęła, że projekt uchwały przed przedłożeniem Radzie Gminy wymaga potwierdzenia przez radcę prawnego jego zgodności z prawem. Tym samym, Rada narzuciła organowi wykonawczemu gminy konieczność zatrudnienia radcy prawnego, a to pozostaje w sprzeczności z art. 60 ustawy o samorządzie gminnym, która ustanawia, jako jedyny podmiot uprawniony do zaciągania zobowiązań w imieniu gminy i na jej rzecz, czyli zawierania umów – wójta gminy.

W § 20 ust.1 Statutu, Rada uregulowała, iż radny zobowiązany jest być członkiem przynajmniej jednej komisji stałej. Następnie w § 64 ust. 2 Statutu zawarła przepis o treści: w razie niemożności uczestniczenia w sesji lub posiedzeniu Komisji radny winien na piśmie usprawiedliwić swoją nieobecność przed Przewodniczącym Rady lub Komisji. Powyższe postanowienia, przekraczają zakres upoważnienia ustawowego, zawartego w art. 18 ust. 2 pkt. 1 oraz w art. 22 i nie dotyczą kwestii ustrojowych, lecz odnoszą się do obowiązków radnych (art. 23 i 24 ustawy o samorządzie gminnym). Rada nie ma kompetencji do określania sposobu sprawowania mandatu radnego, gdyż to poddane jest weryfikacji jedynie przez wyborców.

W § 27 ust. 3 Rada określiła, iż w przypadku gdy przewodniczący Komisji nie zwoła posiedzenia w terminie wskazanym w ust. 2 (7 dni od dnia założenia wniosku), wówczas w terminie 3 dni od daty upływu wskazanego terminu, posiedzenie Komisji zwołuje Przewodniczący Rady. Zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. Rada gminy nie ma podstaw prawnych do przyznawania przewodniczącemu rady uprawnień lub nałożenia obowiązków, które nie wynikają z przepisów ustawy o samorządzie gminnym.

W treści § 41 pkt 3 Statutu, Rada Gminy uregulowała, iż w związku z wykonywaną działalnością Komisja ma prawo żądania od wszystkich w sprawie podmiotów i pracowników złożenia wyjaśnień i informacji, w tym również na piśmie. Zdaniem organu nadzoru powyższa regulacja rażąco narusza prawo. Komisję rewizyjną, o czym stanowi art. 18 a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, powołuje się w celu kontrolowania działalności wójta gminy oraz gminnych jednostek organizacyjnych, jak również wykonywania innych zadań kontrolnych zleconych przez radę gminy (art. 18a ust. 4 zd. 1 ustawy). Oprócz zadań kontrolnych ustawa o samorządzie gminnym nałożyła na komisję rewizyjną także pewne zadania o charakterze opiniodawczo-wnioskowym, lecz stwierdzić należy, że komisja rewizyjna nie ma uprawnień nadzorczych. Może ona badać i oceniać prawidłowość działań kontrolowanych organów i jednostek organizacyjnych, nie może im jednak wydawać wiążących dyspozycji dotyczących wyjaśnień na piśmie. Z tych samych przyczyn nie można uznać, by dopuszczalne było zobowiązanie podmiotów i pracowników do złożenia pisemnego wyjaśnienia, co Rada uczyniła w § 41 pkt 3 Statutu. Należy przy tym zwrócić uwagę, że zwierzchnikiem służbowym kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, którzy odpowiadają z kolei za całokształt działania jednostki, jest wójt i to właśnie on jest podmiotem uprawnionym do stosowania środków władczych wobec kierowników jednostek organizacyjnych.

W § 45 ust. 2 Statutu. Rada Gminy zawarła przepis, zgodnie z którym członek Komisji podlega wyłączeniu od udziału w działaniach Komisji, jeżeli zachodzą okoliczności, które mogą świadczyć o jego braku bezstronności, bądź też istnieje związek między nim a osobami kontrolowanymi. Zdaniem organu nadzoru wprowadzenie kwestionowanej regulacji, jest sprzeczne z art. 25a ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym radny nie może brać udziału w głosowaniu w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego. Użyte w ustawie określenie "interes prawny" jest przy tym pojęciem obiektywnym w odróżnieniu od okoliczności mogących świadczyć o braku bezstronności, wskazanych w kwestionowanej normie, które mają charakter subiektywny. Ponadto, § 45 ust. 2 Statutu wykracza poza delegację ustawową oraz stanowi niedopuszczalną modyfikację przetoczonego wyżej art. 25a ustawy o samorządzie gminnym, poprzez rozszerzenie jego zakresu z głosowania na wszelkie czynności radnego podejmowane w komisji.

W treści § 67 ust. 2 Statutu, Rada Gminy zawarła przepis, zgodnie z którym kluby radnych podlegają rozwiązaniu, gdy liczba członków spadnie poniżej pięciu. Powołany przepis jest sprzeczny z art. 23 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym klub radnych tworzy co najmniej 3 radnych. Powyższy przepis został więc podjęty z rażącym naruszeniem prawa.

W § 8 ust. 1 załącznika nr 4 do Statutu, przyjęto, iż Rada rozpoczyna obrady w obecności co najmniej połowy swego ustawowego składu, a w ust. 2, iż w przypadku braku quorum Przewodniczący zamyka sesję i wyznacza jej nowy termin. Ponadto w ust. 3 i 4 § 8 uregulowano, iż w przypadku stwierdzenia braku quorum w trakcie posiedzenia, przewodniczący przerywa obrady i odnotowuje ten fakt w protokole. Tymczasem przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie zakazują prowadzenia obrad przy braku quorum. Ustanawiają natomiast w art. 14 ww. ustawy minimum radnych, których obecność jest niezbędna do podejmowania uchwał, czyli obecność co najmniej połowy ustawowego składu rady.

Rada Gminy Kozłowo, w § 27 i § 28 załącznika nr 4 do Statutu Gminy Kozłowo, uregulowała zagadnienie związane z wspólnymi sesjami Rady Gminy w Kozłowie z radami innych jednostek samorządu terytorialnego. W myśl art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, rada gminy posiada kompetencje do określenia organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy organów gminy. Organami gminy są rada gminy i wójt. Wskazać również trzeba, że stosownie do art. 1 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, ilekroć w ustawie jest mowa o gminie, należy przez to 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 wprost z art. 94 Konstytucji, a zatem w granicach gminy i niewykraczające poza jej obszar. Zawarte w statucie regulacje dotyczyć mają struktury i zagadnień wewnątrz gminnych. Nie mogą natomiast normować trybu pracy organów niebędących organami danej jednostki samorządu terytorialnego. Uregulowanie w załączniku nr 4 do statutu Gminy Kozłowo zagadnień dotyczących wspólnych sesji z radami innych jednostek samorządu terytorialnego, należy zatem

traktować jako wykroczenie poza upoważnienie ustawowe oraz próbę narzucenia innym radom określonej przez siebie formuły postępowania przy zwoływaniu wspólnej sesji, co stanowi nieuprawnioną ingerencję w wewnętrzną organizację innej jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto zamieszczenie przez każdą z jednostek samorządu terytorialnego we własnym statucie samodzielnych, ale odmiennych uregulowań, dotyczących wspólnych sesji, prowadziłyby to do kolizji przepisów rangi prawa miejscowego (podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 7 grudnia 2017 r., sygn. akt II SA/OI 859/17). Powyższe przesadza o konieczności wyeliminowania ww. przepisów z obrotu prawnego.

W tym stanie rzeczy, orzeczono jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

wz. WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO
Sławomir Sadowski
Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski