



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, dnia 4 grudnia 2012 r.

LEX.-I.4131.186.2012.MPZ

Rada Miasta

Mińsk Mazowiecki

ul. Konstytucji 3-go Maja 1

05-300 Mińsk Mazowiecki

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055 i Nr 116, poz. 1203, z 2005 r. Nr 172, poz. 1441 i Nr 175, poz. 1457, z 2006 r. Nr 17, poz. 128 i Nr 181, poz. 1337, z 2007 r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974 i Nr 173, poz. 1218; z 2008 r. Nr 180, poz. 1111 i Nr 223, poz. 1458, z 2009 r. Nr 52, poz. 420; Nr 157, poz. 124, z 2010 r. Nr 28, poz. 142, Nr 28, poz. 146, Nr 106, poz. 675, Nr 40, poz. 230, z 2011 r., Nr 21, poz. 113, Nr 117, poz. 679, Nr 134, poz. 777, Nr 149, poz. 887 i Nr 217, poz. 1281 oraz z 2012 r. poz.567)

stwierdzam nieważność

§ 15 ust. 1 pkt 5, pkt 10 od słów „ i nadzoruje w imieniu Rady terminowość ich wykonywania, pkt 11, pkt 18, § 31, § 34 ust. 2 zdanie drugie od słów „w uzgodnieniu z Wiceprzewodniczącym i ogłasza na sesji”, § 54 ust. 4 i 9, § 56 ust. 3, § 94 oraz § 95 ust. 3 i 4 załącznika do uchwały Rady Miasta Mińsk Mazowiecki Nr XXIV/190/12 z dnia 29 października 2012 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Mińsk Mazowiecki.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 października 2012 r. Rada Miasta Mińsk Mazowiecki podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Mińsk Mazowiecki

Uchwałę podjęto na podstawie art. 3 ust. 1, art. 18 ust. 2 pkt 1, art. 22, art. 40 ust. 2 pkt 1 i art. 41 ustawy o samorządzie gminnym. Statut jako podstawowy akt ustrojowy gminy, kształtuje wraz z Konstytucją i ustawą o samorządzie gminnym jej ustrój wewnętrzny. Uregulowania w nim zawarte, dotyczące organizacji wewnętrznej oraz trybu prac rady, nie mogą być sprzeczne z obowiązującymi przepisami.

W toku przeprowadzonego postępowania nadzorczego, organ nadzoru stwierdził, że uchwała w opisanym poniżej zakresie jest niezgodna z prawem.

Statut ten zawiera szereg przepisów skutkujących zwiększeniem uprawnień przewodniczącego rady gminy w stosunku do regulacji ustawowych. Ustawa o samorządzie gminnym w przepisie art. 19 ust. 2 wskazuje jako zadanie przewodniczącego rady gminy wyłącznie organizowanie prac rady oraz prowadzenie jej obrad. Zdaniem organu nadzoru brak jest podstawy prawnej do poszerzania w statucie zadań Przewodniczącego w stosunku do regulacji ustawowych. W szczególności za niezgodne z przepisami ustawowymi należy uznać zapisy:

- **§ 15 ust. 1 pkt 5** załącznika do uchwały zgodnie, z którym Przewodniczący Rady *reprezentuje Radę na zewnątrz i w imieniu Rady pełni funkcje reprezentacyjne*. Brak w ustawie o samorządzie gminnym zapisów upoważniających przewodniczącego do reprezentacji rady na zewnątrz. Możliwość takiej reprezentacji musi wynikać z każdorazowego umocowania np.: do zawiadomienia o sposobie rozpatrzenia przez radę gminy skargi, czy do wykonania określonej uchwały;

- **§ 15 ust. 1 pkt 10** Statutu od słów *i nadzoruje w imieniu Rady terminowość ich wykonywania* – brak w ustawie kompetencji dla Przewodniczącego Rady do kontrolowania Burmistrza pod kątem terminowości wykonywania uchwał;

- **§ 15 ust. 1 pkt 11** Statutu *sprawuje nadzór nad realizacją zadań związanych z obsługą Rady* - tego typu zapis w związku z przepisem § 30 Statutu, który nakłada na Burmistrza obowiązek obsługi Rady i komisji, nadaje Przewodniczącemu prawo kontrolowania Burmistrza przy wykonywaniu przez niego obowiązków;

- **§ 15 ust. 1 pkt 18** Statutu, zgodnie z którym Przewodniczący Rady *dba o umożliwienie każdemu radnemu wykonywanie mandatu* – tego typu zapis nie mieści się w pojęciu organizowania prac rady;

Ponadto w ocenie Wojewody w niniejszym Statucie zbytnio rozszerzono uprawnienia radnych. Rada przyjmując treść **§ 31** Statutu, w którym przyznała radnym szereg uprawnień

znacznie przekroczyła materię statutową. Uprawnienia polegające na korzystaniu z pomocy burmistrza i pracowników samorządowych w sprawach związanych z pełnieniem mandatu radnego, zapewnieniu pokoju w siedzibie urzędu na odbywanie spotkań związanych z wykonywaniem mandatu oraz zapewnieniu dostępu do prasy oraz innych wydawnictw i aktów prawnych związanych z zadaniami samorządu lokalnego nie mają podstaw prawnych. W tym miejscu należy podkreślić, że korzystanie przez indywidualnych radnych z dokumentów zgromadzonych w urzędzie może odbywać się jedynie na zasadach ogólnych, czyli w ramach ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Za niezgodny z przepisami ustawy o samorządzie gminnym należy uznać również przepis **§ 34 ust. 2 zdanie drugie** Statutu od słów *w uzgodnieniu z Wiceprzewodniczącym i ogłasza na sesji*, który nakazuje Przewodniczącemu uzgadniać termin kolejnego posiedzenia przerwanej sesji z Wiceprzewodniczącym. Ustawa o samorządzie gminnym w przepisie art. 19 z jednej strony nakłada na Przewodniczącą obowiązek organizowania prac rady oraz prowadzenia jej obrad, z drugiej daje mu możliwość przekazania części zadań do wykonania wiceprzewodniczącemu, ustawa jednak nie przewiduje trybu, w którym przewodniczący uzgadnia swoje działania z wiceprzewodniczącym.

Za niezgodne z przepisami ustawy o samorządzie gminnym należy uznać zapisy **§ 54 ust. 4 i 9** załącznika do uchwały. Powyższe przepisy wprowadzając możliwość jedynie głosowania „za” proponowanymi rozwiązaniami ograniczają prawo radnych do głosowania „przeciw” oraz „wstrzymania się od głosu”. Przyjęcie takiego rozwiązania może w istocie prowadzić do zafałszowania wyników wyborów.

Za niezgodny z prawem należy uznać **§ 56 ust. 3** załącznika do uchwały. Zapis ten wyłączający tryb zmiany uchwały w stosunku do oczywistych omyłek należy uznać za sprzeczny z przepisem art. 14 ustawy o samorządzie gminnym.

Uchwała organu samorządowego jest taką formą działania kolegiального organu samorządowego, której wynikiem jest akt woli organu podjęty w trakcie posiedzenia (sesji, zebrania), w drodze głosowania, zmierzający z reguły do rozstrzygnięcia określonej sprawy publicznej o charakterze lokalnym (gminnym, powiatowym, lub regionalnym) będącej przedmiotem obrad, najczęściej ze skutkiem wiążącym (A. Szewc, T. Szewc, Uchwałodawcza działalność organów jednostek samorządu terytorialnego s.48-49).

Przepis art. 14 ustawy o samorządzie gminnym określa podstawowe warunki ważności uchwał podejmowanych przez radę gminy. Chodzi tutaj o warunek zdolności uchwałodawczej (kworum), prawomocności (większość) oraz sposobu głosowania (jawne lub tajne). Przepis, co z naciskiem podkreśla się zwłaszcza w orzecznictwie, ma charakter normy bezwzględnie

obowiązującej (*ius cogens*), od której wyjątki może wprowadzać tylko ustawa. Wprowadzanie odmiennych regulacji uchwałami rady (zwłaszcza w jej statucie) traktowane jest jako rażące naruszenie prawa (w tym norm konstytucyjnych), skutkujące nieważnością uchwały.

Należy zatem przyjąć, że rada gminy jako organ kolegialny wszelkiego rodzaju rozstrzygnięcia podejmuje w formie uchwał. Jakakolwiek zmiana uchwały polegająca chociażby tylko na sprostowaniu oczywistej omyłki prowadzi do zmiany treści uchwały bez wymaganego prawem trybu.

Zdaniem organu nadzoru § 56 ust. 3 załącznika do uchwały wprowadzający możliwość prostowania oczywistych omyłek bez zachowania procedury przewidzianej do uchylenia lub zmiany uchwały stoi w sprzeczności z art. 14 ustawy o samorządzie gminnym, który określa tryb podejmowania przez radę gminy uchwał. Należy podkreślić, że nie ma przeszkód prawnych aby zmiana uchwały polegająca na sprostowaniu oczywistej omyłki nastąpiła na tej samej sesji, na której podjęto wadliwą uchwałę.

W związku z powyższym przepis § 56 ust. 3 załącznika do uchwały w części obejmującej sformułowanie „*Postanowienia ust. 2 nie dotyczą oczywistych omyłek*”, jako naruszający prawo w sposób istotny, winien zostać wyeliminowany z obrotu prawnego.

Zdaniem organu nadzoru § 94 załącznika do uchwały, który nakazuje Burmistrzowi opracowanie i przedstawienie Radzie ramowego programu swojego działania na okres kadencji przekracza materię statutową.

Ponadto, Rada uchwalając zapisy § 95 ust. 3 i 4 Statutu, nałożyła na Burmistrza obowiązki, które nie mają oparcia w obowiązujących przepisach prawa. Brak podstaw do zobowiązania Burmistrza do współpracy z Komisjami Rady poprzez bieżące informowanie Komisji o działaniach podejmowanych w sprawach dotyczących problemów stanowiących przedmiotowy zakres działania Komisji. To Komisje wykonując swoje zadania mają prawo i obowiązek żądać od Burmistrza określonych informacji. Nie ma również podstaw prawnych do nałożenia na Burmistrza obowiązku przedstawiania Radzie rocznego sprawozdania ze współpracy z miastami partnerskimi, siostrzanymi oraz informacji o działalności Miasta w organizacjach i stowarzyszeniach.

Ponadto organ nadzoru wskazuje na nieprawidłowości do jakich doszło przy uchwalaniu przepisu § 42 statutu, który ustala tryb zmiany porządku obrad. Konstrukcja powyższego przepisu ogranicza w istocie prawo wprowadzania zmian do porządku obrad. Zgodnie z przepisem art. 20 ust. 1a ustawy o samorządzie gminnym rada gminy może wprowadzić zmiany w porządku obrad (także w trakcie sesji) bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady. Jedyne ograniczenie jakie dotyczy zmiany porządku obrad wynikające z ustawy dotyczy trybu

głosowania. Brak zatem podstaw prawnych do wprowadzania zapisów dotyczących pisemnej formy wniosku oraz zgłaszania go najpóźniej do momentu otwarcia sesji. Ustawodawca na szczególnych warunkach dopuścił możliwość zmiany porządku obrad sesji, w trakcie jej trwania należy więc uznać, że przyjęte w statucie ograniczenia nie mają podstaw w obowiązujących przepisach prawa.

Za naruszający przepisy ustawy o samorządzie gminnym należy uznać także zapis § 26 ust. 1 od słów „*oraz zwracać się z pytaniami do kierowników miejskich jednostek organizacyjnych oraz prezesów miejskich spółek komunalnych*”, który zezwala radnym na zwracanie się z pytaniami do kierowników miejskich jednostek organizacyjnych oraz prezesów miejskich spółek komunalnych. Radni mogą korzystać ze swoich uprawnień kontrolnych jedynie w przyznanym przez prawo zakresie, czyli w ramach interpelacji i pytań kierowanych do odpowiednich podmiotów lub na zasadach ogólnych, czyli w ramach ustawy o dostępie do informacji publicznej. Przepis art. 15 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że organem stanowiącym i kontrolnym w gminie jest rada gminy. W art. 18a ustawy zostało sprecyzowane, że rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy, powołując w tym celu komisję rewizyjną. Rada realizuje zatem funkcje kontrolne poprzez działalność komisji rewizyjnej, a także komisji stałych i doraźnych oraz poprzez interpelacje i zapytania radnych. Komisje, w ramach swoich właściwości oraz przyznanych im przez radę kompetencji kontrolnych, mogą przeprowadzać analizę działalności komórek organizacyjnych urzędu i gminnych jednostek organizacyjnych, a także żądać od kierowników tych jednostek składania informacji. Komisja rewizyjna przeprowadza kontrole zgodnie z zatwierdzonym przez radę planem, ewentualnie na podstawie odrębnej uchwały w sprawie przeprowadzenia kontroli, która określa przedmiot, czas trwania i zakres kontroli. Funkcje kontrolne Rady w stosunku do organu wykonawczego i jednostek mu podległych są więc ściśle sformalizowane. Radni indywidualnie mogą działać jedynie w ramach składanych do Burmistrza interpelacji lub zapytań. Wskazane powyżej działania są jedynymi przewidzianymi przez prawo środkami umożliwiającymi radnym kontrolę organów wykonawczych.

Ponadto ustalenia § 4 załącznika do uchwały zgodnie z którymi siedzibą organów Miasta jest Urząd Miasta, położony w Mińsku Mazowieckim przy ul. Konstytucji 3 maja 1 należy uznać za nieprawidłowe. Za siedzibę organów należy uznać miejscowość, a nie konkretny adres w danym mieście (art. 41 kc). Tego typu sformułowanie sprawia, że każda zmiana adresu urzędu powodować będzie konieczność zmiany Statutu.

W świetle powyższego – w ocenie organu nadzoru – wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w części dotyczącej wskazanych wyżej przepisów przedmiotowej uchwały jest w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Miastu przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, iż rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, w części objętej rozstrzygnięciem, z dniem jego doręczenia.


WOJEWÓDZKI
Jacek Kozłowski