



WOJEWODA MAZOWIECKI
Nr LEX - I.4131. 104 .2013.GH

Warszawa, 2 sierpnia 2013 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz.594 i 645)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXIII/336/2013 z dnia 27 czerwca 2013 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Wieliszew.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 czerwca 2013 r. Rada Gminy Wieliszew uchwaliła Statut Gminy. Organ nadzoru, dokonując oceny prawnej kwestionowanego Statutu, miał na uwadze, że jest to podstawowy akt ustrojowy gminy, a przyznane radom gmin prawo do kształtowania ich ustroju wewnętrznego, stanowi realizację postulatu zapisanego w art. 4 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, aby niezależnie od regulacji zawartych w Konstytucji i ustawach ustrojowych, zapewnić społecznościom lokalnym uprawnienia niezbędne do realizacji specyficznych zadań, zgodnie z prawem. Prawo to jest też wyrazem respektowania przez ustawodawcę ustawowej samodzielności gminy w zakresie kształtowania struktury organizacyjnej swoich organów, tak, aby w maksymalny sposób wypełniała swoje zadania (teza wyroku NSA z dnia 8 lutego 2005 r. OSK 1122/04).

Jedyną granicą i barierą ograniczającą swobodę lokalnego prawodawcy są przepisy Konstytucji RP, ratyfikowanych umów międzynarodowych oraz ustaw. Tylko zatem naruszenie wyraźnej treści ustawy jest przeszkodą wprowadzenia do statutu przepisu o wewnętrznym ustroju gminy. Organ nadzoru dokonując oceny prawnego tego aktu prawnego musi wykazać jego niezgodność z konkretnym przepisem prawa.

Uwzględniając wskazane wyżej zasady, Wojewoda dokonał oceny prawnej kwestionowanej uchwały i stwierdził, że zawarte w niej normy naruszają obowiązujące przepisy prawa w sposób istotny, a zakres uchybień oraz ich ilość uzasadniają stwierdzenie nieważności tej uchwały w całości.

W pierwszej kolejności podnieść należy, że w Statucie nie został uregulowany w istocie tryb pracy organu wykonawczego gminy, zatem nie wypełniono dyspozycji zawartej w art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zwanej dalej „ustawą”, który stanowi, że statut określa organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy.

Wprawdzie Rozdział 6 Statutu opatrzony został tytułem sugerującym określenie owego trybu działania wójta, jednakże przepisy zamieszczone w nim zawierają jedynie wskazanie zadań wójta (§ 100), przy czym wskazanie to nie zawiera pełnego katalogu zadań, oraz normy stwierdzające konieczność jego uczestnictwa w sesjach Rady i posiedzeniach komisji (§ 101). Rozważając problem obowiązkowego uczestnictwa wójta w posiedzeniach Rady (bez możliwości desygnowania na takie posiedzenie swojego przedstawiciela), organ nadzoru stwierdził, że wprowadzenie tego wymogu nie znajduje oparcia w obowiązującym prawie.

Kwestionowana uchwała nie zawiera właściwych postanowień regulujących zasady udostępniania dokumentów i korzystania z nich, a taki wymóg zawarty jest w art. 11b ust.3 ustawy.

Regulacja Statutowa zawarta, w § 7 ust. 1 i 2, ogranicza się do wskazania obszarów działania organów Gminy objętych jawnością oraz do ogólnych sformułowań dotyczących prawa do zapoznawania się z dokumentami wynikającymi z wykonywania przez Gminę zadań publicznych, w tym z protokołami z sesji Rady i z posiedzeń komisji. Ponadto w § 7 ust.3 Statutu przewidziano, że udostępnianie informacji publicznych odbywać się będzie na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznych (Dz. U. Nr 112, poz.1198 z późn. zm). Takie unormowanie, polegające na odesłaniu do uregulowań zawartych w ustawie, nie wyczerpuje, zdaniem organu nadzoru, dyspozycji zawartej w art. 11b ust. 3 ustawy, a brak ten powoduje sprzeczność uchwały z prawem. Stanowisko takie wyraził także Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 września 2003 r. (sygn.akt II SA/Ka 1044/03 niepublikowany), w którym stwierdził, że brak wymaganego przepisami ustawy elementu składającego się na treść aktu realizującego delegację ustawową skutkuje uznaniem uchwały za istotnie naruszającą prawo.

Ponadto w kwestionowanym Statucie Gminy Wieliszew, organ nadzoru stwierdził istotne naruszenia prawa w następujących unormowaniach:

1) w § 1 ust. 1 pkt 2 oraz w § 88 pkt 6 naruszona została zasada jawności działania organów gminy, wyrażona w art. 11b ust. 2 i 3 ustawy, poprzez ograniczenie możliwości uczestnictwa obywateli w posiedzeniach komisji rewizyjnej. Zgodnie ze wskazanym wyżej przepisem jawność działania organów gminy obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, a także wstępu na sesje Rady i posiedzenia jej komisji. Tak sformułowany przepis nie daje Radzie możliwości wyłączenia w Statucie, jawności obrad komisji rewizyjnej;

2) § 9 ust. 2 wskazuje na powinność uczestnictwa w pracach Rady – sołtysa, a każda jego nieobecność na sesji Rady musi być wyjaśniana prowadzącemu obrady. Unormowanie to pozostaje w sprzeczności z art. 37 a ustawy, który stanowi o "możliwości" uczestnictwa sołtysa w sesjach rady, a nie o takiej „powinności”.

Podkreślić należy że, co do zasady, w aktach prawnych wydawanych przez lokalnego prawodawcę, bez wyraźnego upoważnienia ustawowego nie można zmieniać ani modyfikować regulacji ustawowych;

3) w katalogu zadań przewodniczącego rady, określonych w art. 19 ust. 2 ustawy, nie mieszczą się zadania wskazane w § 13 pkt 6, dotyczące czuwania nad zapewnieniem warunków niezbędnych do wykonywania mandatu radnego. W świetle przepisów ustawy, do zadań przewodniczącego rady należy wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad sesji tejże rady. Brak jest podstaw prawnych do rozszerzania w Statucie katalogu zadań przewodniczącego. Obowiązującemu prawu nie odpowiada także unormowanie zawarte w § 13 pkt 3, zgodnie z którym, przewodniczącego rady uprawniony jest do sprawowania policji sesyjnej. Pojęcie to nie jest używane przez ustawę, a także nie zostało zdefiniowane w Statucie, zatem nie wiadomo, do jakich czynności uprawniony jest przewodniczący, w ramach realizacji tego zadania. W obowiązującym systemie prawnym pojęcie to funkcjonuje w procedurach sądowych, dotyczy uprawnień sędziego podczas rozprawy i jest wyraźnie sprecyzowane;

4) w świetle § 17 ust. 3 - wójt, w uzasadnionych przypadkach, został uprawniony do wnioskowania do przewodniczącego rady, o wprowadzenia do porządku obrad sesji, projektu uchwały, który nie został dostarczony radnym w materiałach na sesję. Przepis ten pozostaje w sprzeczności z art. 20 ust. 1 ustawy. Zgodnie ze wskazanym przepisem, do zawiadomienia o zwołaniu sesji, dołącza się porządek obrad wraz z projektami uchwał, a Rada Gminy nie jest uprawniona do zmiany tej zasady.

Obowiązek dostarczenia radnym projektu uchwały przed sesją, na której ma być on 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 zostali o treści projektu, którego nie akceptują, bowiem mogą oni podjąć działania zmierzające do uzyskania poparcia dodatkowej liczby radnych. Takie stanowisko potwierdza orzecznictwo administracyjne (patrz wyrok WSA w Krakowie z dnia 6 listopada 2007 r. sygn. akt IIISA/Kr 783/07).

Zmiana porządku obrad dokonywana być może jedynie w trybie przewidzianym w art. 20 ust. 1a ustawy, tj. po przegłosowaniu przez Radę tej zmiany, bezwzględną większością głosów ustawowego składu Rady.

5) w § 20 ust. 2 ustalono obowiązek usprawiedliwiania przez radnego swojej nieobecności na posiedzeniu Rady lub komisji tej Rady (ustnie lub pisemnie), na ręce Przewodniczącego Rady.

Taka norma ogranicza samodzielność radnego w wykonywaniu mandatu. Należy podkreślić, że bez wyraźnej podstawy prawnej nie można wprowadzać tego rodzaju ograniczeń. W szczególności nie wolno stosować żadnych środków dyscyplinujących (nawet

wobec niesumiennego radnego) w tym także wobec radnego nieuczestniczącego w pracach Rady. Tezę tę potwierdza orzecznictwo administracyjne (patrz wyrok WSA w Krakowie z dnia 24 października 2007 r. sygn.akt III SA/Kr 625/07). Należy podkreślić, że przed przystąpieniem do wykonywania mandatu, radni składają ślubowanie według rotacji ustalonej w art. 23a ust. 1 ustawy: *"Wierni Konstytucji i prawu Rzeczypospolitej Polskiej, ślubuję uroczyście obowiązki radnego sprawować godnie, rzetelnie i uczciwie, mając na uwadze dobro mojej gminy i jej mieszkańców"*. Mandat radnego jest więc mandatem wolnym, co oznacza, że reprezentuje on całą wspólnotę samorządową, a za wyniki swych działań wynikających z wykonywania mandatu, ponosi jedynie odpowiedzialność polityczną, która jest weryfikowana podczas wyborów do rady następnej kadencji.

Wyrazem ograniczenia w realizacji mandatu radnego jest także unormowanie zawarte w § 62 ust. 1, który wprowadza obowiązek udziału radnego w pracach innych instytucji samorządowych (poza Radą i jej komisjami). W ocenie organu nadzoru takie ograniczenie zawierają również normy zawarte w § 35 ust. 1 pkt 3, we świetle których, w protokole z sesji rady zamieszcza się imiona i nazwiska radnych nieobecnych na sesji, zwłaszcza, że listę obecności radnych na sesji dołącza się do protokołu;

6) zawarte w § 48 ust. 1 i 2 określenie sposobu przeprowadzania głosowania tajnego, zgodnie którym przed przystąpieniem do głosowania Komisja Skrutacyjna wyczytuje kolejno radnych z listy obecności, a głosowanie odbywa się na ponumerowanych kartach, w istocie nie gwarantuje tajności głosowania;

7) określona w § 53 procedura związana z przeprowadzeniem referendum w sprawie odwołania wójta, stanowi modyfikację procedury określonej w art. 28 b i 28 c ustawy i jest prawnie niedopuszczalna;

8) § 64 w ust. 1 przewiduje wystawianie radnym legitymacji, w której stwierdza się pełnienie funkcji radnego. Legitymację wystawia radnym Przewodniczący Rady. W ocenie organu nadzoru, przepisy prawa nie uprawniają Rady do regulacji tego zagadnienia. Nie można bowiem uznać, że posługiwanie się dokumentem potwierdzającym pełnienie funkcji radnego, stanowi element niezbędny do wykonywania tej funkcji. Należy przy tym podnieść, że w Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (która jest przepisem obowiązującym w stosunku do radnych obecnej kadencji), w art. 128 zawarty jest przepis uprawniający gminne komisje wyborcze do wydawania radnym zaświadczeń o wyborze na radnego. Podobne unormowanie znalazło się w art. 449 Kodeksu Wyborczego;

9) w § 67 ustalono tryb wyłączenia członka Komisji Rewizyjnej od udziału w działaniach tej Komisji w przypadku, gdy może powstać podejrzenie o stronniczość radnego lub jego interesowność, a o wyłączeniu decyduje pisemnie (jednoosobowo) Przewodniczący Komisji, a radny ma możliwość odwołania od tej decyzji do Rady Gminy.

Wskazane wyżej uregulowania nie znajdują oparcia w obowiązującym prawie. Tylko Rada Gminy jest organem uprawnionym do powołania członków Komisji Rewizyjnej i tylko Rada uprawniona jest do odwołania z tej funkcji. Ustawa nie przewiduje natomiast możliwości zawieszenia radnego w sprawowaniu funkcji członka Komisji Rewizyjnej.

Na marginesie zauważyć należy, że wskazane w § 67 kryteria zawieszenia, są kryteriami nieostrymi (nieużywanymi przez ustawodawcę), tym samym niejednoznaczными i mogłyby być nadużywane. Zwraca się uwagę, że brak jest także możliwości stosowania w sprawach dotyczących radnych, przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego

Organ nadzoru zauważa, że w § 65 ust. 3 używa się nieprawidłowej terminologii mówiąc o mandacie członka komisji rewizyjnej (członek komisji rewizyjnej jest radnym i posiada mandat radnego);

10) szereg istotnych naruszeń prawa organ nadzoru stwierdził w przewidzianym w Statucie trybie kontroli prowadzonej przez Komisję Rewizyjną. Dotyczy to unormowań zawartych w § 76 ust. 2, ust. 4, 5 i 6, § 77, § 78, § 81 ust. 3 pkt 1 oraz § 83.

Zgodnie z art. 18 a ustawy, Komisja Rewizyjna powoływana przez Radę Gminy uprawniona jest do kontroli działalności wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy. Komisja działa zgodnie z planem kontroli ustalonym przez Radę, albo na jej doraźne zlecenia. W świetle powyższego tylko Rada uprawniona jest do upoważnienia poszczególnych członków Komisji do wykonywania czynności kontrolnych. W konsekwencji tego, brak jest prawnych możliwości przystąpienia do kontroli problemowej przez członka Komisji Rewizyjnej, bez wcześniejszego upoważnienia do prowadzenia czynności kontrolnych. Jeśli zaś zachodzą niecierpiące zwłoki okoliczności, o których mowa w § 76 ust. 4, które stanowią zagrożenie (choćby potencjalne) dla bezpieczeństwa życia lub zdrowia ludzkiego i wymagają natychmiastowej reakcji – w takiej sytuacji niezbędne jest powiadomienie właściwych organów w tym organów ścigania, bądź innych organów, które są uprawnione do podjęcia działań w tych sprawach. To samo dotyczy sytuacji, o której mowa w § 83;

11) niezgodne z przepisami obowiązującego prawa są także unormowania dotyczące zasad działania klubów radnych, zawarte w § 94 ust. 2, § 95 ust. 3 i § 97. Przepisy te wkraczają w realizację uprawnień radnych, których mandat, jak wyżej wskazano jest wolny, zatem naruszają art. 23 ust. 2 ustawy. Dotyczy to obowiązku dokonywania rejestracji klubów, ich rozwiązania, gdy liczba członków spadnie poniżej liczby statutowej czy przedkładania regulaminów Przewodniczącemu Rady.

Organ nadzoru zwraca uwagę, że kwestionowana uchwała zredagowana została w sposób nieodpowiadający standardom dobrego prawodawstwa. Zauważyć wypada, że każdy tekst prawny powinien być sformułowany w sposób precyzyjny, dający jak najwęższe pole jego interpretacji. Natomiast jakakolwiek niejasność, czy wieloznaczność językowa tekstu prawnego świadczy o jego niedoskonałości.

Akt prawa miejscowego podlega ogólnym regułom stanowienia aktów normatywnych podporządkowanych ustawie i nie służy do jej przepisywania, bądź modyfikowania jej norm.

Przy opracowywaniu aktów normatywnych należy respektować zasady określone w Zasadach Techniki Prawodawczej, zawartych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. Nr 100, poz. 908), które wymagają od organu stanowiącego staranności w działaniach prawodawczych, a także wprowadzają wymóg redagowania przepisów prawnych tak aby dokładnie, w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nim norm wyrażały intencje prawodawcy. Powielone uregulowanie tej samej materii może być interpretowane przez odbiorcę jako przepis prawa miejscowego, co może prowadzić do niejasności oraz częściowego wypaczenia intencji ustawodawcy.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy Gminie skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia .

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Mazowiecki:
Jacek Kozłowski



