



WOJEWODA MAZOWIECKI
LEX. I. 4131.53.2015.JJ

Warszawa, 1 kwietnia 2015 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, 645, 1318 oraz z 2014 r. poz. 379 i 1072)

stwierdzam nieważność

załącznika do uchwały Nr V - 21/2015 Rady Miejskiej w Wołominie z dnia 26 lutego 2015 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Wołomin, w zakresie:

- § 16 ust. 2,
- § 19 ust. 3 w części dotyczącej sformułowania „w porozumieniu z Burmistrzem”,
- § 21 ust. 1 w części dotyczącej sformułowania „po uzgodnieniu z Burmistrzem”,
- § 22 ust. 1 w części dotyczącej sformułowania „po zasięgnięciu opinii Burmistrza”,
- § 23 zdanie drugie,
- § 54,
- § 55 ust. 2,
- § 56,
- § 59 ust. 1.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 lutego 2015 r. Rada Miejska w Wołominie podjęła uchwałę Nr V - 21/2015 . w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Wołomin. Podstawę prawną do podjęcia uchwały stanowi art.18 ust. 2 pkt 1 i art.40 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym.

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 postulatów zapisanych 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 (wyrok NSA z dnia 8 lutego 2005 r. OSK 1122/04).

Materia statutowa nie została w sposób pozytywny, kazuistyczny wskazana w ustawie o samorządzie gminnym, przy czym obejmować ona może wszelkie kwestie z zakresu ustroju jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli tylko regulacja nie będzie sprzeczna z normami ustawowymi. Tylko zatem naruszenie wyraźnej treści ustawy jest przeszkodą wprowadzenia do statutu przepisu o wewnętrznym ustroju gminy.

Uwzględniając wskazane wyżej zasady, wojewoda dokonał oceny prawnej kwestionowanej uchwały i stwierdził, że zawarte w niej normy naruszają obowiązujące przepisy prawa w sposób istotny.

Posługując się systematyką u.s.g. w pierwszej kolejności należy podnieść, że zgodnie z art. 11b ust. 1 u.s.g. działalność organów gminy jest jawna, a ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw. Wykluczona jest zatem możliwość ograniczenia lub wyłączenia jawności działania organów gminy na podstawie regulacji pozaustawowej, nawet powszechnie obowiązującej. Tym samym za istotnie naruszający prawo należy uznać § 23 zdanie drugie Statutu, który przewiduje, iż „*Wyłączenie jawności jest dopuszczalne jedynie w przypadkach przewidzianych w odrębnych przepisach.*”.

Nadto zgodnie z art. 19 ust. 2 u.s.g. zadaniem przewodniczącego rady jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. Przewodniczący może wyznaczyć do wykonywania swoich zadań wiceprzewodniczącego. W przypadku nieobecności przewodniczącego i niewyznaczenia wiceprzewodniczącego, zadania przewodniczącego wykonuje wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem. 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 tej relacji w statucie gminy. Ustawowe określenie kompetencji przewodniczącego rady gminy nie może być rozszerzane ani zawężane przez radę w ramach jej kompetencji uchwałodawczych, bowiem brak jest ku temu jakiegokolwiek podstawy prawnej. Tym samym za istotnie naruszający prawo należy uznać § 16 ust. 2 Statutu, zgodnie z którym „*Nadzór merytoryczny nad działalnością Biura Rady sprawuje Przewodniczący Rady.*”. Należy także zauważyć, że pracownik Biura Rady nie jest pracownikiem, w stosunku do którego Przewodniczącemu Rady przysługują kompetencje pracodawcy oraz możliwość wydawania wiążących poleceń. Pracownik Biura Rady jest pracownikiem Urzędu Miasta Wołomin, podległym organizacyjnie i funkcjonalnie Burmistrzowi Wołomina, jako kierownikowi urzędu (art. 33 ust.3 ustawy o samorządzie gminnym). To, że urząd gminy jest jednostką organizacyjną gminy, zapewniającą obsługę administracyjną, organizacyjną i techniczną burmistrza, a w praktyce często także rady nie oznacza, że Rada Miejska w Wołominie mogła

ustanowić dla Przewodniczącego Rady nowe kompetencje, jak w zakwestionowanym przez organ nadzoru § 16 ust. 2 załącznika do uchwały. Rada nie miała podstawy prawnej do nadania Przewodniczącemu Rady uprawnień do kontroli merytorycznej Biura Rady, a tym samym w ocenie organu nadzoru naruszyła przepis art. 19 ust. 2 i art. 33 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

W § 19 ust. 3 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że porządek obrad sesji ustala Przewodniczący Rady w porozumieniu z Burmistrzem. Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym rada gminy obraduje na sesjach zwoływanych przez przewodniczącego w miarę potrzeby, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał. Do zawiadomienia o zwołaniu sesji dołącza się porządek obrad wraz z projektem uchwał. Brak jest w powołanym przepisie delegacji dla rady do uzgadniania porządku obrad w porozumieniu z burmistrzem. Burmistrz jest organem wykonawczym gminy, a rada gminy organem stanowiącym o określonych przez prawo kompetencjach. Ustawodawca rozdzielając kompetencje organu stanowiącego od kompetencji organu wykonawczego nie uzależnił ustalenia porządku obrad, który leży w gestii przewodniczącego rady, od osiągnięcia porozumienia w tej kwestii z burmistrzem. Zgodnie z art. 20 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, na wniosek wójta przewodniczący rady gminy jest obowiązany wprowadzić do porządku obrad najbliższej sesji rady gmin projekt uchwały, jeżeli wpłynął on do rady gminy co najmniej 7 dni przed dniem rozpoczęcia sesji rady. Oznacza to, że organ wykonawczy ma możliwość wprowadzenia do porządku obrad projektu uchwały na mocy powołanego przepisu ustawy o samorządzie gminnym. Ponadto, jak zaznaczono wyżej, porządek obrad sesji ustala przewodniczący rady. Postanowienie § 19 ust. 3 Statutu narusza art. 20 ust. 1 oraz art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

W § 21 ust. 1 Statutu Rada ustaliła, że: *„Sesje Rady zwoływane są w terminach określonych przez Przewodniczącego Rady po uzgodnieniu z Burmistrzem.”*. Zaś w § 22 ust. 1 załącznika do uchwały Rada postanowiła iż *„Przed każdą sesją Przewodniczący Rady, po zasięgnięciu opinii Burmistrza, ustala listę osób zaproszonych na sesję.”*. Zgodnie z przepisem art. 20 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym sesje rady są zwoływane przez przewodniczącego w miarę potrzeby, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał, przy czym na mocy art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. W tym zakresie organ nadzoru podtrzymuje argumentację, odnoszącą się do ustalenia porządku obrad sesji w porozumieniu z burmistrzem.

Ponadto ustalenia § 54, § 55 ust.2 i § 56 Statutu zostały dokonane przez Radę z naruszeniem wolności mandatu radnego, opartej na art. 23, 23a i 24 ustawy o samorządzie gminnym, a także z przekroczeniem delegacji ustawowej do wydania tego aktu normatywnego.

Zgodnie z art. 23 ust. 1 u.s.g. radny obowiązany jest kierować się dobrem wspólnoty samorządowej gminy. Radny utrzymuje stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami, a w szczególności przyjmuje zgłaszane przez mieszkańców gminy postulaty i przedstawia je organom gminy do rozpatrzenia, nie jest jednak związany instrukcjami wyborców. Natomiast na podstawie art. 24 u.s.g. radny jest obowiązany brać udział w pracach rady gminy i jej komisji oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany. Tymczasem w § 54 Statutu ustalono, że *„Radni mają prawo i obowiązek czynnie uczestniczyć w sesjach Rady i jej organów oraz obowiązek utrzymywania stałej więzi z wyborcami. Radni mają obowiązek informować wyborców o najważniejszych problemach Gminy oraz o swojej działalności w Radzie, konsultować z wyborcami w ważnych sprawach projekty uchwał Rady i zasięgać ich opinii, upowszechniać uchwały Rady, przyjmować postulaty i skargi wyborców.”*, w § 55 ust. 2 Statutu wprowadzono obowiązek usprawiedliwiania przez radnych nieobecności na sesji lub posiedzeniu komisji, zaś w § 56 Statutu wprowadzono karę

upomnienia radnego w przypadku notorycznego uchylania się przez radnego od wykonywania obowiązków.

Brak jest przepisów rangi ustawowej, które uprawniałyby radę gminy do wydania przepisów uszczegółwiających obowiązki radnych oraz przepisów przewidujących karę za nieprzestrzeganie tych przepisów wykonawczych. Ustawa o samorządzie gminnym nie zawiera przepisu mogącego stanowić podstawę normatywnego określenia w statucie gminy obowiązków radnego ponad ustalone w art. 23 ust. 1 (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3 listopada 2008 r., sygn. IV SA/Gl 396/08). Tym bardziej brak jest ustawowego upoważnienia dla rady gminy do stosowania wobec radnych środków restrykcyjnych w postaci upomnienia. Jak bowiem zasadnie zwrócił uwagę WSA w Krakowie w wyroku z dnia 24 października 2007 r. o sygn. akt III SA/Kr 625/07, mandat radnego gminy jest mandatem wolnym. Przed przystąpieniem do wykonywania mandatu radni składają bowiem ślubowanie według roty wynikającej z art. 23a ust. 1 u.s.g. Powyższe oznacza w szczególności, że radny reprezentuje całą wspólnotę samorządową, tj. wszystkich mieszkańców gminy, a nie tylko swój komitet bądź swoich wyborców. W rezultacie, za wyniki zgodnych z prawem działań wynikających z wykonywania mandatu, radny ponosi przed wyborcami jedynie odpowiedzialność polityczną, która jest weryfikowana podczas wyborów do rady następnej kadencji. Jest to o tyle istotne dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy, że skoro wyborcy nie mogą ograniczać swobody radnego w wykonywaniu jego mandatu, to tym bardziej rada gminy, ani jej przewodniczący nie mogą (bez wyraźnej podstawy ustawowej) dodatkowo krępować radnego. W szczególności nie wolno tym organom stosować wobec niesumiennego radnego żadnych środków dyscyplinujących (wyrok NSA z dnia 17 listopada 1997 r. sygn. akt SA/Wr 2515/95).

Organ nadzoru nie kwestionuje uprawnień rady, ani do ustalenia zasad wypłaty diet i kosztów podróży, ani też uprawnień do wprowadzenia zasady, uzależniającej wypłatę diety od obecności radnego na posiedzeniu rady gminy bądź jej komisji. Podkreślić jednakże należy, że ustalenia wskazanych wyżej zagadnień dokonuje rada w odrębnej uchwale. Ponadto, w ocenie organu nadzoru, jeśli rada uzależnia wypłatę diety od obecności radnego na sesji rady lub posiedzeniu komisji, nie jest uprawniona do zobowiązania radnego do usprawiedliwienia nieobecności, a jedynie może przewidzieć taką możliwość. Dieta stanowi bowiem uprawnienie radnego i od jego woli zależy, czy chce skorzystać z tego uprawnienia.

W § 59 ust. 1 Statutu Rada wprowadziła regulację, na mocy której „*Koszty wspólnej sesji ponoszą proporcjonalnie do liczby radnych, zainteresowane jednostki samorządu terytorialnego, chyba że radni uczestniczący we wspólnej sesji postanowią inaczej.*”. Brak jest podstawy prawnej do nałożenia na inną jednostkę samorządu terytorialnego takiego obowiązku w drodze Statutu. Stosownie do art. 51 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym każda gmina samodzielnie prowadzi gospodarkę finansową na podstawie uchwały budżetowej gminy.

Biorąc pod uwagę przytoczoną argumentację prawną organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr V - 21/2015 Rady Miejskiej w Wołominie z dnia 26 lutego 2015 r. w sprawie *uchwalenia Statutu Gminy Wołomin* w zakresie określonym w petitum niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa w części objętej stwierdzeniem nieważności, z dniem jego doręczenia.

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

Równocześnie organ nadzoru wskazuje, iż § 71 Statutu narusza prawo w zakresie, w jakim nakłada obowiązek zawiadamiania o podejrzeniu popełnienia przestępstwa

w oderwaniu od przepisów ustawowych. Wprowadzony obowiązek może być bowiem interpretowany bez uwzględnienia obowiązujących przepisów ustawowych, które jednoznacznie określają sposób zachowania się w związku z powzięciem wiadomości o popełnieniu przestępstwa. Nakładane statutem obowiązki winny zatem odpowiednio korelować z czynnościami wynikającymi z ustawy. Stosownie do art. 304 § 1 i 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz.U. Nr 89, poz. 555, z późn. zm.), każdy dowiedziawszy się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, ma społeczny obowiązek zawiadomić o tym prokuratora lub Policję. Instytucje państwowe i samorządowe, które w związku ze swą działalnością dowiedziały się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, są obowiązane niezwłocznie zawiadomić o tym prokuratora lub Policję oraz przedsięwziąć niezbędne czynności do czasu przybycia organu powołanego do ścigania przestępstw lub do czasu wydania przez ten organ stosownego zarządzenia, aby nie dopuścić do zatarcia śladów i dowodów przestępstwa.

Wojewoda Mazowiecki:
Jacek Kozłowski



