



WOJEWODA MAZOWIECKI
LEX.P.4131.37.2015.PM

Warszawa, 3 grudnia 2015 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust.2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2015 poz. 1515).

stwierdzam nieważność

Uchwały Rady Miejskiej w Płońsku z dnia 29 listopada 2015 r. Nr XVI/105/2015 w sprawie zmiany uchwały nr XXIII/186/2012 Rady Miejskiej w Płońsku z dnia 16 lutego 2012 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Miasto Płońsk w całości.

uzasadnienie

Statut gminy jest podstawowym aktem prawnym gminy, stanowiącym o jej ustroju (art. 3 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako „ustawa”), uchwalanym przez radę gminy na podstawie normy kompetencyjnej wynikającej z art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy. Ustawa o samorządzie gminnym nie zawiera jednej zbiorczej normy prawnej obejmującej katalog spraw regulowanych w statucie gminy. Ustawa zawiera wiele rozproszonych przepisów prawnych, wskazujących na kwestie wymagające uwzględnienia w statucie. Mimo ich rozproszenia w ustawie, konieczne jest jednak kompleksowe ujęcie w akcie ustrojowym wszystkich tych zagadnień, których te przepisy dotyczą. Statut jednostki samorządu terytorialnego powinien obligatoryjnie regulować w szczególności następujące sprawy: 1. zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej (art. 5 ust. 3 ustawy), 2. zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich (art. 11b ust. 3 ustawy), 3. zasady i tryb działania komisji rewizyjnej (art. 18a ust. 5 ustawy), 4. organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy (art. 22 ust. 1 ustawy), 5. zasady działania klubów radnych (art. 23 ust. 2 ustawy), 6. zasady uczestniczenia przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej w pracach rady gminy (art. 37a ustawy), 7. uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy (art. 51 ust. 3 ustawy).

Rada Miejskiej w Płońsku w uchwale Nr XVI/105/2015 w sprawie zmiany uchwały nr XXIII/186/2012 Rady Miejskiej w Płońsku z dnia 16 lutego 2012 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Miasto Płońsk w **§ 1 pkt 1 i 2** wprowadziła zmiany dotyczące:

- „w § 25 po ust. 3 dodaje się ust. 3a w brzmieniu: *O złożonych wnioskach o dofinansowanie zadań realizowanych przez Miasto, ze środków zewnętrznych, w tym unijnych, burmistrz Miasta informuje Radę Miejską*”

- „po § 25 dodaje się § 25a w brzmieniu: *ust. 1 o ważnych planowanych naradach strategicznych(...) Burmistrz ma obowiązek poinformować Przewodniczącego Rady Miejskiej. ust.2 Przewodniczący Rady Miejskiej oraz radni Rady Miejskiej mogą brać udział w naradach i zebraniach organizowanych przez Burmistrza, na jego wyraźne zaproszenie, które dotyczą istotnych spraw dla prawidłowego funkcjonowania naszego miasta. Przewodniczący i radni mogą brać udział w naradach z głosem doradczym.*”

Analizując powyższe zapisy należy zwrócić uwagę, iż z art. 18a ust. 1 ustawy wynika, że rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy za pomocą komisji rewizyjnej. Tak sformułowane przepisy

statutu, zobowiązujące burmistrza do prowadzenia polityki informacyjnej nie korespondują w żadnym wypadku z funkcją kontrolną przysługującą radzie gminy. Funkcja kontrolna nie wyraża się bowiem w nakładaniu na burmistrza obowiązku składania informacji o każdorazowej naradzie czy o wydatkach na zadania dofinansowywane przez miasto. Ponadto ustawa wskazuje co winno znaleźć się w statucie. Nie należy regulować w tym miejscu kwestii, które wykraczałyby poza delegację ustawową przyznaną radzie przez ustawodawcę. Nakładanie na burmistrza obowiązków choćby informacyjnych, poprzez unormowanie ich w statucie stanowi wykroczenie poza przyznane prawem kompetencje dla rady gminy.

Z kolei w zacytowanym wyżej § 25a ust. 2 statutu *rada gminy przyznała przewodniczącemu i radnym głos doradczy w naradach i zebraniach organizowanych przez Burmistrza* podczas gdy w ustawie w art. 19 ust 2 ustawy wyczerpująco określony został zakres zadań przewodniczącego i wiceprzewodniczącego rady gminy. Przyjęte w kontrolowanym przepisie regulacje przyznają przewodniczącemu i wiceprzewodniczącemu rady dodatkowe uprawnienia, które nie zostały przewidziane w przepisach prawa. Należy bowiem pamiętać, że zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym zadaniem przewodniczącego jest organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. Przewodniczący może wyznaczyć do wykonywania swoich zadań wiceprzewodniczącego (art. 19 ust. 2 ustawy). Postanowienie Statutu zawarte w w/w. przepisie stwierdzające, że Przewodniczący Rady i Radni będą doradzać Burmistrzowi, stanowi wkroczenie w zakres praw i obowiązków ustawowych burmistrza, jednocześnie jest przekroczeniem delegacji ustawowej w kwestii regulowania postanowień statutu.

W dalszej części dotyczącej zmiany załącznika Nr 5 „Regulamin Pracy Rady Miejskiej” kontrolowana uchwała zawiera zapisy o charakterze informacyjnym i zobowiązującym Burmistrza do określonych działań. W **§ 1 pkt 3** uchwały stwierdza się, że *w sesji Rady uczestniczą z głosem doradczym Burmistrz i inne osoby wyznaczone przez Burmistrza*. A ponadto, że: *przed każdą sesją Burmistrz ma obowiązek uzgodnić listę osób zaproszonych na sesję z Przewodniczącym RM*.

Należy stwierdzić, że brak jest podstaw prawnych do tego typu regulacji. Porządek obrad przygotowuje Przewodniczący Rady, który sporządza listę zaproszonych osób. Może to uzgodnić z Burmistrzem lub z radnymi ale bez potrzeby umieszczania tego zagadnienia w statucie.

Dalej w **§ 1 pkt 3 h, j, k** uchwały rada zamieściła postanowienia dotyczące czynności kancelaryjno-biurowych w kwestii postępowania z dokumentami urzędowymi: *opatrzenie pisma pieczętką z up. Burmistrza lub osobistym podpisem Burmistrza*. Kwestia obiegu dokumentów i postępowania z dokumentami winna znaleźć się w regulaminie urzędu gminy

nie zaś w statucie. Statut jest aktem normującym ustrój gminy oraz konkretne zagadnienia określone ustawą. Rada gminy redagując statut nie może wykraczać poza granice wyznaczone przepisami prawa.

Następnie w **§ 1 pkt 3 s** uchwały Rada wprowadziła zapisy dotyczące prowadzenia strony internetowej Urzędu Miasta Płońska podając, że radni i kluby radnych mają możliwość nieskrępowanego dostępu do korzystania ze stron internetowych Urzędu Miasta Płońska w celu zamieszczania informacji i poruszania problemów, które dotyczą istotnych zagadnień związanych z funkcjonowaniem miasta. Zgodnie z art. 8 ust. 1 w związku z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. 2014 poz. 782). Biuletyn Informacji Publicznej jest urzędowym publikatorem teleinformatycznym. Odpowiedzialnym za redagowanie stron internetowych jest Burmistrz jako organ wykonawczy gminy. Burmistrz w związku z tym decyduje, co winno znaleźć się w tym biuletynie i ponosi odpowiedzialność za treści tam zawarte. Ponadto brak jest podstaw do regulowania w statucie zagadnień związanych z prowadzeniem i formą stron internetowych, a szczególnie wskazywanie podmiotów uprawnionych do zamieszczania tam informacji.

Rada Miejska w Płońsku w **§1 pkt 4 b** uchwały postanowiła, iż: „*§13 ust.1 pkt 5 otrzymuje brzmienie: (Burmistrz ma prawo): do korzystania za zgodą Rady z usług rzeczoznawców, ekspertów biegłych. Gdy korzystanie z wymienionych usług wymaga zawarcia odrębnej umowy i dokonania wypłaty – wynagrodzenia ze środków budżetu miasta, Przewodniczący Komisji Rewizyjnej przedstawia sprawę na posiedzeniu Rady celem podjęcia uchwały zobowiązującej Burmistrza do zawarcia stosownej umowy*”

Przytoczna regulacja pozbawiona jest podstaw prawnych i narusza art. 60 ustawy o samorządzie gminnym (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 maja 2005 r., sygn. akt III SA/Wr 26/04). Podejmując powyższą regulację Rada wkroczyła bezpośrednio w wyłączne kompetencje Burmistrza Miasta. Należy zwrócić uwagę, iż zaciąganie zobowiązań oraz dokonywanie wypłat w związku z umowami za świadczenie usług mieści się w pojęciu gminnej gospodarki finansowej. Zgodnie z art. 60 ustawy o samorządzie gminnym, za prawidłową gospodarkę finansową gminy odpowiada burmistrz (ust. 1). Burmistrz jest dysponentem budżetu i jemu też przysługuje wyłączne prawo m. in. do zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych przez radę gminy oraz do dokonywania wydatków budżetowych (ust. 2 pkt 1 i 3 ustawy). Kompetencje rady gminy w zakresie gospodarki finansowej obejmują jedynie uchwalenie budżetu, nie zaś dysponowanie wydziałymi w nim środkami. Realizując swoje ustawowe kompetencje burmistrz jest w pełni samodzielny. Rada nie może udzielać mu w tym zakresie zaleceń w konkretnych

sprawach, ani też zobowiązywać go do uzyskiwania zgody na podejmowanie czynności cywilno-prawnych (umowy).

Stanowiący podstawę do przyjęcia statutu gminy art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, statuujący prawo organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do spraw ustrojowych oraz dotyczących organizacji wewnętrznej Rady, nie daje umocowania do stanowienia w statucie przepisów upoważniających do wydawania przez Radę odrębnych uchwał zobowiązujących burmistrza do określonych czynności chyba, że takie prawo wynikać z ustaw.

Taka wielość przepisów sprzecznych z prawem wskazuje na potrzebę stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Zgodnie z art. 92 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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

Wojewoda Mazowiecki:
Jacek Kozłowski