

Warszawa, 2 listopada 2018 r.



WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-R.4131.22.2018.MN

**Rada Miejska
w Iłży
ul. Rynek 11
27-100 Iłża**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

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:

oddziału 8 zawartego w Rozdziale 3 i oddziałów 2 i 3, zawartych w Rozdziale 5, § 12 ust. 1 pkt 7, § 19, § 22, § 38 ust. 3, § 43 ust. 2, § 76, § 79, § 90, § 91, § 92, § 93, § 99 ust. 2, § 103, § 112 ust. 8 i § 113 uchwały Rady Miejskiej w Iłży z dnia 26 września 2018 r. Nr LIV/329/18 w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Iłża.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Iłży w dniu 26 września 2018 r. podjęła uchwałę Nr LIV/329/2018 w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Iłża. Statut Gminy Iłża został zredagowany w ten sposób, że podzielono jego tekst na Rozdziały, w skład których wchodzi Oddziały.

Rozdział 3 Statutu Gminy Iłża zatytułowany „Organizacja wewnętrzna i tryb pracy Rady Miejskiej” zawiera między innymi Oddział 8 pod tytułem „Wspólne sesje z radnymi innych jednostek samorządu terytorialnego.” Zapisy tego Oddziału zawarte w § 68 i 69 regulują sposób organizowania oraz ponoszenia kosztów wspólnych sesji z radnymi innych jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z tymi regulacjami, wspólne sesje organizują przewodniczący rad zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego. Wprowadzenie do statutu gminy zapisów takich jak § 68 i 69 omawianej regulacji było wielokrotnie przedmiotem rozstrzygnięć sądów administracyjnych. Orzecznictwo w tym zakresie jest spójne i nie dopuszcza zawarcia w statucie gminy regulacji, jakie przyjęto w Oddziale 8 Rozdziału 3 Statutu Gminy Iłża. Co do treści identycznych regulacji odniósł się, między innymi, WSA w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 6 października 2018 r. w sprawie o sygnaturze II SA/Go 705/16. W wyroku tym stwierdzono co następuje:

„Wskazane uregulowania, obejmujące procedurę związaną z organizacją, trybem zawiadomiania, przebiegiem i finansowaniem obrad przeprowadzanych wspólnie z radami innych jednostek samorządu terytorialnego wykraczają poza ramy delegacji ustawowej wynikającej z art. 22 w zw. z art. 3 ust. 1 i art. 40 ust. 1 i 2 u.s.g. Pierwszy z powołanych przepisów precyzuje przedmiot regulacji statutu, stanowiąc, że określa on organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy. Przypomnieć należy, że wskazane przepisy ustawowe wyznaczają granice swobody rady gminy w kształtowaniu treści tego aktu rangi prawa miejscowego, która sprowadza się do regulacji zagadnień o charakterze ustrojowym. Ponadto, nie można zapominać, że stosownie do art. 1 ust. 2 u.s.g., przez gminę należy 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 zresztą wprost z art. 94 Konstytucji - a zatem w granicach gminy i niewykraczające poza jej obszar. Ponadto, brzmienie art. 22 ust. 1. u.s.g. wskazuje, że zawarte w statucie regulacje dotyczyć mają struktury i zagadnień wewnątrzgminnych, co oznacza, że nie mogą one normować trybu pracy organów niebędących organami tej gminy, a w szczególności organów innych gmin. Tym samym oddziaływanie regulacji zamieszczonych w rozdziale VII wykracza poza obszar działania Gminy. Odczytując zakwestionowane przepisy nie sposób nie dostrzec, że zamieszczone w nich treści określają zachowanie przewodniczących innych jednostek samorządu terytorialnego w sprawach organizowania wspólnych sesji oraz podpisywania zawiadomień, jak również regulacje dotyczące finansowania wspólnych sesji przez inne jednostki samorządu terytorialnego. Zakwestionowane w skardze postanowienia Statutu dotyczą współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego. Współdziałanie międzygminne, jako uprawnienie jednostek samorządu terytorialnego, jest wprawdzie dopuszczalne przez ustawodawcę, o czym przesądzają przepisy art. 10 oraz art. 64-74 oraz art. 84 u.s.g., jednak z całą pewnością w statucie gminy nie mogą być zawarte postanowienia określające zasady obrad wspólnej sesji rad gmin. Powyższe stanowisko jest ugruntowane w orzecznictwie (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 2 listopada 2009, sygn. akt II SA/Op 290/09, wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 września 2009 r., sygn. akt II SA/Wa 583/16, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 kwietnia 2016 r., sygn. akt IV SA/Gl 794/15, wyrok WSA w Lublinie z dnia 5 maja 2015 r., sygn. akt III SA/Lu 647/14)”.

Jak wynika z powyższego, regulacje zawarte w § 68 i 69 Statutu Gminy Iłża są sprzeczne z prawem i winny być wyeliminowane z obrotu prawnego.

Nie można też uznać za zgodne z obowiązującym prawem uregulowań odnoszących się do funkcjonowania Komisji Rewizyjnej Rady, a zawartych w Rozdziale 5 Statutu Gminy Iłża.

Z redakcji tego Rozdziału nie wynika jednoznacznie, że kontrole przeprowadzane przez Komisję Rewizyjną Rady przeprowadzane są w każdym przypadku na podstawie uchwały Rady Gminy Iłża. Jak wynika bowiem z § 83 Statutu, na podstawie uchwały przeprowadzane są kontrole kompleksowe. Brak jest analogicznego uregulowania odnoszącego się do innych kontroli, a więc wskazanych w § 82 kontroli problemowych i sprawdzających. Jednocześnie w § 86 ust. 4 wskazano, że kontrole przeprowadzane są na podstawie upoważnień wydanych przez Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej. Zapisy odnoszące się do protokołów kontroli zawarte w § 90, 91, 92, 93 nie wskazują, aby protokół pokontrolny miał być przedstawiany Radzie Gminy. Z zapisów tych natomiast wynika, że protokół przedkładany jest Przewodniczącemu Komisji Rewizyjnej, któremu też kierownik jednostki kontrolowanej,

zgodnie z § 91 pkt 2, składa wyjaśnienia w sprawie odmowy podpisania protokołu. Zgodnie zaś z § 93 Protokół z kontroli sporządza się w trzech egzemplarzach, które w terminie 3 dni od daty podpisania protokołu otrzymują Przewodniczący Rady, Przewodniczący Komisji Rewizyjnej i kierownik kontrolowanego podmiotu. Wskazane zapisy nie określają w sposób jasny pozycji Komisji Rewizyjnej jak i zakresu kompetencji jej działania. Tymczasem, stosownie do zapisu art. 15 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, organem kontrolnym w gminie jest rada gminy. W celu wykonywania swoich kompetencji kontrolnych, rada gminy powołuje komisję rewizyjną. Zgodnie z zapisem art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy, w tym celu powołuje komisję rewizyjną. W skład komisji rewizyjnej wchodzi radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów z wyjątkiem przewodniczącego i wiceprzewodniczących rady gminy. Komisja rewizyjna nie jest organem kontrolnym gminy, a jedynie aparatem pomocniczym rady, za którego pomocą rada gminy wykonuje swoją funkcję kontrolną. Oznacza to, że komisja rewizyjna, dokonując czynności kontrolnych, nie działa samodzielnie, może bowiem wykonywać te czynności wyłącznie w zakresie i trybie ustalonym przez radę i przedstawia radzie wyniki kontroli wraz ze stosownymi wnioskami. Dlatego też po przeprowadzonej kontroli w jednostkach podległych gminie, komisja rewizyjna powinna zgłosić swoje wnioski i zastrzeżenia radzie gminy. Ta z kolei składa odpowiednie wnioski wójtowi. Wójt jest bowiem organem, który stosownie do zapisu art. 31 ustawy o samorządzie gminnym kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz. Tak więc przytoczone powyżej zapisy Oddziału 2 i 3 Rozdziału 5 Statutu Gminy Iłża, regulujące sposób działania Komisji Rewizyjnej odmiennie aniżeli wynika to z art. 15 i 18a ustawy o samorządzie gminnym, nie mogą zostać uznane za zgodne z prawem. Ponadto należy wskazać, co podkreślił Wojewoda Śląski w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 9 marca 2011 r. NP/II/0911/110/11, że:

„Nie można uznać, by dopuszczalne było zobowiązanie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych do odpowiadania na wystąpienia pokontrolne komisji rewizyjnej, a także dostosowywanie się do jej wniosków i zaleceń. Zwierzchnikiem służbowym kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, którzy odpowiadają z kolei za całość działań jednostki, jest burmistrz i to właśnie on jest podmiotem uprawnionym do stosowania środków władczych wobec kierowników jednostek organizacyjnych.”

Nie można też uznać za odpowiadający wymogom ustawowym zapisu § 99 ust. 2 Statutu Gminy Iłża stanowiącego, że w przypadku skorzystania przez Komisję Rewizyjną z porad, opinii lub ekspertyz osób posiadających wiedzę fachową w zakresie związanym z przedmiotem działania Komisji, a wymagających zawarcia stosownej umowy i dokonania wypłaty z budżetu, Gminy Przewodniczący komisji rewizyjnej zwraca się do burmistrza lub innej osoby zarządzającej mieniem komunalnym o zawarcie takiej umowy. Żaden z przepisów ustawy o samorządzie gminnym nie daje podstawy do przyznania takich uprawnień Przewodniczącemu Komisji Rewizyjnej. Jak wskazano wyżej Komisja Rewizyjna jest jedynie organem pomocniczym Rady i jako taka nie posiada własnych kompetencji w zakresie rozporządzania mieniem gminy. Tym bardziej kompetencji takich nie można przyznać Przewodniczącemu Komisji Rewizyjnej.

Podobnie niezgodny z obowiązującymi przepisami jest zapis § 103 Statutu stanowiący, że jeżeli komisja skarg, wniosków i petycji uzna, że Rada nie jest właściwa do rozpatrzenia skargi, wniosku lub petycji złożonej przez obywateli, Przewodniczący Rady niezwłocznie wskazuje właściwy organ albo przekazuje ją właściwemu organowi, o czym powiadamia Radę

oraz odpowiednio skarżącego, wnioskodawcę lub autora petycji. Żaden z przepisów ustawy nie daje komisji skarg, wniosków i petycji uprawnień do decydowania, czy skarga winna być rozpoznana przez Radę. Ponadto powyższy zapis jest niezgodny z art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, który to stanowi, że zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. Z treści powyższego przepisu wynika, że ustawa w sposób ścisły określa kompetencje Przewodniczącego Rady, ograniczając je wyłącznie do zadań związanych z organizowaniem prac i prowadzeniem obrad. Przepis ten nie przewiduje możliwości rozszerzenia tych kompetencji, na przykład w zakresie dokonywania oceny, który z organów winien rozpatrzyć skargę, a następnie powiadomić o tym radę Gminy Iłża. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 1 sierpnia 2018 r. sygnatura akt II OSK 1362/18:

„Artykuł 19 ust. 2 u.s.g. kształtuje jednoznacznie usługowy charakter funkcji przewodniczącego w stosunku do rady gminy. Rada gminy, jak każdy organ kolegialny, musi mieć swego przewodniczącego i obraduje pod jego kierownictwem. Przewodniczącego rady można uznać jedynie za organ wewnętrzny rady gminy. Ani przewodniczący rady, ani jego zastępcy nie są organami gminy. Ich wyłącznym zadaniem jest sprawne organizowanie i prowadzenie prac rady, w tym przewodniczenie obradom rady. Poprzez organizowanie prac rady należy rozumieć wiele czynności, głównie o charakterze materialno-technicznym, takich jak przygotowywanie projektu sesji, zawiadomienie radnych o miejscu, terminie sesji oraz porządku obrad, przygotowanie dla radnych stosownych dokumentów i innych materiałów, odbieranie skarg lub wniosków kierowanych do rady itp.”.

Podobne stanowisko zawarł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 3 listopada 2008 r., sygnatura akt IV SA/GI 396/08:

„ 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, nie mówiąc już o odwróceniu tej relacji w statucie gminy. Nie ma podstawy do przyznania przewodniczącemu organu stanowiącego gminy jakichkolwiek innych uprawnień.”.

Z wyżej podanych przyczyn nie jest też dopuszczalny zapis § 12 ust. 1 pkt 7 Statutu, z którego wynika, że Przewodniczący Rady reprezentuje Radę na zewnątrz. Jak wskazano wyżej, zakres kompetencji Przewodniczącego określa ustawa, a rozszerzenie kompetencji ponad te wskazane w ustawie nie jest dopuszczalne.

Ponadto do naruszenia przepisów ustawy o samorządzie gminnym doszło poprzez nałożenie w § 19 Statutu Gminy Iłża, w sposób nieuprawniony, a więc nie znajdujący uzasadnienia w przepisach ustawy obowiązków: do zasięgnięcia przez Przewodniczącego Rady opinii Burmistrza w zakresie ustalania listy osób zapraszanych do udziału w sesji Rady (§ 19 ust. 1), zobowiązania, a nie zaproszenia do uczestniczenia w sesjach rady Sekretarza i Skarbnika Rady (§ 19 ust. 2). Z żadnego też przepisów ustawy nie wynika kompetencja do wprowadzenia do Statutu Gminy Iłża zapisu § 19 ust. 3, z którego wynika, że Rada może zobowiązać do udziału w sesji kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. O ile udział w sesji rady, wskazanych osób nie jest ograniczony, to jednak ustawa o samorządzie gminnym nie przewiduje możliwości nałożenia obowiązku uczestniczenia w sesjach rady w drodze zapisów statutowych.

Niezgodny z obowiązującym prawem jest też zapis § 22 stanowiący, że wyłączenie jawności sesji jest dopuszczalne jedynie w przypadkach przewidzianych w przepisach powszechnie

obowiązującego prawa. Wyłączenie jawności sesji jest regulowane przepisami ustawy. Zapis wskazujący, że wyłączenie jawności głosowania może wynikać z innych aktów prawa aniżeli ustawa może sugerować, że ograniczenie jawności wynikać może z aktów prawnych niższego rzędu aniżeli ustawa, co jest niedopuszczalne.

Brak jest też delegacji ustawowej do wprowadzenia zapisu § 38 ust.3, w którym wskazano, że rada nie jest związana podjętą uchwałą od chwili jej podjęcia, w zakresie możliwości prostowania oczywistych omyłek i błędów pisarskich. Znowu, żaden z przepisów ustawy bądź też rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz.283), które na mocy § 143 stosuje się do aktów prawa miejscowego, nie upoważnia Rady Gminy do dokonywania sprostowania oczywistych omyłek, stąd też również ten zapis należy uznać za niegodny z obowiązującymi przepisami.

Wprowadzenie w zapisie § 43 ust. 2 możliwości przekazania podjętej uchwały przez Przewodniczącego Rady Burmistrzowi, w terminie do 7 dni od daty podjęcia uchwały, może prowadzić do naruszenia przepisu art. 90 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym. Ze wskazanego przepisu ustawy wynika, że wójt obowiązany jest do przedłożenia wojewodzie uchwał rady gminy w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia. Akty ustanawiające przepisy porządkowe wójt przekazuje w ciągu 2 dni od ich ustanowienia. Tak więc wprowadzenie terminu do przekazania uchwały Burmistrzowi, wynoszącego 7 dni, może doprowadzić do niemożności wypełnienia obowiązku ustawowego przekazania uchwały w tym terminie organowi nadzoru.

Nie znajduje też uzasadnienia ustawowego zapis § 76 Statutu, stanowiący, że na wniosek przewodniczących klubów Burmistrz obowiązany jest zapewnić klubom organizacyjne warunki w zakresie niezbędnym do ich funkcjonowania. Żaden z przepisów ustawowych nie daje wskazanych w tym zapisie uprawnień przewodniczącym klubów rady.

Również zapis § 79 Statutu budzi zastrzeżenia w zakresie ustanowienia obowiązku wyłączenia członka komisji rewizyjnej od udziału w pracach tej komisji, w przypadkach kiedy może powstać podejrzenie o stronniczość lub interesowność. Regulacja ta jest niedopuszczalną zmianą zapisu art. 25a ustawy o samorządzie gminnym, z którego wynika, że radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego. Odmienna aniżeli ustawowa regulacja zawarta w Statucie stanowi o konieczności stwierdzenia nieważności zapisu statutowego.

Podobnie brak jest delegacji ustawowej do regulowania zapisami statutu ograniczenia dostępu do uzyskiwania informacji, wstępu na sesję czy dostępu do dokumentów określone w § 113 Statutu Rady Miejskiej w Iłży. Zasady wyłączenia jawności określone zostały przepisami ustawowymi, brak jest zatem podstaw do regulowania ich aktem niższego rzędu jakim jest Statut Gminy. Wadliwy jest również zapis § 112 ust. 8 z którego wynika, że informacje o dokumentach publicznych udzielają i dokumenty udostępniają pracownicy nie Urzędu Gminy, a Biura Rady.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że uchwała Rady Miejskiej w Iłży, w zakresie objętym niniejszym rozstrzygnięciem, jest sprzeczna z obowiązującym prawem, co czyni rozstrzygnięcie koniecznym i uzasadnionym.

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

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem, z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA KRAKOWIECKI

Zdzisław Szipera