

Warszawa, 13 listopada 2018 r.



WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-R.4131.25.2018.MN

**Rada Miejska
w Szydłowcu
pl. Rynek Wielki 1
26-500 Szydłowiec**

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:

§ 27 ust. 1, § 52 ust. 5 i § 53 ust. 3 oraz § 19, § 26 ust. 2, § 43 ust. 5, § 47 ust. 2-4, § 64 ust. 3, § 74, § 76, § 87 pkt 3 uchwały Rady Miejskiej w Szydłowcu z dnia 3 października 2018 r. Nr L/360/18 w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Szydłowiec.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Szydłowcu w dniu 3 października 2018 r. podjęła uchwałę Nr L/360/18 w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Szydłowiec. Niektóre z zapisów tejże regulacji pozostają w sprzeczności z obowiązującym prawem.

W § 19 uchwały, stanowiącej Statut, wprowadzono ograniczenia w dostępie do dokumentów z zakresu działania Rady i komisji. Zapisy tego paragrafu zostały podjęte z przekroczeniem delegacji ustawowej – ograniczenia w dostępie do dokumentów wynikać mogą tylko z przepisów prawa generalnie obowiązującego, prawo miejscowe nie może ani regulować, ani tym bardziej nie może modyfikować treści ustaw, jak w przypadku zapisu § 19 pkt 3 (sprzecznego z regułami dostępu do informacji publicznej).

W § 26 ust. 2 uchwalono, iż radny ma obowiązek usprawiedliwienia swej nieobecności na posiedzeniach Rady lub komisji Rady. Taki zapis jest niedopuszczalny jako podjęty bez podstawy prawnej – zasady wykonywania mandatu radnego określa wyłącznie ustawa. Jak wskazuje się w orzecznictwie: */.../ w istotę charakteru prawnego wolnego mandatu radnego*

nie może także ingerować rada gminy, wprowadzając jakiekolwiek zasady ograniczające swobodę wykonywania tego mandatu. W szczególności rada gminy w ramach swoich kompetencji do określania organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy organów gminy nie może określać zasad sprawowania mandatu radnego, gdyż kwestie te zostały uregulowane przepisami ustawowymi. Innymi słowy, sposób wykonywania mandatu przez radnego poddany jest jedynie weryfikacji wyborczej. (wyrok WSA w Lublinie, sygn. III SA/Lu 647/14).

W § 43 Statutu wprowadzono zapisy odnoszące się do wymogów formalnych projektów uchwał. W zapisie tego paragrafu nie tylko określono w ust. 1 i 2 wymogi formalne projektu uchwały, ale również wskazano, że przedstawia się ten projekt Przewodniczącemu Rady, który, zgodnie z ust. 4 tegoż paragrafu, wzywa wnoszącego projekt uchwały do uzupełnienia braków formalnych w terminie 14 dni. W ustępie 5 zaś wskazano, że w przypadku nie uzupełnienia wniosku nie nadaje mu dalszego biegu.

Zapisu tego nie można uznać za zgodny z obowiązującym prawem, nie tylko dlatego, że ustawa nie przewiduje możliwości pozostawienia wniosku bez rozpoznania, ale również z powodu przyznania kompetencji Przewodniczącemu Rady, które wykraczają poza kompetencje ustawowe. Powyższy zapis jest bowiem 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 jednocześnie nie przewiduje możliwości rozszerzenia tych kompetencji, na przykład o decydowanie, czy Rada będzie rozpatrywać wniosek, czy też nie. 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”.

Tak więc pozostałe zapisy § 43 ust. 5 Statutu Gminy przekraczają granice kompetencji ustawowych.

W § 47 Statutu wprowadzono zasady głosowania. Jednakże Rada nie uwzględniła w swej regulacji, że sposób głosowania, przewidziany w omawianym przepisie Statutu, może mieć

zastosowanie jedynie w sytuacji określonej ustawą o samorządzie gminnym - art. 14 stanowi:

„2. Głosowania jawne na sesjach rady odbywają się za pomocą urządzeń umożliwiających sporządzenie i utrwalenie imiennego wykazu głosowań radnych.

3. W przypadku gdy przeprowadzenie głosowania w sposób określony w ust. 2 nie jest możliwe z przyczyn technicznych przeprowadza się głosowanie imienne.”.

Zatem, regulacja § 47 oznacza odejście od regulacji ustawowej. Rada nie zaznaczyła, że omawiany przepis ma zastosowanie do sytuacji, gdy niemożliwe jest zastosowanie urządzeń technicznych, a tym samym w sposób istotny naruszony został przepis art. 14 ustawy wskazanej wyżej.

W § 27 ust. 1, § 52 ust. 5 i w § 53 ust. 3 zawarto regulacje właściwe dla regulaminu organizacyjnego Urzędu, a nieprawidłowe w regulacji o charakterze ustrojowym – zapisanie kwestii obsługi Rady i archiwizowania dokumentów w Statucie jest działaniem poza delegacją ustawową.

Nie można również uznać za prawidłowe zapisów § 64 ust. 3, a także § 74 i § 76 Statutu Gminy. W § 64 ust. 3 stwierdzono, że komisje Rady przedstawiają swoje stanowisko w formie wniosków i opinii. Jak wynika zaś z ust. 3 tego paragrafu Statutu, odpowiedzi na wnioski komisji udziela Burmistrz, w terminie 21 dni. Taka konstrukcja oznacza przyznanie komisjom nieuprawnionych kompetencji – żądania do Burmistrza może kierować Rada, a nie komisje, które są tylko jednostkami wewnętrznymi Rady.

W § 74 Statutu zaś zapisano, że komisje w przypadku zaistnienia w czasie kontroli podejrzenia o popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia przedstawiają sprawę odpowiednio Przewodniczącemu lub Burmistrzowi, celem zawiadomienia organów ścigania – w tym zakresie brak jest delegacji dla Przewodniczącego Rady. Z kolei w § 76 zapisano szereg uprawnień Przewodniczącego Rady odnoszących się do powinności wskazywania, jaki organ bądź też komisja Rady winien rozpatrywać sprawę kierowaną do Rady Gminy. Jak wskazano wyżej, Przewodniczący nie ma uprawnień wynikających z ustawy do decydowania, czy dana sprawa powinna być rozpoznana przez radę gminy czy też Burmistrza. Właściwość organu ocenia Rada, a wszystkie wystąpienia powinny trafiać do komisji.

Poza brakiem ustawowych uprawnień Przewodniczącego do rozpatrywania wskazanych spraw, należy zwrócić uwagę na zapis art. 15 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, z którego wynika, że organem kontrolnym w gminie jest rada gminy. W celu wykonywania swoich kompetencji kontrolnych, rada gminy powołuje różne komisje, w tym 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, podobnie jak każda inna komisja rady, 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 burmistrzowi. Burmistrz jest bowiem organem, który stosownie do zapisu art. 31 ustawy o samorządzie gminnym

kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz. Regulacje Statutu wprowadzone w sposób odmienny, aniżeli wynikający z art. 15 i 18a ustawy o samorządzie gminnym, a jednocześnie naruszające art. 19 ust. 1 ustawy, nie mogą zostać uznane za zgodne z prawem.

Ponadto § 87 pkt 3 Statutu zawiera nieuzasadnioną modyfikację zapisu ustawowego, odnoszącego się do uprawnień uchwałodawczych klubów radnych. Zgodnie z zapisem wskazanego paragrafu Statutu, cyt.: „kluby radnych posiadają uprawnienia do przedkładania projektów uchwał w trybie przewidzianym niniejszym Statutem”. Tymczasem nie tylko statut gminy reguluje kwestię uprawnień przedkładania projektów uchwał. Jak wynika z treści art. 20 ust. 6 ustawy o samorządzie gminnym:

„Na wniosek klubu radnych przewodniczący rady gminy jest obowiązany wprowadzić do porządku obrad najbliższej sesji rady gminy projekt uchwały, zgłoszony przez klub radnych, jeżeli wpłynął on do rady gminy co najmniej 7 dni przed dniem rozpoczęcia sesji rady. W trybie, o którym mowa w zdaniu pierwszym, każdy klub radnych może zgłosić nie więcej niż jeden projekt uchwały na każdą kolejną sesję rady gminy”.

Jak wynika z powyższego regulacja statutowa zawarta w § 87 pkt 3 nie może zostać uznana za prawidłową, ponieważ pomija uprawnienia klubu radnych określone w wyżej wskazanym przepisie ustawowym.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że uchwała Rady Miejskiej w Szydłowcu, 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 ŁÓDZIECKI
Zdzisław Szipera

