



Warszawa 20 listopada 2018 r.

WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-R.4131.27.2018.BM

Rada Gminy i Miasta Przysucha

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając 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

- § 1 ust. 6,
- § 1 ust. 14 w zakresie dodanego § 66a Statutu: ust. 1 w części dotyczącej sformułowania „w liczbie 3-4 osób”, ust. 2 w całości,
- § 1 ust. 15 oraz
- § 1 ust. 18 uchwały Nr XLII/290/2018 Rady Gminy i Miasta Przysucha z dnia 11 października 2018 r. w sprawie zmian Statucie Gminy i Miasta Przysucha.

Uzasadnienie

Rada Gminy i Miasta Przysucha działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym uchwałą Nr XLII/290/2018 wprowadziła zmiany do Statutu Gminy i Miasta Przysucha, stanowiącego załącznik do uchwały Nr V/31/2003 Rady Gminy i Miasta Przysucha z dnia 27 lutego 2003 r. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 22 października 2018 r.

Uchwała w części jest niezgodna z prawem.

W § 1 ust. 6 uchwały wprowadzono zmianę brzmienia § 42 dotychczasowego statutu i określono: w ust. 1 zasadę głosowania jawnego przy pomocy urządzeń elektronicznych, w ust. 2 zapisano, że głosowanie jawne zarządza Przewodniczący, a w ust. 3 określono zasady głosowania imiennego. W ust. 4 zapisano odesłanie do zasad głosowania tajnego przy głosowaniu imiennym, natomiast w ust. 5 zapisano, że wyniki głosowania imiennego są ostateczne i nie mogą być przedmiotem dyskusji „z uwzględnieniem § 45 ust. 4”. Wskazany ust. 4 brzmi „Powtórnemu głosowaniu nie podlegają wyniki głosowania imiennego.”. W efekcie takiej regulacji powstaje u odbiorcy prawa miejscowego wrażenie, że istnieją dwa rodzaje głosowania: jawne i imienne, a głos decydujący przy wyborze sposobu ma Przewodniczący. Natomiast treść ust. 5 regulacji nie poddaje się żadnej interpretacji. Zgodnie z treścią art. 14 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym „Uchwały rady gminy zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej”. Zatem wskazanie w zmianie

treści § 42 ust. 2 Statutu, iż to Przewodniczący lub Wiceprzewodniczący zarządza głosowanie jawne jest niezgodne z obowiązującymi przepisami, ponieważ ustawodawca wymaga, aby uchwały Rady Gminy zapadały zawsze w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi w tej materii inaczej. Kwestia ta nie jest elementem decyzji Przewodniczącego lub Wiceprzewodniczącego, a wynika wprost z obowiązujących przepisów prawa.

Zgodnie z obowiązującymi regulacjami prawnymi, wprowadzonymi ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 130), głosowanie jawne odbywa się za pomocą urządzeń umożliwiających sporządzenie i utrwalenie imiennego wykazu głosowania radnych, co owszem wprowadzono w zmienionej treści § 42 ust. 1, jednak w sprzeczności z § 42 ust. 3, którym to określono sposób przeprowadzenia głosowania jawnego. Art. 14 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym stanowi wprost, jak odbywa się głosowanie jawne. W ust. 3 tegoż artykułu wprowadzono regulację, iż w przypadku gdy przeprowadzenie głosowania w sposób określony w ust. 2 nie jest możliwe z przyczyn technicznych, przeprowadza się głosowanie imienne. Rada Gminy wprowadzając zapis § 42 ust. 3, stworzyła regulację sprzeczną z postanowieniami ustawy o samorządzie gminnym - rada nie może postanowić o wyborze formy głosowania imiennego, taka dowolność działania rady jest niedopuszczalna, gdyż ustawa o samorządzie gminnym w art. 14 jasno określa zasady głosowania na sesji. Regułą jest głosowanie za pomocą urządzeń umożliwiających sporządzenie i utrwalenie imiennego wykazu głosowań radnych, a głosowanie imienne przeprowadza się tylko wtedy, gdy z przyczyn technicznych niemożliwe jest przeprowadzenie głosowania za pomocą urządzeń rejestrujących. Każde głosowanie jawne jest głosowaniem imiennym.

W § 1 ust. 15 uchwały wprowadzono zmianę Statutu obejmującą dodanie do jego treści § 73a, który wskazuje, iż Burmistrz zapewnia Radzie obsługę urzędniczą i organizacyjno techniczną, a także, że Przewodniczący Rady posiada uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracownika sprawującego obsługę Rady w zakresie zadań organizacyjnych, prawnych oraz innych związanych z funkcjonowaniem Rady i jej komisji. Zapis wskazujący na zapewnienie obsługi Radzie przez Burmistrza nie powinien być przedmiotem Statutu Gminy, jest to element organizacyjny, właściwy do regulacji regulaminowej. Kwestia zaś sprawowania zwierzchnictwa przez Przewodniczącego Rady nad pracownikami jednostki samorządu terytorialnego w zakresie niezbędnym do funkcjonowania Rady uregulowana jest w art. 21a ustawy o samorządzie gminnym. Stanowi on, iż Przewodniczący rady gminy w związku z realizacją swoich obowiązków może wydawać polecenia służbowe pracownikom urzędu gminy wykonującym zadania organizacyjne, prawne oraz inne zadania związane z funkcjonowaniem rady gminy, komisji i radnych. W tym przypadku przewodniczący rady gminy wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników, o których mowa w zdaniu pierwszym. Stwierdzić zatem należy, iż zapis § 73a zawęża uprawnienia Przewodniczącego Rady w sposób sprzeczny z zapisem art. 21a ww. ustawy.

W § 1 ust. 18 zapisano, iż, cyt.: „dodaje się załącznik Nr 2 do Statutu w brzmieniu: Zasady i tryb działania komisji skarg, wniosków i petycji /.../”.

Taki sposób zmiany treści Statutu jest niedopuszczalny. Komisja skarg, wniosków i petycji jest obligatoryjnym organem rady, obowiązek jej powołania wynika z ustawy o samorządzie gminnym. Zasady i tryb działania komisji skarg, wniosków i petycji określa statut gminy (art. 18b ust. 3 ustawy). Aby wprowadzić ową komisję do Statutu, rada winna dokonać zmiany Statutu poprzez wprowadzenie do niego odpowiedniego zapisu („powołuje się komisję”),

a dopiero potem ewentualnie zapisać, iż zasady i tryb działania komisji określa załącznik o określonej treści. Nic również nie stoi na przeszkodzie, a nawet byłoby wskazane, aby Rada określiła zasady działania komisji wprost w Statucie poprzez dodanie jednostki redakcyjnej. Nie można natomiast bezpośrednio w uchwale zmieniającej dodać załącznik; w obecnym zapisie załącznik ten funkcjonuje poza Statutem, co jest sprzeczne z przywołanym art. 18b ustawy.

Poza powyższym uchybieniem, sama treść jednostki redakcyjnej pn. Zasady i tryb działania komisji skarg, wniosków i petycji jest częściowo niezgodna z prawem. I tak:

- w § 1 ust. 1 zapisano, iż Komisja rozpatruje wnioski i petycje składane przez obywateli. Taki zapis jest niezgodny z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870), gdzie określono szerszy krąg podmiotów uprawnionych.

- w § 3 ust. 2 i § 4 ust. 3 zapisano, że przewodniczący Rady zawiadamia skarżącego oraz wnioskodawcę o sposobie załatwienia, odpowiednio, skargi lub wniosku; w przypadku zawiadomienia kierowanego do wnioskodawcy dodatkowo „na piśmie”.

Skargę lub wniosek załatwia Rada w formie uchwały, której obligatoryjnym elementem jest uzasadnienie, co wynika z Kodeksu postępowania administracyjnego. Nie ma zatem podstaw, aby przewodniczący dokonywał odrębnego, własnego zawiadomienia. Zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady (art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym).

- w § 6 ust. 1 zapisano kompetencje Komisji „po rozpatrzeniu petycji”, między innymi uprawnienie do złożenia wniosku do Burmistrza, czy zezwolenie na podjęcie „innych działań mieszczących się w zakresie kompetencji adresata petycji”.

Organem rozpatrującym petycje jest Rada. Wyczerpującą procedurę działania zawierają przepisy ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870). Komisja, będąca częścią Rady, nie ma prawa do podejmowania żadnych samodzielnych czynności. W tym kontekście całkowicie sprzeczny z prawem jest w szczególności zapis § 6 ust. 2 stanowiący, że przewodniczący rady zawiadamia wnoszącego petycję o sposobie jej załatwienia przez komisję – ani przewodniczący, ani komisja nie mają samodzielnych kompetencji.

Usunięcie z obrotu prawnego regulacji dotyczącej Komisji skutkuje również stwierdzeniem nieważności § 1 ust. 14 w zakresie dodanego § 66a ust. 2. Co do ust. 1 dodanego § 66a organ nadzoru stwierdza nieważność sformułowania „w liczbie 3-4 osób”, ponieważ nie daje się on pogodzić z zasadą ustawową, iż klub radnych tworzy co najmniej 3 radnych, wobec zapisu uchwały, iż w Komisji mają zasiadać członkowie wszystkich klubów.

Biorąc powyższe pod uwagę, uznać należy, uchwała Rady Gminy we wskazanych przepisach narusza prawo w sposób istotny, co uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w części.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, w zakresie objętym orzeczeniem, 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 moim pośrednictwem.

Wojewódzki Sąd Administracyjny

Zdziałanie

