



WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-R.4131.32.2018.AW

**Rada Gminy Jastrzębia
26-631 Jastrzębia
Jastrzębia 110**

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

§ 7, § 8, § 12 ust. 2 pkt 3, § 14, § 16 pkt 3, § 26, § 29 ust. 2, § 31 ust. 2, § 34 ust 3, § 53, § 54, § 55 ust. 1 pkt 3 od słów "składanych przez obywateli", § 56, § 57 ust. 3, i § 63 uchwały Nr LVII/252/2018 Rady Gminy Jastrzębia z dnia 18 października 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Jastrzębia.

Uzasadnienie

Rada Gminy Jastrzębia na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, przedmiotową uchwałą uchwaliła Statut Gminy Jastrzębia. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 26 października 2018 r.

Uchwała w sprawie zmiany statutu jest aktem prawa miejscowego regulującym istotne, podstawowe kwestie dotyczące funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego. Dlatego przy opracowywaniu statutu istotna jest szczególna staranność przy jego opracowywaniu, a uchwała nie może budzić wątpliwości co do zawartych w nim regulacji.

W ocenie organu nadzoru, niektóre zapisy badanego Statutu są sprzeczne z prawem.

W § 7 uchwały Rada określiła procedurę odbywania spotkań radnych z mieszkańcami gminy na terenie Urzędu Gminy. W ocenie organu nadzoru, materia wprowadzona przez Radę przekracza zakres upoważnienia ustawowego zawartego w art. 3 oraz art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym i nie dotyczy problemów natury ustrojowej, zastrzeżonych do unormowań określonych w art. 22 ust. 1 w/w ustawy. Sprawy wykorzystania mienia Urzędu Gminy, pomieszczeń i sprzętu, należą do kategorii regulaminowej. Ponadto radny wykonuje swój mandat w sposób wolny, nie można radnemu narzucać miejsca i sposobu spotkań z mieszkańcami, co sugeruje omawiana regulacja.

Za niezgodną z prawem należy uznać regulację zapisaną w § 8 uchwały, zawężającą uprawnienia przewodniczącego rady gminy do wydawania poleceń służbowych pracownikowi do jednej czynności, cyt: „aby interpelacje i zapytania złożone przez radnego w Urzędzie Gminy przekazywał niezwłocznie, w jego imieniu, Wójtowi”. Celem wprowadzenia art. 21a do ustawy o samorządzie gminnym było, aby przewodniczący rady gminy w zakresie przysługujących mu uprawnień związanych z jego kompetencjami jako organizator pracy rady gminy, jej organów wewnętrznych i radnych mógł korzystać z pomocy pracowników urzędu obsługujących radę. A więc nie tylko w jednej sprawie, ale w pełnym zakresie związanym z kompetencjami przewodniczącego rady gminy.

W § 12 ust. 2 uchwały, regulując sposób powiadamiania radnych o zwołaniu sesji, Rada ustaliła, że co do zasady radnych powiadamia się na piśmie, określiła sposób powiadamiania – za pośrednictwem pocztowego operatora publicznego, w inny sposób za pokwitowaniem lub w punkcie 3 – „w inny sposób niebudzący wątpliwości”. Zapis takie nie może się ostać, ponieważ jest nieostry i może być dowolnie interpretowany. Ponieważ Rada gminy zdecydowała, że powiadomienie radnych ma być dokonane na piśmie, dlatego istotne jest, aby zawiadomienie o zwołaniu sesji było skuteczne, doręczone w taki sposób, by adresat zawiadomienia - radny otrzymał we właściwym czasie pewną i pełną informację w tym zakresie. Należy przy tym zwrócić uwagę, że to na zawiadamiającym spoczywa odpowiedzialność za skuteczność tego zawiadomienia. Zapisy punktów 1-2 wyczerpują możliwe sposoby doręczenia.

W § 14 Rada uchwaliła, cyt: „ Przewodniczący rady gminy ustala listę osób zaproszonych na sesje w konsultacji z Wójtem Gminy”. Zapis ten jest nieprawidłowy, gdyż narusza samodzielność Przewodniczącego Rady i jego uprawnienia jasno określone w art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

W § 16 Rada zapisała, że Wójt gminy zapewnia Radzie gminy obsługę organizacyjno-techniczną, w tym przygotowanie dokumentacji, ekspedycję korespondencji oraz udostępnienie wyposażonych w odpowiedni sprzęt biurowy pomieszczeń, w tym m.in, w pkt 3 cyt; „w celu przechowywania dokumentacji wytworzonej w ramach działalności Rady Gminy”. Taka regulacja jest działaniem poza delegacją ustawową i nie powinna znaleźć się w statucie – podobnie, jak w uwagach do § 7, należy zwrócić uwagę, że kwestie organizacyjne winny być ustalane w regulaminach, a nie w akcie ustrojowym. Ponadto, kwestie relacji pomiędzy organami gminy zapisane są w ustawie o samorządzie gminnym, w szczególności w art. 21a.

W § 26 uchwały dano uprawnienie Przewodniczącemu do nakazania opuszczenia sali osobom pośród publiczności, które zakłócają porządek obrad bądź powagę sesji. Wprowadzenie do statutu gminy, a zatem do aktu prawa miejscowego, sankcji w postaci nakazu opuszczenia sali, przy czym o nałożeniu takiej sankcji miałby decydować przewodniczący rady, narusza zasadę jawności działania organów gminy wyrażoną w art. 11b ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz w art. 61 Konstytucji RP - prawo to obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. Zgodnie z Konstytucją ograniczenie tych praw może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności innych osób, porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Nie do zaakceptowania jest zatem sytuacja,

iz o jego ograniczeniu decydują miejscowe regulacje. Zakłócanie porządku obrad może stanowić wykroczenie. Nic zatem nie stoi na przeszkodzie, aby w takiej sytuacji przewodniczący rady zwrócił się o pomoc do uprawnionych służb - policji czy straży miejskiej.

W § 29 ust. 2 uchwały Rada uchwaliła, że uchwały podjęte na sesji Przewodniczący Rady przekazuje niezwłocznie, najpóźniej w ciągu 7 dni o dnia zakończenia sesji, Wójtowi. Przepis ten jest niezgodny z prawem. Ustawa o samorządzie gminnym w art. 91 określa termin przekazania uchwał do organu nadzoru. Przewodniczący winien zatem dostarczyć uchwały wójtowi w terminie umożliwiającym doręczenie ich organowi nadzoru. Wskazany termin nie da się pogodzić z przepisami ustawowymi, dlatego zapis ten należy wyeliminować.

W § 31 ust. 2 uchwały Rada zapisała, że, cyt.: „Zatwierdzenia w głosowaniu nie wymaga również korekta eliminująca z podjętej uchwały oczywiste błędy, w tym w szczególności: oczywiste omyłki pisarskie, błędy ortograficzne, rachunkowe, błędy w numeracji jednostek systematyzacyjnych, zmiana formy graficznej szkiców, tabel, jeżeli ich korekta nie spowoduje zmiany skutków prawnych, które uchwała miała wywołać w wersji uchwalonej.”.

Zapis ten jest błędny, gdyż akt prawny wydany przez gminę zmienić lub znowelizować może tylko rada gminy uchwałą, bez względu na rodzaj zmiany. Przedmiotowy zapis zawiera element oceny („jeżeli korekta nie spowoduje zmiany skutków prawnych /../”), co nie jest dopuszczalne w akcie prawa miejscowego, również dlatego, że nie wiadomo, kto miałby dokonywać takiej oceny.

W § 34 ust. 3 uchwały Rada, regulując tryb głosowania na sesji, wprowadziła zapis, cyt: „Rada Gminy może postanowić, iż głosowanie jawne zostanie przeprowadzone przy użyciu imiennie podpisanych kart do głosowania”. Zapis ten jest niedopuszczalny.

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. Tak stanowi obecnie art. 14 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. 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 § 34 ust. 3, stworzyła regulację sprzeczną z postanowieniami ustawy o samorządzie gminnym - rada nie może postanowić o wyborze formy głosowania jawnego, taka dowolność działania rady jest niedopuszczalna. 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.

W § 53 Rada uchwaliła w ust. 1 błędne odesłanie do przepisów nie istniejących w statucie, a w ust. 2 – błędnie - do przepisów stanowiących o rezygnacji czy też odwołaniu członka komisji rewizyjnej.

W § 54 Rada błędnie dokonała odesłania do tegoż § 54.

W § 55 ust. 1 pkt 3 Rada uchwaliła, że do zadań Komisji Skarg, Wniosków i petycji należy analiza i opiniowanie skierowanych do rady m.in. petycji składanych przez obywateli. Zapis ten jest niezgodny z art. 2 ust. 1 ustawy o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870), który stanowi, że cyt: „Petycja może być złożona przez osobę fizyczną, osobę prawną, jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną lub grupę tych podmiotów, zwaną dalej „ podmiotem wnoszącym petycję” do organu władzy publicznej, a także do organizacji lub instytucji społecznej w związku z wykonywanymi przez nią zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej”. Tak więc petycja może być złożona nie tylko przez obywateli, ale także inne osoby i podmioty wskazane w ustawie o petycjach.

W § 56 Rada zapisała, iż w przypadku, gdy Komisja skarg i wniosków uzna, iż nie jest właściwa do rozpatrzenia skargi, wniosku lub petycji, to Przewodniczący rady niezwłocznie wskazuje właściwy organ albo przekazuje ją właściwemu organowi, o czym powiadamia Radę Gminy. Zapis ten jest nieprawidłowy, gdyż tylko Rada Gminy jako organ gminy ma prawo przekazać skargę, w formie uchwały, według właściwości. O kompetencjach Przewodniczącego wyczerpująco stanowi art. 19 ustawy o samorządzie gminnym.

W § 57 ust. 3 Rada zapisała, że Komisja skarg, wniosków i petycji, po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego, wydaje opinię w formie uchwały przyjętej w głosowaniu jawnym, zwykłą większością głosów oraz przekazuje ją Przewodniczącemu Rady. Zapis nie jest prawidłowy i może powodować utrudnienia w pracy komisji. Komisja skarg, wniosków i petycji uprawniona jest do przyjmowania, rozpatrywania i przygotowywania odpowiedzi na skargi wnioski czy petycje. Komisja wszystkie sprawy winna rozstrzygać w formie uchwał, i nie wydaje tylko opinii, jak uchwaliła Rada, ale może także zajmować stanowiska lub w inny sposób przekazywać rezultat podjętych przez siebie czynności np. w formie projektu uchwały rady gminy.

W § 63 Rada zapisała, że cyt.: „Jednostki pomocnicze, o których mowa w § 63 nie prowadzą gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy.”. Zapis ten jest nie do przyjęcia. Po pierwsze powołuje się na § 63, zamiast na § 62, po wtóre zapis narusza regulację art. 5 ustawy o samorządzie gminnym - jednostki pomocnicze są elementami składowymi gminy, niemającymi samodzielnego bytu prawnego, niemogącymi w stosunku do osób trzecich podejmować jakichkolwiek działań. Wyrazem udziału jednostki pomocniczej w budżecie jest fundusz sołecki i budżet partycypacyjny.

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.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipiera