

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.125.2020.AŁab

z dnia 1 listopada 2020 r.

Rada Miejska w Małomicach

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 i 1378)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXII/129/2020 Rady Miejskiej w Małomicach z dnia 24 września 2020 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Małomice, w całości.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 września 2020 Rada Miejska w Małomicach podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Małomice. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 poz. 713).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 października b.r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdza, że ww. uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, tj. art 18 a ust.2, 18 b ust.2, 22 ust.1, 30, 37a, 51 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz.713 ze zm., dalej u.s.g.).

Statut gminy jest zasadniczym aktem jednostki, stanowiącym o jej ustroju (zgodnie z 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. Rozważając o przedmiocie materii statutowej należy zauważyć, że 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 po całej ustawie, konieczne jest jednak kompleksowe ujęcie w akcie ustrojowym wszystkich tych zagadnień, których te przepisy dotyczą. I tak statut jednostki terytorialnej powinien obligatoryjnie regulować następujące sprawy:

- 1.zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej,
- 2.zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich,
- 3.zasady i tryb działania komisji rewizyjnej,
- 4.organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy,
- 5.zasady działania klubów radnych,
- 6.zasady uczestniczenia przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej w pracach rady gminy,

7. uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy.

Ustawodawca w art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym upoważnił radę gminy do określenia w statucie gminy organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy organów gminy. Organ nadzoru podnosi, iż niezbędne jest zatem określenie w statucie gminy sposobu realizacji przez burmistrza jego zadań ustawowych, z uwzględnieniem lokalnych potrzeb, tak aby zapewnić sprawną realizację tych zadań oraz umożliwić radzie gminy realny nadzór nad ich realizacją. Tymczasem Statut Gminy Małomice nie reguluje trybu pracy Burmistrza. Ponadto Statut nie reguluje wynikających z treści art. 51 ust. 3 u.s.g. uprawnień jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy. Brak któregośkolwiek z elementów obligatoryjnych statutu dyskwalifikuje statut w całości.

Organ nadzoru zauważa również, iż nieprawidłowo została zrealizowana delegacja ustawowa wynikająca z art. 37a ustawy o samorządzie gminnym dotycząca określenia zasad uczestnictwa przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej w pracach rady gminy. W § 10 ust. 1 ww. uchwały Rada postanowiła, iż przewodniczący organu wykonawczego jednostki pomocniczej uczestniczy w sesjach Rady. Z powyższego zapisu można wysnuć wniosek, iż Przewodniczący jest zobligowany do udziału w sesjach rady. Tymczasem ustawodawca w art. 37a ustawy o samorządzie gminnym przyznaje jedynie sołtysowi takie uprawnienie, bez prawa udziału w głosowaniu. To zatem od swobodnego uznania sołtysa zależy, czy weźmie on udział w posiedzeniu rady, czy też nie będzie w nim uczestniczył. Rada Gminy nie może zatem przekształcać uprawnień ustawowych określonych podmiotów w ich obowiązek prawny (rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubuskiego z dnia 21 czerwca 2011 r. NK.I.4131.224.2011.S.DUD).

Analogicznie, za naruszający prawo należy uznać § 15 ust. 2 Statutu, nakładający na przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych obowiązek uczestnictwa w pracach komisji Budżetu i Spraw Społecznych, podczas gdy jest to ich uprawnienie.

Istotnie narusza prawo § 20 Statutu, zgodnie z którym obsługę techniczno-organizacyjną Rady, komisji oraz radnych zapewnia Burmistrz, który w kierowanym przez siebie Urzędzie tworzy samodzielne stanowisko ds. obsługi rady Biuro Rady. Określenie zakresu zadań burmistrza przepisami Statutu nie mieści się w pojęciu organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy organów gminy. Kompetencje burmistrza określają ustawy, w tym przepisy ustawy o samorządzie gminnym (art. 30), natomiast niedopuszczalne jest określenie ich w drodze statutu gminy, którego regulacje tych spraw nie obejmują. Ustawa o samorządzie gminnym jednoznacznie wskazuje organ wykonawczy gminy jako ten, do którego zadań należy organizacja aparatu pomocniczego zapewniającego obsługę administracyjną, organizacyjną i techniczną gminy. Także z punktu widzenia kwestii pracowniczych to wójt jest kierownikiem urzędu i pracodawcą urzędników, także zatrudnionych w takiej komórce organizacyjnej. Zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie gminnym wójt określa organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy w regulaminie organizacyjnym nadawanym w formie prawnej zarządzenia. Jednocześnie przepisy prawa nie dają radzie gminy (ani np. jej przewodniczącemu) wpływu na ustalenia wójta w tym zakresie. Wszelkie ingerencje w tym zakresie będą stanowiły naruszenie właściwości organów i podziału kompetencji między organami gminy, a więc będą istotnie naruszały prawo. Z powyższych względów, za niezgodny z prawem trzeba uznać również § 58 ust.1 stanowiący, iż Burmistrz wystawia na wniosek radnego dokument podpisany przez Przewodniczącego Rady lub przewodniczącego komisji, w którym stwierdza się uczestnictwo radnego w posiedzeniach rady i komisjach rady.

Organ nadzoru podnosi, iż nie może się ostać także § 51 ust. 4 stanowiący, iż funkcji członka Komisji rewizyjnej nie można łączyć z członkostwem w Komisjach i Zespołach powoływanych przez Burmistrza. Zgodnie bowiem z art. 18a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym w skład komisji rewizyjnej wchodzi radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów, z wyjątkiem radnych pełniących funkcje, o których mowa w art. 19 ust. 1 (tj. przewodniczącego i wiceprzewodniczących rady). Sformułowany w przytoczonym przepisie zakaz dotyczy łączenia członkostwa w komisji rewizyjnej z funkcją przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego rady. Nie dotyczy zaś zakazu łączenia funkcji członka Komisji rewizyjnej z członkostwem w innych komisjach i zespołach powoływanych przez Burmistrza. Rada Gminy dokonała zatem w § 51 ust. 4 Statutu niedopuszczalnej modyfikacji regulacji art. 18a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Za niezgodny z prawem należy uznać przepis § 57 ust. 2, iż Radny w ciągu 7 dni od daty odbycia się sesji lub posiedzenia komisji, winien usprawiedliwić swoją nieobecność, składając stosowne wyjaśnienia na ręce Przewodniczącego Rady lub przewodniczącego komisji. W ustawie o samorządzie gminnym brak jest przepisów umożliwiających wprowadzenie przez radę gminy wobec poszczególnych radnych żądania usprawiedliwienia swojej nieobecności podczas sesji. Powyższy zapis w sposób istotny narusza prawo, gdyż rada nie może bez wyraźnego upoważnienia ustawowego, a takowego brak, stosować wobec radnego żadnych środków dyscyplinujących w przypadku niemożności uczestniczenia w obradach, niezależnie od oceny, że ma to znamiona uchylania się przez niego od obowiązku uczestniczenia w pracach Rady i jej Komisji. Radny w ramach wykonywania mandatu działa w sposób niezależny i autonomiczny. (Rozstrzygnięcie nadzorcze nr PNK.I.4130.32.2013 Wojewody Świętokrzyskiego z dnia 5 kwietnia 2013r.).

W ocenie organu nadzoru postanowienia § 59 dotyczące wspólnych sesji z radami innych jednostek samorządu terytorialnego przekraczają delegację ustawową wynikającą z art. 22 w zw. z art. 3 ust. 1 i art. 40 ust. 1 i 2 ustawy. Rada postanowiła, że może odbywać wspólne sesje z radami innych jednostek samorządu terytorialnego, oraz uregulowała zasady organizacji wspólnej sesji. Jak wynika z art. 22 ust. 1 ustawy statut reguluje organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy, postanowienia te mają więc dotyczyć struktury i zagadnień wewnątrzgminnych, co oznacza, że nie mogą one normować trybu pracy organów niebędących organami tej gminy, a w szczególności organów innych gmin. Natomiast zapisy kwestionowanego § 59 wykraczają poza obszar działania Gminy i dotyczą współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego. Współdziałanie międzygminne, jako uprawnienie jednostek samorządu terytorialnego, jest wprawdzie dopuszczane przez ustawodawcę, o czym przesądzają przepisy art. 10 oraz art. 64-74 oraz art. 84 ustawy, 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 (np. 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).

Istotnie narusza prawo § 89 ust. 3 stanowiący, iż Kluby radnych mają swoich reprezentantów we wszystkich komisjach stałych i doraźnych Rady oraz komisjach powoływanych przez Burmistrza. Zgodnie z treścią art. 18a ust. 2 oraz 18b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, obligatoryjnie przedstawiciele wszystkich klubów radnych wchodzi w skład jedynie komisji stałych, tj. rewizyjnej

oraz komisji skarg, wniosków i petycji. Nie mu tu więc mowy o komisjach doraźnych, a tym bardziej bliżej nieokreślonych komisjach powoływanych przez burmistrza.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy uznać, iż uchwała Nr XXII/129/2020 Rady Miejskiej w Małomicach z dnia 24 września 2020 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Małomice z uwagi na wyżej wskazane nieprawidłowości została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, co zgodnie z treścią art. 91 ustawy o samorządzie gminnym stanowi przesłankę do orzeczenia o jej nieważności w całości.

Pouczenie:

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy 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.

Z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO

Paweł Witt

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli