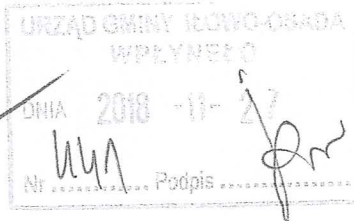


WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI



Olsztyn, 21 listopada 2018 r.

PN.4131.442/2018

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018r., poz. 994 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr L/299/18 Rady Gminy Iłowo-Osada z dnia 15 października 2018 r. w sprawie Statutu Gminy Iłowo-Osada, w następującym zakresie: §15 ust. 2, §17 ust. 2, §18 w zakresie sformułowania „lub wakatu na stanowisku Przewodniczącego”, §20, §21, § 24, § 28 ust. 1, 2 i 3, § 34 ust. 1, § 51, § 55, § 57 ust. 5, §72 ust.6, § 92 ust. 3, § 95, §106, § 107 ust. 1 i 2, § 117, § 118 i § 120.

UZASADNIENIE

Uchwałą Nr XLIX/295/18, Rada Gminy Iłowo – Osada, przyjęła Statut Gminy Iłowo-Osada. W uchwalonym Statucie, Rada przyjęła postanowienia, wskazane w sentencji rozstrzygnięcia, które rażąco naruszają obowiązujące przepisy.

W §15 ust. 2 Statutu, Rada postanowiła, iż radny zobowiązany jest zgłosić wniosek o powołanie go do składu co najmniej dwóch komisji stałych.

Powyższa regulacja, przekracza zakres upoważnienia ustawowego, zawartego w art. 18 ust. 2 pkt. 1 oraz w art. 22 i nie dotyczy kwestii ustrojowych, lecz odnosi się do obowiązków radnych (art. 23 i 24 ustawy o samorządzie gminnym). W związku z tym, Rada nie ma kompetencji określania sposobu sprawowania mandatu radnego, gdyż to poddane jest weryfikacji jedynie przez wyborców.

W §17 ust. 2 Statutu, Rada przyjęła, że Przewodniczący Rady na jednej z sesji przypadających w ciągu 3 miesięcy od dnia wyborów umożliwia Wójtowi poprzedniej kadencji złożenia sprawozdania o stanie Gminy.

Zdaniem organu nadzoru, przytoczone postanowienie zostało podjęte bez podstawy prawnej. Zagadnienie składania sprawozdania o stanie gminy zostało uregulowane w ustawie o samorządzie gminnym w art. 28 aa, w szczególności określono w nim, iż powyższy raport jest składany przez wójta co roku do 31 maja. Natomiast ustawodawca przewidział dla rady gminy w ust. 3 ww. przepisu, kompetencje wyłącznie do określenia w drodze uchwały szczegółowych wymogów dotyczących raportu.

W §20 Statutu Rada ustaliła, że Przewodniczący, oprócz uprawnień przewidzianych w §18 Statutu, jest upoważniony do reprezentowania Rady na zewnątrz.

Należy zauważyć, iż zadania przewodniczącego wynikają wprost z ustawy z art. 19 ust. 2. Statut może precyzować jego zadania, natomiast nie może nakładać na niego nowych obowiązków, ani przyznawać mu innych kompetencji niż te, które wynikają z ustawy. Upoważnienie przewodniczącego rady do reprezentowania rady na zewnątrz nie mieści się w ww. przepisie ustawy o samorządzie gminnym. Podobnie wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 3 listopada 2008r., IV S/GI 368/08.

Z powyższych powodów, organ nadzoru uznał, iż rażąco naruszają ww. przepis również postanowienia § 106 Statutu, w którym na Przewodniczącego Rady nałożono obowiązek dokonania wstępnej kwalifikacji skarg, wniosków i petycji oraz zdecydowania o przekazaniu ich Komisji lub przekazaniu właściwemu organowi. Zgodnie z art. 229 Kodeksu postępowania administracyjnego, organem właściwym do rozpatrzenia skarg oraz do dokonywania czynności związanych z jej rozpoznaniem jest rada gminy.

W §21 Statutu, Rada określiła, że do obowiązków Wiceprzewodniczących należy wykonywanie zadań zastrzeżonych przez ustawę lub Statut dla Przewodniczącego w razie nieobecności Przewodniczącego, lub wakatu na stanowisku Przewodniczącego. Przytoczony przepis, stanowi niedopuszczalną modyfikację art. 19 ust. 2 zdanie drugie i trzecie ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którymi: przewodniczący może wyznaczyć do wykonywania swoich zadań wiceprzewodniczącego (zdanie drugie), a w przypadku nieobecności przewodniczącego i niewyznaczenia przewodniczącego, zadania przewodniczącego wykonuje przewodniczący najstarszy wiekiem (zdanie trzecie). Z takim samym naruszeniem, mamy do czynienia w zakresie użycia sformułowania „lub wakatu na stanowisku Przewodniczącego”, użytego w §18 Statutu.

Zgodnie z art. 33 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy, a organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta w drodze zarządzenia (ust. 2), przy czym kierownikiem urzędu jest wójt (ust. 3), zaś kierownik urzędu wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (ust. 5). Ponadto według ust. 6 tegoż przepisu, status prawny pracowników samorządowych określa odrębna ustawa, a zgodnie z treścią art. 7 pkt 1 i 3 ustawy o pracownikach samorządowych, czynności z zakresu prawa pracy wobec zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta), sekretarza gminy, skarbnika gminy, kierowników gminnych jednostek organizacyjnych oraz pozostałych pracowników urzędów gmin wykonuje wójt (burmistrz, prezydent miasta). Zatem tylko wójt, jako organ wykonawczy gminy i kierownik urzędu gminy, posiada wyłączne prawo nałożenia na tych pracowników obowiązków wykonywania czynności

obsługi rady, uczestniczenia w sesjach rady, protokołowania obrad rady, czynności związanych z udostępnianiem dokumentów z zakresu działań podejmowanych przez organ wykonawczy. Wobec powyższego takie zapisy, jak: "Obsługę Rady i jej komisji zapewnia Wójt za pośrednictwem pracowników Urzędu Gminy" (§ 24 Statutu), " W sesjach Rady uczestniczą w miarę możliwości z głosem doradczym – Wójt, oraz Sekretarz i Skarbnik Gminy oraz, że do udziału w sesjach Rady mogą zostać zobowiązani kierownicy gminnych jednostek organizacyjnych oraz pracownicy Urzędu Gminy w Iłowie-Osada" (§ 28 ust. 2 i 3 Statutu), "Pracownik Urzędu Gminy, wyznaczony przez Wójta sporządza z każdej sesji protokół" (§ 51 Statutu), "Obsługę biurową sesji, w tym wysyłanie zawiadomień, sporządzanie protokołów i wyciągów z protokołów itp., sprawuje wyznaczony przez Wójta pracownik Urzędu Gminy" (§ 55 Statutu), naruszają wskazany już wyżej przepis art. 33 ust. 5 ustawy.

Za niezgodne z prawem w stopniu istotnym, należało również uznać § 117 Statutu, w którym Rada postanowiła, że Komisje Rady mogą żądać przybycia Wójta na ich posiedzenia. Rada gminy nie może nałożyć na organ wykonawczy gminy obowiązku uczestniczenia w pracach komisji rady. Taki obowiązek nie stanowi, w szczególności wypełnienia delegacji ustawowej w zakresie określenia trybu pracy wójta, bowiem przez tryb pracy rozumieć należy przede wszystkim sposób realizacji powierzonych zadań. Wójt, jako organ wykonawczy gminy realizuje zadania, określone m.in. w art. 30 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym i nakładanie na niego obowiązków w statucie, takich jak w ww. postanowieniach pozostaje w sprzeczności z ustawą określającą prawa i obowiązki organu wykonawczego.

W § 28 ust. 1 Statutu Rada przyjęła, że przed każdą sesją Przewodniczący Rady, po zasięgnięciu opinii Wójta, ustala listę osób zaproszonych na sesję. W ocenie organu nadzoru, postanowienie to jest sprzeczne z prawem, gdyż do wyłącznej kompetencji przewodniczącego rady należy przygotowanie sesji i ustalenie jej porządku, w tym zaproszenie innych osób na sesję. Organ wykonawczy gminy może wprawdzie wnioskować o zaproszenie na sesję konkretnych osób, jednak nie wiąże to przewodniczącego rady.

W § 34 Statutu przyjęto, iż Rada może rozpocząć obrady w obecności co najmniej połowy swego ustawowego składu. Tymczasem, przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie zakazują prowadzenia obrad przy braku quorum. Ustanawiają natomiast, w art. 14 ww. ustawy, minimum radnych, których obecność jest niezbędna do podejmowania uchwał, czyli obecność co najmniej połowy ustawowego składu rady.

W § 57 ust. 5 Statutu, Rada przyjęła, że projekty uchwał są opiniowane co do ich zgodności z prawem przez radcę prawnego. Tym samym, Rada narzuca organowi wykonawczemu gminy konieczność zatrudnienia radcy prawnego, a to pozostaje w sprzeczności z art. 60 ustawy

o samorządzie gminnym, która ustanawia, jako jedyny podmiot uprawniony do zaciągania zobowiązań w imieniu gminy i na jej rzecz, czyli zawierania umów – wójta gminy.

W §72 ust.6 Rada postanowiła, iż komisje Rady mogą podejmować współpracę z odpowiednimi komisjami innych gmin, zwłaszcza sąsiadujących, a nadto z innymi podmiotami, jeśli jest to uzasadnione przedmiotem działalności.

Według art. 21 ust. 3 ustawy, komisje podlegają radzie gminy, przedkładają jej plan pracy oraz sprawozdania z działalności. Stąd też ww. przepis Statutu, nie ma żadnej podstawy w cytowanym już wyżej przepisie ustawy i pozostaje z nim w sprzeczności (wyrok z dnia 30 sierpnia 2017 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, II SA/Wa 1690/16).

Należy zauważyć, iż zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, statut gminy określa organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy. W związku z powyższym, za niemieszczące w tak określonej materii statutowej, trzeba uznać postanowienia § 92 Statutu, które zobowiązują kierownika kontrolowanego podmiotu, który odmówi wykonania czynności, wskazanych w ust. 1 i 2 tego przepisu, do niezwłocznego złożenia na ręce osoby kontrolującej pisemnego wyjaśnienia oraz § 95 Statutu, przewidującego obowiązek złożenia w terminie 3 dni od daty odmowy podpisania protokołu przez kierownika kontrolowanego podmiotu, pisemnego wyjaśnienia jej przyczyn, a także powiązanego z nim ust. 2.

W § 107 ust. 1 i 2 Statutu, Rada określiła postępowanie Komisji Skarg, Wniosków i Petycji w sprawie skarg, wniosków i petycji. Należy zauważyć, iż rada gminy nie posiada kompetencji, by regulować ww. zagadnienia w Statucie. Zgodnie bowiem z art. 226 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, Rada Ministrów otrzymała delegację do uregulowania, w drodze rozporządzenia, organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków i na tej podstawie wydała Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków z dnia 8 stycznia 2002 r. (Dz.U. Nr 5, poz. 46).

W § 118 Statutu Rada postanowiła, że zastępca Wójta przejmuje wykonywanie kompetencji określonych w § 115 - § 118 Statutu w przypadku uzyskania upoważnienia od Wójta. Kwestia zastępstwa Wójta nie stanowi materii statutowej i należy do zagadnień, które znajdują się w wyłącznej kompetencji organu wykonawczego gminy, która ewentualnie może zostać uregulowana w regulaminie organizacyjnym urzędu gminy.

W § 120 Statutu, Rada ustaliła, że protokoły z posiedzeń Rady i Komisji oraz innych kolegialnych gremiów Gminy podlegają udostępnieniu po ich formalnych przyjęciu zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa oraz Statutem.

Statut gminy jest uchwalany przez organ stanowiący gminy w granicach upoważnienia zawartego w ustawie. Z ustalonej w Konstytucji RP hierarchii źródeł prawa wynika, że jest ona prawem

najwyższym, a pozostałe źródła prawa, w tym prawo miejscowe obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły, muszą być zgodne z jej postanowieniami. Materia dostępu obywateli do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne została uregulowana w art. 61 Konstytucji RP. Konstytucyjne prawo obywateli do uzyskania informacji o działalności organów władzy, zostało skonkretyzowane w przepisach ustawy o samorządzie gminnym - art. 11 b oraz w przepisach ustawy o dostępie do informacji publicznej. W powyższych przepisach, brak jest jakichkolwiek regulacji wyłączających obowiązek udostępnienia, m.in. protokołu oraz innych dokumentów, o których mowa w ust. 2 § 94 uchwały, w okresie od sporządzenia do przyjęcia, są to już bowiem dokumenty. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 6 listopada 2008 r. o sygn. akt III_SA/Wr 418/08 orzekł, iż: „Rada gminy, ustalając w statucie - a więc w akcie niższego rzędu - zasady udostępnienia dokumentów organów gminy, nie była, żadnym przepisem rangi ustawowej, upoważniona do wyłączenia zasady jawności działania gminy i ograniczania dostępu do dokumentu, jakim jest protokół sesji rady przed jego przyjęciem. Wprowadzając w statucie regulacje uzależniające udostępnienie protokołu sesji rady od "formalnego przyjęcia", rada naruszyła w istotny sposób przywołane wyżej przepisy art. 61 Konstytucji RP, art. 11b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 19 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Wprowadzając taki przepis, Rada pozbawia obywateli dostępu do informacji publicznej, jaką jest protokół sesji rady, na pewnym etapie działania organów (przed przyjęciem przez radę, czy komisję). W konsekwencji ograniczono tym samym możliwości uczestniczenia obywateli w podejmowaniu decyzji w sprawach publicznych i sprawowaniu kontroli nad tym procesem”. Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu (wyrok z dnia 8 maja 2014 r., sygn. akt: II SAB/Po 19/14).

W tym stanie rzeczy postanowiono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie trzydziestu dni od daty jego otrzymania.



wz. WOJEWODY
WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO
[Signature]
Sławomir Sadowski
Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski

Otrzymują:
Przewodniczący Rady Gminy Iłowo-Osada,
Wójt Gminy Iłowo-Osada

DYREKTOR
Wydziału Prawnego i Nadzoru
[Signature]
Elaż Sobanińska