



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 04 listopada 2019 r.

Poz. 5236

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.568.2019 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 31 października 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.) **stwierdzam nieważność uchwały Nr XV/120/2019 Rady Gminy Grunwald z siedzibą w Gierzwaldzie z dnia 30 września 2019 r.** w sprawie Statutu Gminy Grunwald, w części dotyczącej:

- § 11 pkt 3,
- § 21 w części wstępnej przepisu w zakresie sformułowania: ...”w szczególności” oraz pkt 8,
- § 26,
- § 30 w zakresie sformułowania: ...”po zaciągnięciu opinii Wójta”,
- § 39 pkt 6,
- § 45 ust. 1 w zakresie sformułowania: „w szczególności”,
- § 49 ust. 6,
- § 65,
- § 66,
- § 67 ust. 1,
- § 70,
- § 101,
- § 118 ust. 5 i ust. 6 oraz
- § 120 ust. 6.

Uzasadnienie:

Rada Gminy Grunwald, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, podjęła uchwałę, o której mowa na wstępie. Przedmiotem uchwały jest uchwalenie Statutu Gminy Grunwald.

W kwestionowanej uchwale, Rada Gminy wprowadziła regulacje, wskazane w sentencji rozstrzygnięcia, naruszające prawo.

Na wstępie należy wskazać, iż prawidłowa realizacja uprawnienia rady gminy do uchwalenia statutu gminy, polega na całościowym uregulowaniu zagadnień wskazanych w przepisach ustawy o samorządzie gminnym, w treści podejmowanej uchwały. Przepisy ustawy o samorządzie gminnym, stanowią zamknięty katalog postanowień, wymagających uregulowania w akcie wykonawczym. Z normatywnego charakteru przedmiotowej uchwały, wynika konieczność formułowania jej postanowień na podstawie i w granicach upoważniania ustawowego.

W § 11 uchwały, określając treść uchwały o utworzeniu, połączeniu, podziale i znoszeniu sołectwa, a także zmianie jego granic, w pkt 3 wskazano, iż winna zawierać określenie siedziby władz.

Zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym - sołtys. Działalność sołtysa wspomaga rada sołecka. Obowiązek siedziby organów nie wynika z żadnych przepisów. Mając nadto na uwadze strukturę organów, wynikającą z ww. przepisu ustawy, trudno byłoby wskazać ich siedzibę. Ponadto kwestionowane postanowienie wykracza poza delegację ustawową, wynikającą z art. 5 ust. 3 ww. ustawy, gdyż regulacja ta dotyczy organizacji jednostki pomocniczej gminy, co nie mieści się w zakresie upoważnienia. W ramach tych przepisów, rada gminy winna określić, zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej.

W § 21 uchwały, Rada Gminy określiła, w formie katalogu otwartego zakres obowiązków Przewodniczącego Rady, a w przypadku jego nieobecności Wiceprzewodniczącego, wskazując dodatkowo, w pkt 8, iż należy do nich czuwanie nad zapewnieniem warunków niezbędnych do wykonywania przez radnych ich mandatu.

Tymczasem kompetencje przewodniczącego rady gminy, a w jego zastępstwie wiceprzewodniczącego, zostały określone w art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, mają one charakter wyłączny i nie obejmują obowiązku, o którym mowa w kwestionowanym postanowieniu. Określony zakres obowiązków nie może mieć katalogu otwartego, gdyż to prowadziłoby do możliwości przypisywania uprawnień lub nakładania obowiązków, wykraczających poza zakres kompetencji przewodniczącego rady, wynikających z ww. przepisu ustawy. Statut może precyzować zadania przewodniczącego, nie może zaś nakładać na niego innych obowiązków, ani przyznawać mu innych kompetencji niż te, które wynikają z ustawy, a nie mieszczą się w pojęciu "organizowanie pracy rady i prowadzenie obrad rady". Jednocześnie, należy nadmienić, iż brak jest w ustawie o samorządzie gminnym przepisu, na podstawie którego rada gminy mogłaby wyposażyć osobę pełniącą funkcję przewodniczącego rady w dodatkowe prawa lub obowiązki, inne niż wskazane w ww. ustawie.

Powyższe uwagi, dotyczące otwartego katalogu, należy odnieść do postanowień § 45 ust. 1 uchwały, w zakresie sformułowania "w szczególności".

W § 26 uchwały, postanowiono, iż obsługę Rady zapewnia pracownik Urzędu Gminy, zatrudniony na stanowisku d.s. obsługi Rady. Pracownik Urzędu Gminy w uzgodnieniu z Przewodniczącym Rady wysyła zawiadomienia, z przebiegu sesji i posiedzeń komisji sporządza protokoły i ich wyciągi.

Z przepisów określających zakres materii statutowej, art. 5 ust. 3, art. 11b ust. 3, art. 18a ust. 5, art. 18b ust. 3, art. 22 ust. 1, art. 23 ust. 4 ani art. 37a, nie wynika kompetencja Rady Gminy do wprowadzenia powyższej regulacji. Ponadto należy wskazać, iż uprawnienia do Przewodniczącego w tym zakresie wynikają z art. 21a ww. ustawy. Zgodnie z tym przepisem 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.

Powyższe uwagi należy również odnieść do regulacji § 49 ust. 6 oraz § 101 uchwały.

W § 30 uchwały, Rada zobowiązała Przewodniczącego Rady do zaciągnięcia opinii Wójta Gminy przed każdą sesją przy ustalaniu listy osób zaproszonych na sesję. Powyższe postanowienie nie znajduje podstaw. Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, rada gminy obraduje na sesjach zwoływanych przez przewodniczącego w miarę potrzeby, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał. Do zawiadomienia o zwołaniu sesji dołącza się porządek obrad wraz z projektami uchwał.

W ocenie organu nadzoru, § 39 uchwały, pozostaje w sprzeczności z art. 24 ust. 6 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym interpelacje i zapytania składane są na piśmie do przewodniczącego rady, który przekazuje je niezwłocznie wójtowi. Wójt, lub osoba przez niego wyznaczona, jest zobowiązana udzielić odpowiedzi na piśmie nie później niż w terminie 14 dni od dnia otrzymania interpelacji lub zapytania.

W § 65 oraz § 70 uchwały, Rada Gminy określiła sposób wykonywania mandatu radnego.

Należy zauważyć, iż żaden przepis ustawy nie upoważnia rady gminy do ustanawiania norm regulujących wykonywanie mandatu radnego. Z art. 94 Konstytucji RP wynika, że organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, obowiązujące na obszarze działania tych organów. Granice swobody prawodawczej rady gminy w zakresie wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych określone są przez przepisy ustawy o samorządzie

gminnym. Rada gminy uchwalając statut gminy zobowiązana jest zatem do przestrzegania przepisów tej ustawy, która w art. 23 ust. 1 stanowi, że radny obowiązany jest kierować się dobrem wspólnoty samorządowej gminy. Radny utrzymuje stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami, a w szczególności przyjmuje zgłaszane przez mieszkańców gminy postulaty i przedstawia je organom gminy do rozpatrzenia, nie jest jednak związany instrukcjami wyborców. Ustawa o samorządzie gminnym, zgodnie z przyjętym modelem wolnego mandatu radnego, nie zawiera natomiast przepisu, który mógłby stanowić podstawę normatywnej regulacji w tym zakresie w akcie o charakterze wykonawczym. Kwestie wykonywania mandatu reguluje również art. 24 ust. 2 ww. ustawy o samorządzie gminnym. Wobec powyższego należy uznać, że postanowienia § 65 oraz § 70 uchwały zostały przyjęte z przekroczeniem ustawowego upoważnienia i bez podstawy prawnej. Ponadto należy wskazać, iż § 70 uchwały stanowi modyfikację ww. art. 24 ust. 2 ustawy.

Postanowienia § 66 ust. 1, ust. 2, ust. 3, § 67 ust. 1 uchwały, stanowią modyfikację odpowiednio art. 24a ust. 1, art. 24b ust. 1, art. 24d oraz art. 25 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, co zgodnie z poglądami doktryny oraz ugruntowanym stanowiskiem judykatury stanowi istotne naruszenie prawa. Ponadto należy wskazać, iż materię zawartą w kwestionowanych postanowieniach reguluje ustawa o samorządzie gminnym.

Zgodnie z art. 22 ust. 1 ww. ustawy o samorządzie gminnym, organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy określa statut gminy. Tryb pracy organów obejmuje sposób postępowanie przy realizacji ich zadań, a nie określanie zadań wójta i regulacji odnoszących do podległości. Postanowienia zatem § 118 ust. 5 i 6 są wprowadzone bez podstawy prawnej. Należy dodać, iż kwestionowane postanowienia są przedmiotem regulacji ustawowych.

W § 120 ust. 6 uchwały, Rada postanowiła, iż szczegółowy tryb udostępniania dokumentów i korzystania z nich określa Wójt w drodze zarządzenia.

Wprowadzając powyższy przepis, Rada dokonała scedowania swoich kompetencji bez ustawowego upoważnienia. Zgodnie bowiem z art. 11b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich określa statut gminy.

Ponadto należy wskazać, iż w § 11, § 18 ust. 1 uchwały, występują błędy redakcyjne, poprzez odwołanie się do niewłaściwych postanowień uchwały, w § 105 ust. 4 uchwały powołano art. 229 ust. 3 kpa, którego brak w tym przepisie.

Przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego, a tego rodzaju błędy mogą wpłynąć na niewłaściwą interpretację poszczególnych przepisów, konieczne jest zatem wprowadzenia zmian w tym zakresie.

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Sławomir Sadowski
Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski