

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.175.2020.AŁab

z dnia 31 grudnia 2020 r.

Rada Gminy Santok

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 XXVI/235/2020 Rady Gminy Santok z dnia 25 listopada 2020 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Santok, w całości.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 listopada 2020 r. Rada Gminy Santok podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Santok. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 169 ust. 4 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 1997r. Nr 78, poz. 483 ze zm.) i art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 grudnia br.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdza, że ww. uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 15 ust.1, art. 20 ust.1, art. 21a, art. 22 ust. 1, art.23 ust. 2 i 4, art. 33 ust. 3 i 5, art. 51 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz.713 i 1378)

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. 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 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 oraz komisji skarg, wniosków i petycji,

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 zobowiązał 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 wójta 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 Santok nie reguluje trybu pracy wójta. Ponadto Statut nie reguluje kolejnego obligatoryjnego elementu wynikającego z treści art. 51 ust. 3 ustawy, tj. uprawnień jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy.

Brak któregośkolwiek z elementów obligatoryjnych statutu dyskwalifikuje statut w całości albowiem stanowi wyraz niewypełnienia delegacji ustawowej, brak ten należy kwalifikować jako istotne naruszenie prawa.

Niezależnie od powyższego za istotnie naruszający prawo należy uznać § 11 ust. 3 statutu, który stanowi, że "przewodniczący jest zwierzchnikiem pracowników wykonujących obsługę rady w zakresie zadań organizacyjnych, prawnych oraz innych zadań związanych z funkcjonowaniem Rady, komisji i radnych, w granicach określonych przez ustawę o samorządzie gminnym". Tymczasem rada gminy w drodze statutu nie może stanowić o podległości służbowej pracownika urzędu gminy wobec Przewodniczącego Rady. Otóż zgodnie z art. 21a ustawy 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. Przepis ten nie ustanawia więc przewodniczącego rady zwierzchnikiem służbowym pracownika urzędu lecz jedynie wyposaża go w prawo wykonywania uprawnień takiego zwierzchnika i to tylko w zakresie czynności, o których mowa w tym przepisie. Statut gminy zatem nie może ustanawiać podległości służbowej pracownika urzędu gminy wobec przewodniczącego rady, albowiem zwierzchnikiem służbowym takiego pracownika jest wyłącznie wójt. Taki zabieg legislacyjny należy kwalifikować jako istotne naruszenie art. 21a i 33 ust. 3 ustawy.

Ponadto istotnie narusza prawo § 17 ust. 3 statutu stanowiący, iż w sesjach Rady uczestniczą kierownicy gminnych jednostek organizacyjnych podlegających kontroli Rady. Z powyższego zapisu wynika, że ww. podmioty są zobligowane do udziału w sesjach rady. Takie zapisy stanowią nieuprawnioną ingerencję w kompetencje Wójta, wynikające z art. 33 ust. 5 ustawy. To do Wójta, jako wykonującego uprawnienia zwierzchnika służbowego wobec osób wskazanych w § 17 ust. 3 Statutu, pozostaje powierzanie im określonych obowiązków, w tym także w zakresie udziału w sesji Rady.

Organ nadzoru zwraca uwagę na niezgodność z prawem § 21 ust. 5 statutu w zakresie słów: „jeśli jest to tylko możliwe”. Powyższy zapis dotyczy informowania przez Przewodniczącego Rady tych radnych, którzy są nieobecni na posiedzeniu przerwanej sesji o czasie i miejscu kontynuacji obrad. Zdaniem organu nadzoru przewodniczący zawsze, niezależnie od okoliczności powinien informować radnych nieobecnych na posiedzeniu przerwanej sesji o czasie i miejscu kontynuacji obrad. W orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyroki: NSA z 13 marca 2012 r., I OSK 2296/11, WSA w Szczecinie z 3 marca 2011 r. II SA/Sz 154/11; WSA w Warszawie z 17 lipca 2013 r., VIII SA/Wa 321/13; WSA w Białymstoku z 26 maja 2015 r., II SA/Bk 366/15 - dostępne w internetowej bazie orzeczeń <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>) wielokrotnie akcentowano, że prawa wszystkich radnych muszą być przestrzegane i szanowane. Każdy radny ma prawo i obowiązek brać czynny udział w obradach, zabierać głos, zgłaszać wnioski, głosować nad zgłoszonymi projektami uchwał. Brak zawiadomienie radnego o miejscu i terminie sesji (art. 20 ust. 1 ustawy), oznacza pozbawienie radnego jego podstawowych praw, dotyczy to także zawiadomienia o terminie kontynuacji przerwanej sesji.

Istotnie narusza prawo także § 36 ust. 1 statutu, który w sposób nieuprawniony ogranicza uprawnienie Rady Gminy do podejmowania uchwał ukierunkowanych na zmianę bądź uchylenie uchwał tej Rady. Nie ma bowiem przeszkód prawnych aby rada gminy podjęła uchwałę, a następnie na tej samej sesji, tę uchwałę zmieniała bądź uchyliła. Wynika to z art. 15 ust. 1 ustawy, według którego rada gminy jest organem stanowiącym, co oznacza, że ma prawo w granicach przewidzianych ustawami podejmować uchwały prawnie wiążące ich adresatów. Rada gminy obraduje na sesjach (art. 20 ustawy), na których podejmuje uchwały, tym samym odgórne wyłączenie prawa podejmowania uchwał na niektórych sesjach jest niedopuszczalne (rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubuskiego z dnia 3 grudnia 2020 r. NK-I.4131.166.2020.TDom).

Ponadto organ nadzoru zauważa naruszenie prawa w treści § 36 ust. 4 statutu stanowiącego, iż „reasumpcja głosowania jest dopuszczalna tylko na wniosek Przewodniczącego Rady w sytuacji, gdy wynik głosowania budzi wątpliwości, np.: liczba głosów nie zgadza się z liczbą radnych uczestniczących w głosowaniu”. Z powyższego wynika, iż Rada wprowadziła otwarty katalog przypadków kiedy może dojść do reasumpcji głosowania, a mianowicie "w sytuacji, gdy wynik głosowania budzi wątpliwości". Nawet w braku stosownej regulacji (zarówno ustawowej jak i statutowej), reasumpcja głosowania powinna być dopuszczalna jedynie w razie zaistnienia szczególnych okoliczności dotyczących przebiegu głosowania, obliczenia jego wyników lub wprowadzenia w błąd radnych co do głosowania. Reasumpcja głosowania jest sytuacją wyjątkową i niezwykle rzadką. Sformułowanie, że "wynik głosowania budzi wątpliwości" jest mało precyzyjne i może prowadzić do nadużywania tej instytucji w celu zmiany wyniku głosowania, podważając zasadę zaufania obywateli wobec organów władzy publicznej, jak i konstytucyjną zasadę demokratycznego państwa prawnego.

Istotnie narusza prawo także § 98 ust. 2 zdanie drugie i trzecie: "Regulaminy niezgodne ze Statutem Gminy są nieważne. O nieważności regulaminów decyduje Rada Gminy". Kluby radnych ściśle związane są z funkcjonowaniem rady i stąd radzie przyznana została kompetencja określenia zasad działania klubów radnych. Pomimo, że działają w ramach rady gminy, są swoistą emanacją wykonywania przez radnych wolnego mandatu. Niewątpliwie treść takiego regulaminu jest

ograniczona przepisami prawa powszechnie obowiązującego. W tym zakresie należy zwrócić uwagę, że regulamin klubu radnych powinien być zgodny w szczególności z przepisami ustaw samorządowych, a także statutu danej jednostki samorządu terytorialnego. Jednak przyznanie radzie gminy w statucie uprawnień nadzorczych w stosunku do klubu radnych stanowi istotne naruszenie prawa. Rada gminy jest obowiązana jedynie do określenia zasad działania klubów radnych. Przepisy nie dają jej uprawnień do decydowania kiedy regulamin klubu radnych jest nieważny i stwierdzenia jego nieważności. Rada gminy jest bowiem organem stanowiącym gminy i kontrolnym wobec organu wykonawczego, jednostek organizacyjnych i pomocniczych gminy, nie jest jednak organem kontrolnym czy też nadzorczym nad klubami radnych. Wyposażenie Rady Gminy w takie uprawnienie stanowi istotne naruszenie art. 23 ust. 2, 4 ustawy.

Na marginesie organ nadzoru zwraca uwagę na błąd redakcyjny w statucie. Przepis § 104 odwołuje się do treści § 101 ust. 5, podczas gdy ten ostatni zawiera tylko trzy punkty, co niewątpliwie wymaga korekty.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy uznać, iż uchwała Nr XXVI/235/2020 Rady Gminy Santok z dnia 25 listopada 2020 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Santok 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