



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 22 stycznia 2024 r.

WNP-R.4131.2.2024

Rada Miejska w Ciepeliowie
ul. Czachowskiego 1
27-310 Ciepeliów

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXIII/355/2023 Rady Gminy Ciepeliów z dnia 15 grudnia 2023 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Ciepeliów.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 15 grudnia 2023 r. Rada Gminy Ciepeliów podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Ciepeliów, stanowiącego załącznik Nr 1 do uchwały którą doręczono organowi nadzoru w dniu 27 grudnia 2023 r., przy piśmie przewodnim znak: RPOiL.LXIII.12.PiN.2023.

Uchwała została podjęta na podstawie art. 3 ust. 1, art. 5 ust. 3, art. 11b ust. 3 i art. 18 ust. 2 pkt 1, art. 18a ust. 5, art. 18b ust. 3 oraz art. 22 ust. 1 i 2, art. 23 ust. 4 oraz art. 40 ust. 2 pkt 1, art. 41 ust. 1, art. 48 ust. 1, art. 51 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym w związku z § 2 pkt 19 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 lipca 2023 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statutu miasta, zmiany nazwy gminy oraz siedziby władz gminy (Dz. U. z 2023 r. poz. 1472).

W wyniku analizy prawnej, organ nadzoru w dniu 19 stycznia 2024 r. skierował do Rady Gminy Ciepiałów zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego.

W toku badania legalności uchwały Nr LXIII/355/2023 stwierdzono, iż została ona podjęta z istotnym naruszeniem przepisów prawa poprzez nieobjęcie regulacją wszystkich obligatoryjnych elementów statutu wskazanych w ustawie o samorządzie gminnym (dalej u.s.g), a także poprzez przekroczenie kompetencji uchwałodawczej w zakresie stanowienia prawa miejscowego.

Na wstępie należy wskazać, że statut jako zasadniczy akt jednostki terytorialnej stanowiący o jej ustroju powinien obligatoryjnie regulować następujące sprawy:

- 1) zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej (art. 5 ust. 3 u.s.g.);
- 2) zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich (art. 11 b ust. 3 u.s.g.);
- 3) zasady i tryb działania komisji rewizyjnej (art. 18a ust. 5 u.s.g.) oraz komisji skarg, wniosków i petycji (art. 18b ust. 3 u.s.g.);
- 4) organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy (art. 22 ust. 1 u.s.g.);
- 5) zasady działania klubów radnych (art. 23 ust. 4 u.s.g.);
- 6) zasady uczestniczenia przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej w pracach rady gminy (art. 37a u.s.g.);
- 7) uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy (art. 51 ust. 3 u.s.g.).

Wszystkie elementy wymienione w przywołanych przepisach są elementami obligatoryjnymi statutu i brak któregośkolwiek z nich dyskwalifikuje statut w całości. W doktrynie przyjęto, że „samorząd terytorialny może regulować w statucie wszystkie zagadnienia dotyczące swego ustroju pod warunkiem, że nie jest to sprzeczne z przepisami ustawowymi”. Uznając słuszność poglądu dopuszczającego zawarcie w statucie gminy także przepisów nieposiadających podstawy prawnej w normach ustawowych pod warunkiem ich zgodności z normami ustawowymi, można przyjąć także konkluzję, zgodnie z którą te zagadnienia statutu, które znajdują podstawę prawną w ustawie, mają charakter obligatoryjny, tj. muszą być w nim uregulowane pod rygorem nieważności tego aktu prawa miejscowego.

Stanowisko to potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny, stwierdzając m.in., iż: „statut powinien jednak zawierać wszystkie uregulowania przewidziane ustawą. Ustawa nie zna bowiem pojęcia statutu częściowego (wyrok z dnia 11 czerwca 2003 r. o sygn. akt II SA/Ka 472/03, niepubl.)

Tymczasem, niniejszy Statut nie zawiera wszystkich wymaganych przepisami praw elementów. Rada Gminy nie wypełniła delegacji z art. 37a u.s.g, gdyż w Statucie brak jest regulacji, na jakich zasadach przewodniczący organu wykonawczego jednostki pomocniczej może uczestniczyć w pracach rady gminy, co istotnie narusza powołany przepis ustawy. Przepisy statutu gminy mogą np.: przewidywać prawo zabrania głosu przez przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej we wszystkich sprawach dotyczących gminy, mogą również ograniczyć to prawo do spraw dotyczących jedynie jednostek pomocniczych. Co prawda w § 8 Statutu Rada zapisała, że w sesjach rady mogą uczestniczyć sołtysi bez prawa udziału w głosowaniu, ale pominęła w § 14 ust. 3 Statutu - zdanie drugie zapis art. 37a u.s.g. stanowiący, że cyt: „Przewodniczący rady gminy jest każdorazowo zobowiązany do zawiadamiania, na takich samych zasadach jak radnych, przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej o sesji rady gminy”. Oznacza to, że w tym zakresie znajdzie zastosowanie art. 20 ust. 1 i ust. 3 u.s.g. Natomiast uregulowanie Statutu stanowi, że zawiadamia się o terminie lub miejscu oraz proponowanym porządku obrad tylko radnych.

Ponadto, Statut nie wypełnia delegacji z art. 51 ust. 3 u.s.g., nie regulując materii o uprawnieniach jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy Statut został zatem pozbawiony obligatoryjnych elementów, co wpływa na legalność całego aktu. Zgodnie bowiem ze stanowiskiem reprezentowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych, m.in. w wyroku z dnia 18 lutego 2008 r. WSA w Opolu sygn.. II Sa/Op 305/07: „Pominięcie przez radę gminy któregoś z wymienionych, obligatoryjnych elementów skutkuje zatem brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania przez gminę skutkuje ułomnością uchwały, którą należy ocenić jako istotne naruszenie prawa”.

W ocenie organu nadzoru, również niektóre zapisy badanego Statutu, stanowiącego załącznik do uchwały, są sprzeczne z prawem.

W § 11 ust. 5 pkt 11 Statutu Rada Gminy zapisała, że Przewodniczący Rady reprezentuje Radę na zewnątrz. Sformułowanie takie jest nie precyzyjne, co budzi obawy, iż zostaną przekroczone granice wyznaczone przepisami prawa. Nie ma podstaw do przyznawania przewodniczącemu innych uprawnień, ani rozszerzania tych uprawnień ponad nadane w art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym (wyrok NSA z dnia 17 stycznia 2001 r., sygn.akt: II SA 1525/00, także wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3 listopada 2008 r., sygn.akt:

IVSA/G1 396/08). Nie ma także podstawy prawnej do delegowania tego uprawnienia na inne osoby, co znalazło się w regulacji § 11 ust. 9 Statutu.

W § 14 ust. 6 Rada zapisała, że przed każdą sesją Przewodniczący Rady, po zasięgnięciu opinii Burmistrza, ustala listę osób zaproszonych na sesję. Zapis ten jest nieprawidłowy, gdyż narusza samodzielność Przewodniczącego Rady i jego uprawnienia jasno określone w art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

W § 15 ust. 36 Rada zapisała, że Przewodniczący obrad może nakazać opuszczenie sali obrad przez osoby spoza rady, które zachowaniem lub treścią wystąpień naruszają powagę obrad lub porządek 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, iż 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.

W § 18 ust. 7 Rada regulując procedurę podjęcia uchwały w przypadku rozwiązania z radnym stosunku pracy, błędnie odwołała się do ust. 1, który to przepis stanowi o obowiązkach radnego.

W § 18 ust. 16 Rada wprowadziła możliwość dyscyplinowania radnego, w przypadku uchylania się przez radnego od wykonywania swoich obowiązków z możliwością udzielenia radnemu upomnienia. Zapis taki jest niedopuszczalny, albowiem mandat radnego jest mandatem wolnym. Oznacza to, że za wyniki swoich działań wynikających z wykonywania mandatu, radny ponosi odpowiedzialność polityczną tylko przed wyborcami. Ponadto w przepisach prawnych brak jest możliwości zastosowania wobec radnego sankcji, jeżeli nie wykonuje on swoich obowiązków lub wykonuje je nieprawidłowo. Zatem ani rada ani jej przewodniczący nie mogą stosować wobec radnego środków dyscyplinujących (wyrok NSA z 17 listopada 1995 r., SA/Wr 2515/95).

W § 21 ust. 4 lit. b) zapisała, że celem Komisji Skarg, Wniosków i Petycji jest rozpatrywanie składanych przez obywateli wniosków i petycji. 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.

Biorąc powyższe pod uwagę uznać należy, uchwała Rady Gminy Ciepiałów z dnia 15 grudnia 2023 r., Nr LXIII/355/2023 w sprawie nadania Statutu Gminy Ciepiałów została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, co czyni koniecznym wyeliminowaniem jej z obrotu prawnego poprzez stwierdzenie nieważności w drodze rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze, zgodnie z art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/