Warszawa, 23 października 2019 r.



WNP-R.4131.35.2019.AW

**Rada Gminy Mirów**

**Mirów Stary 27**

**26-503 Mirów Stary**

**Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, poz.1309, poz. 1696)

**stwierdzam nieważność**

§ 1 pkt 9, § 19, § 21 ust. 2, § 27 ust. 1 i ust. 2, § 30, § 33 ust. 2, § 41, § 44 ust. 3, § 58 ust. 5, § 59 ust. 4, § 61, 63 ust. 2, § 69 ust. 2, § 70, § 71, § 73 i § 74, § 77, § 83 ust. 1, § 85, § 92 ust. 5, § 95 ust. 2, § 106, § 117, § 120 i § 121 załącznika do uchwały nr X/59/2019 Rady Gminy Mirów z dnia 20 września 2019 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Mirów.

**Uzasadnienie**

Rada Gminy Mirów na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, przedmiotową uchwałą uchwaliła Statut Gminy Mirów. Treść Statutu jest załącznikiem do uchwały.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 25 września 2019 r.

Uchwała w sprawie uchwalenia statutu jest aktem prawa miejscowego regulującym istotne, bardzo ważne kwestie dotyczące jednostki samorządu terytorialnego. Dlatego przy opracowywaniu statutu istotna jest szczególna staranności przy jego opracowywaniu, zatem uchwała nie może budzić wątpliwości co do zawartych w nim regulacji.

W ocenie organu nadzoru, nie wszystkie zapisy Statutu, stanowiącego załącznik do uchwały, są prawidłowe.

W § 1 pkt 9 Statutu Rada zapisała, że uchwała określa zasady dostępu i korzystania przez obywateli z dokumentów Rady, Komisji i Wójta. Zasady dostępu do dokumentów określa art. 1b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Każdy ma prawo dostępu do dokumentów, nie tylko mieszkaniec gminy, czy obywatel, ale także inne osoby jak np.: cudzoziemcy, bezpaństwowcy.

W § 19 Statutu Rada uchwaliła, że przewodniczący rady jest upoważniony do reprezentowania Rady na zewnątrz. Sformułowanie takie jest nieprecyzyjne, 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). Dalej Rada rozszerzyła zapis o możliwość reprezentowania Przewodniczącego przez pełnomocnika - w tym przypadku przez radnego. Zapis taki jest istotnie sprzeczny z prawem. Zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, w przypadku nieobecności przewodniczącego i nie wyznaczenia wiceprzewodniczącego, jego zadania wykonuje wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem. Niedopuszczalne jest przekazywanie przez przewodniczącego kompetencji do reprezentowania rady na zewnątrz na rzecz innego pełnomocnika, będącego radnym. Stanowisko to znalazło wyraz w wyroku WSA w Gliwicach z dnia 3 listopada 2008 r., IV SA/Gl 396/08.

W § 21 ust. 1 Rada zapisała, że pod nieobecność Przewodniczącego jego zadania wykonuje Wiceprzewodniczący, a w ust. 2 uchwaliła, że w przypadku nieobecności Przewodniczącego i Wiceprzewodniczącego sesje prowadzi osoba wskazana przez Przewodniczącego. Zapis taki jest nieprawidłowy, albowiem ustawa o samorządzie gminnym w art. 19 ust. 2 wprost reguluje, kto jest uprawniony do prowadzenia sesji rady gminy. Wszelkie zapisy naruszające, ewentualnie rozszerzające regulację ustawową, są niedopuszczalne.

W § 27 ust. 1 Rada wprowadziła zapis cyt.: „Przed każdą sesją Przewodniczący Rady po zasięgnięciu opinii Wójta ustala listę osób zaproszonych na sesję.”. Zapis ten w części dotyczącej zasięgnięcia opinii Wójta jest nieprawidłowy, gdyż narusza samodzielność Przewodniczego Rady i jego uprawnienia jasno określone w art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

W § 27 ust. 2 Rada zapisała, że w sesjach winien uczestniczyć min. wójt. Obowiązek ten wprowadzono jednak z przekroczeniem uprawnienia do kształtowania ustroju Gminy. Zadania i obowiązki wójta określają przepisy art. 30 – 33 ustawy o samorządzie gminnym. W tych regulacjach nie ma wskazania dotyczącego konieczności uczestniczenia przez wójta w sesjach rady gminy. Uczestniczenie w sesjach rady gminy jest jedynie uprawnieniem wójta jako organu przygotowującego projekty uchwał rady gminy, a nie jego obowiązkiem (wyrok WSA we Wrocławiu z 7 października 2009 r., sygn. akt III SA/Wr 369/09).

W § 30 Rada wprowadziła zapis o możliwości wyłączenia jawności obrad sesji, czy konkretnych punktów porządku obrad, z ważnych powodów dotyczących tajemnicy państwowej i służbowej lub w innych przypadkach określonych w odrębnych przepisach.

Przyjęte przez Radę wyłączenie zasady jawności sesji narusza w sposób istotny przepisy prawa ustrojowego oraz normy konstytucyjne. Podkreślić zatem należy, iż zgodnie z art. 11b ustawy o samorządzie gminnym działalność organów gminy jest jawna. Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw. Jawność działania organów gminy obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy i komisji rady gminy. Cytowany przepis konkretyzuje konstytucyjne prawo obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy i administracji państwowej. Przepis art. 61 Konstytucji stanowi, że „obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne (…). Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu”. Jednocześnie ograniczenie ww. prawa „może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa”. Odnosząc powyższe do badanej uchwały, organ nadzoru zauważa, iż wyłączenie jawności dopuszczalne jest wyłącznie na drodze ustawowej. Jedynie przepis ustawy może decydować o ograniczeniach zasady jawności. Tym samym, Rada Gminy nie miała kompetencji do przypisania sobie prawa do decydowania o wyłączeniu jawności. Taka regulacja wykracza zatem poza upoważnienie ustawowe i narusza przez to prawo w sposób istotny.

W 33 ust. 2 regulując ponownie, kto podejmuje czynności w przypadku nieobecności Przewodniczącego i Wiceprzewodniczącego, odniosła się do § 21 ust. 2. Zapis taki nie może się ostać, o czym była mowa wyżej w odniesieniu do § 21 ust. 2 Statutu.

W § 41 Statutu Rada uchwaliła, że sprawy osobowe Rada rozpatruje w obecności zainteresowanego, ale może jednak postanowić inaczej. Przepis taki nie może się ostać, bo nie wiadomo o jakie sprawy chodzi – system prawa polskiego nie zna pojęcia „sprawy osobowe”. Przepis zatem nie poddaje się żadnej ocenie i jest całkowicie nieczytelny.

W § 44 ust. 3 Rada zapisała, że w przypadku oczywistych pomyłek w uchwale, nie potrzeba podejmować odrębnej uchwały. Zapis ten jest niedopuszczalny, gdyż akt prawny już podjęty zmienić lub znowelizować może tylko sama rada gminy na zasadach określonych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej ( Dz. U. z 2016 r. poz. 283 ), po głosowaniu i podjęciu uchwały.

W § 58 ust. 5 Rada, regulując procedurę głosowania na sesji, błędnie odniosła się do ust. 3, a powinna odwołać się do ust. 4 regulującego głosowanie w sprawie wyboru osób.

W § 59 ust. 4 Rada, regulując głosowanie nad poprawkami projektu uchwał, odwołała się do zasady określonej w § 62 ust. 2. Odwołanie jest całkowicie błędne, gdyż § 62 ust. 2 dotyczy Komisji Rady.

W § 61 Rada określiła, jak rozumieć głosowanie bezwzględną większością głosów. Podana definicja jest nieprawidłowa. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądowoadministracyjnym, „bezwzględna większość” oznacza, iż za danym projektem oddano co najmniej o jeden głos więcej od sumy pozostałych głosów ważnie oddanych, to znaczy przeciwnych i wstrzymujących”.

W § 63 ust. 2 Rada zawarto niedokończone zdanie, trudno zatem domniemywać, co Rada miała na myśli.

W § 69 ust. 2 Statutu Rada uchwaliła, że radny winien usprawiedliwić swoją nieobecność na sesji lub komisji, składając stosowne pisemne wyjaśnienia. 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.

W § 70 Rada uchwaliła, że radni mogą przyjmować obywateli w Gminy w siedzibie i godzinach pracy Urzędu Gminy w sprawach dotyczących Gminy i jej mieszkańców W ocenie organu nadzoru, materia wprowadzona przez Radę przekracza zakres upoważnienia ustawowego zawartego w art. 3 oraz art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym i nie dotyczy problemów natury ustrojowej, a jedynie organizacyjnej, zatem nie ma dla tego zapisu miejsca w Statucie.

W § 71 Rada uchwaliła, że w przypadku notorycznego uchylania się przez Radnego od wykonywania jego obowiązków, Przewodniczący Rady może wnioskować o udzielenie radnemu upomnienia.

Zapis taki jest niedopuszczalny, albowiem mandat radnego gminy jest mandatem wolnym. Oznacza to, że za wyniki swoich działań wynikających z wykonywania mandatu, radny ponosi odpowiedzialność polityczną tylko przez wyborcami. Ponadto w przepisach prawnych brak jest możliwości zastosowania wobec radnego sankcji, jeżeli nie wykonuje swoich obowiązków lub wykonuje je nieprawidłowo. Zatem ani rada, ani jej przewodniczący nie mogą stosować wobec radnych środków dyscyplinarnych (wyrok NSA z 17 listopada 1995 r., SA/Wr 2515/95).

W § 73 Statutu Rada uchwaliła, cyt.: „Rada może organizować wspólne sesje z Radami innych jednostek samorządu terytorialnego. W ust. 2 i 3 Rada uregulowała procedurę zwoływania sesji. Z kolei w § 74 Rada odniosła się do kosztów wspólnych sesji i wspólnych regulaminów obrad.

Zapisy powyższe stanowią istotne naruszenie prawa, albowiem stanowią materię wykraczającą poza zakreślone granice swobody rady gminy w kształtowaniu statutu gminy. Zgodnie bowiem z art. 22 ustawy o samorządzie gminnym, regulacje zawarte w statucie dotyczyć mają struktury i zagadnień wewnątrzgminnych i nie mogą normować trybu pracy organów innej jednostki samorządu terytorialnego. Uchwalenie w Statucie materii wykraczającej poza wyznaczone ustawowo granice przedmiotowe, skutkować musi nieważnością regulacji. Stanowisko powyższe znalazło wyraz w wyroku WSA w Opolu z dnia 2 listopada 2009 r., II SA/Op 290/09.

W § 77 Rada wprowadziła zapisy dotyczące wyłączenia członków Komisji rewizyjnej z udziału w kontroli. Zapisy Statutu budzą zastrzeżenia w zakresie ustanowienia obowiązku wyłączenia członka komisji rewizyjnej od udziału w pracach tej komisji, z powodu okoliczności mogących wywołać wątpliwości co do jego bezstronności. Regulacja ta jest niedopuszczalną zmianą zapisu art. 25a ustawy o samorządzie gminnym, z którego wynika, że radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego. Odmienna aniżeli ustawowa regulacja zawarta w Statucie stanowi o konieczności stwierdzenia nieważności zapisu statutowego.

W § 83 ust. 1 Rada stanowiąc o postępowaniu kontrolnym Komisji Rewizyjnej odwołała się do cyt: „kryteriów ustalonych w § 82 ust. 1.” Statut w § 82 ust. 1 nic nie stanowi o kryteriach ustalania stanu faktycznego.

W § 85 Statutu Rada uchwaliła, że w razie stwierdzenia w toku kontroli okoliczności uzasadniających podejrzenie popełnienia przestępstwa, kontrolujący niezwłocznie powiadamia o tym kierownika kontrolowanej jednostki i Wójta wskazując dowody uzasadniające zawiadomienie. W ust. 2 Rada zapisała, że jeżeli podejrzenie dotyczy osoby Wójta, kontrolujący zawiadamia o tym Przewodniczącego Rady. Jest to niedopuszczalna modyfikacja art. 304 Kodeksu postępowania karnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1987), który   
w § 1 stanowi cyt: : „każdy, dowiedziawszy się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, ma społeczny obowiązek zawiadomić o tym prokuratora lub policję”.

W § 92 ust. 5 Statutu, Rada zapisała, że w posiedzeniu Komisji Rewizyjnej mogą brać udział tylko jej członkowie oraz zaproszone osoby. Regulacja Rady jest sprzeczna z zasadą jawności określoną w art. 11b ustawy o samorządzie gminnym. Każdy ma prawo uczestniczyć w obradach organu stanowiącego jak i komisji rady.

Nie można też uznać za odpowiadający wymogom ustawowym zapisu § 95 ust. 2 Statutu Gminy Mirów stanowiącego, że w przypadku, gdy skorzystanie przez Komisję Rewizyjną z porad, opinii lub ekspertyz osób posiadających wiedzę fachową w zakresie związanym   
z przedmiotem jej działania, a wymagających zawarcia stosownej umowy i dokonania wypłaty z budżetu Gminy, Przewodniczący Komisji Rewizyjnej przedstawia sprawę na posiedzeniu Rady, celem podjęcia uchwały zobowiązującej osoby zarządzającej mieniem komunalnym do zawarcia stosownej umowy w imieniu Gminy. Żaden z przepisów ustawy o samorządzie gminnym nie daje podstawy do przyznania takich uprawnień Przewodniczącemu Komisji Rewizyjnej. Jak wskazano wyżej Komisja Rewizyjna jest jedynie organem pomocniczym Rady i jako taka nie posiada własnych kompetencji w zakresie rozporządzania mieniem gminy. Tym bardziej kompetencji takich nie można przyznać Przewodniczącemu Komisji Rewizyjnej.

W § 106 Statutu Rada zapisała, że Wójt ma obowiązek uczestniczyć w sesjach Rady Gminy. Obowiązek ten wprowadzono z przekroczeniem uprawnienia do kształtowania ustroju Gminy. Zadania i obowiązki wójta określają przepisy art. 30 – 33 ustawy o samorządzie gminnym. Zapis taki nie może się ostać, o czym była mowa wyżej w odniesieniu do § 27 ust. 2 Statutu.

W § 117 Rada zapisała, że obywatelom udostępnia się dokumenty określone w ustawach. Zapis taki nie może się ostać, o czym była mowa wyżej w odniesieniu do § 1 pkt 9 Statutu. Uwaga ta dotyczy również tytułu Rozdziału X Statutu, gdzie też jest mowa o „obywatelach”.

W § 120 Statutu Rada stanowiąc o realizacji uprawnień odnośnie zasad dostępu i korzystania przez obywateli z dokumentów Rady, Komisji i Wójta odniosła się do § § 123 i 124, których w Statucie nie ma.

W § 121 Statutu Rada regulując zasady dostępu do dokumentów, zapisała, iż nie znajdują one zastosowania w przypadku wyłączenia – na podstawie ustaw – jawności. Wyłączenie jawności dopuszczalne jest tylko na drodze ustawowej. Jedynie przepis ustawy może decydować o ograniczeniach zasady jawności. Tym samym, Rada Gminy nie miała kompetencji do przypisania sobie prawa do decydowania o wyłączeniu jawności. Taka regulacja wykracza zatem poza upoważnienie ustawowe i narusza przez to prawo w sposób istotny.

Biorąc powyższe pod uwagę uznać należy, uchwała Rady Gminy we wskazanych przepisach narusza prawo w sposób istotny , co uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w części.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa w zakresie objętym orzeczeniem, z dniem jego doręczenia.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za moim pośrednictwem.