



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia środa, 10 maja 2023 r.

Poz. 2774

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR PN.4131.202.2023 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 5 maja 2023 r.

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 LXV/388/2023 Rady Miejskiej w Ostródzie z dnia 29 marca 2023 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Ostróda, w części obejmującej:

- § 7 Załącznika Nr 1 do uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania: „stanowiące załącznik nr 4 do statutu” wraz z Załącznikiem Nr 4 do Załącznika Nr 1 do uchwały
- § 10 ust. 6 Załącznika Nr 1 do uchwały
- § 18 pkt 7) Załącznika Nr 1 do uchwały
- § 31 Załącznika Nr 1 do uchwały
- § 32 ust. 4 pkt 4) Załącznika Nr 1 do uchwały
- § 47 ust. 6 Załącznika Nr 1 do uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania: „dokonaną przez Radcę Prawnego”
- § 64 Załącznika Nr 1 do uchwały
- § 74 ust. 1 Załącznika Nr 1 do uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania: „w szczególności dla rozpatrzenia i rozstrzygnięcia ich wspólnych spraw”
- § 74 ust. 3 Załącznika Nr 1 do uchwały
- § 108 ust. 2 Załącznika Nr 1 do uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania: „po ich przyjęciu przez odpowiedni organ”
- § 108 ust. 3 Załącznika Nr 1 do uchwały

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa we wstępie, która wpłynęła do tutejszego organu w dniu 7 kwietnia 2023 r., Rada Miejska w Ostródzie, powołując jako podstawę art. 18 ust. 2 pkt 1, art. 40 ust. 1, ust. 2 pkt 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym uchwała, w formie Załącznika Nr 1 do uchwały, Statut Miasta Ostróda. Przyjęto także Załączniki Nr 1 – Nr 4 do Załącznika Nr 1. W Załączniku Nr 4 do Załącznika Nr 1, przedstawiono herb Miasta, flagę Miasta oraz zapis nutowy hejnału Miasta Ostróda.

W ocenie organu nadzoru, w zakwestionowanym na wstępie zakresie, przepisy uchwalonego Statutu w sposób istotny naruszają prawo.

W treści § 10 ust. 6 Statutu Miasta postanowiono, że kontrolę nad prowadzeniem gospodarki finansowej przez jednostki pomocnicze, sprawuje skarbnik Miasta, który przedkłada informację w tym zakresie Burmistrzowi i Radzie.

Zdaniem organu nadzoru, z treści art. 35 ust. 3 pkt 5) ustawy o samorządzie gminnym (stanowiącym, iż w statucie jednostki pomocniczej określa się zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej), jednoznacznie wynika, że powierzenie uprawnień kontrolnych w zakresie spraw finansowych jednostki pomocniczej skarbnikowi Miasta, nie jest prawnie dopuszczalne.

Ustawodawca przewidział, że uprawnienia kontrolne i nadzorcze nad działalnością jednostki pomocniczej, przysługują jedynie organom gminy, tj. radzie gminy i organowi wykonawczemu gminy. Nie można ich przypisywać innym podmiotom, niemającym statusu organów gminy, takim jak komisje rady, czy też skarbnik gminy, który jest pracownikiem samorządowym. Powierzenie skarbnikowi (który nie jest organem gminy) uprawnień do kontrolowania gospodarki finansowej przez jednostki pomocnicze, pozostaje sprzeczne z art. 35 ust. 3 pkt 5) ustawy o samorządzie gminnym.

Powyższe stanowisko, znajduje oparcie w doktrynie prawniczej i judykaturze (m.in.: B. Jaworska-Dębska (w:) Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2013; Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim, w sprawie o sygn.: II SA/Go 137/19, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w sprawie o sygn.: II SA/Po 1936/20).

Ponadto, w treści § 18 pkt 7) Statutu Miasta wskazano, że Przewodniczący Rady czuwa nad zapewnieniem warunków niezbędnych do wykonywania przez Radnych ich mandatu.

Podnieść należy, że zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, zadaniem Przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. Wykonywanie mandatu radnego nie wyczerpuje się natomiast poprzez udział w pracach rady gminy. Radny ma obowiązek brać udział w pracach innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany, a ponadto ma prawo do pozyskiwania informacji, składania interpelacji i zapytań, organizowania spotkań z wyborcami i wykonywania innych czynności mieszczących się w zakresie lub związanych z posiadanym mandatem.

W konsekwencji - ustanowienie zadań Przewodniczącego Rady, dotyczących ogólnie sformułowanych warunków wykonywania mandatu przez radnych, stanowi wykroczenie poza kompetencje prawodawcze organu stanowiącego gminy i narusza przepis art. 19 ust. 2 ustawy.

Analogiczne stanowisko przedstawił m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, w sprawie o sygn.: IV SA/Po 126/23, a także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, w sprawie o sygn.: II SA/Go 795/20.

Zgodnie z regulacją, wprowadzoną w treści § 31 ust. 1 Statutu Miasta Ostróda, rada może rozpocząć obrady, tylko w obecności co najmniej połowy swego ustawowego składu. Jednocześnie też w § 31 ust. 2 postanowiono, że Przewodniczący Rady może nie przerywać obrad, gdy liczba radnych obecnych w miejscu odbywania posiedzenia Rady spadnie poniżej połowy ustawowego składu, z wyłączeniem możliwości podejmowania uchwał.

W ocenie organu nadzoru, liczba radnych przybyłych na sesję, nie może mieć wpływu na możliwość rozpoczęcia i prowadzenia obrad. Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, przy braku quorum, rada pozbawiona została możliwości podejmowania uchwał. Brak jest także racjonalnego uzasadnienia, dla różnicowania sytuacji określonych w § 31 ust. 1 i § 31 ust. 2 Statutu, a więc przypadku, w którym na początku sesji brak będzie quorum oraz przypadku utraty quorum w toku obrad Rady. Jedyną konsekwencją braku połowy ustawowego składu rady, jest zdaniem organu nadzoru, niemożność podejmowania przez radę uchwał. Nie ma natomiast przeszkód, aby rada, na sesji, w której bierze udział mniej niż połowa ustawowego składu, procedowała skutecznie inne punkty porządku obrad.

Eliminacja § 31 Statutu i powołana w tym zakresie argumentacja, warunkują także stwierdzenie nieważności § 32 ust. 4 pkt 4) załącznika do uchwały, zgodnie z którym - w przypadku braku quorum, Przewodniczący Rady przerywa sesję.

Określając wymogi dotyczące projektów wnoszonych na sesję uchwał, w treści § 47 ust. 6 załącznika do uchwały, Rada postanowiła, że projekty wnoszone przez Burmistrza, powinny zawierać analizę formalno-prawną, dokonana przez Radcę Prawnego.

Zdaniem organu nadzoru, powyższym postanowieniem, narzucono organowi wykonawczemu gminy konieczność zatrudnienia radcy prawnego, a to pozostaje w sprzeczności z ustawą o samorządzie gminnym, która ustanawia, jako jedyny podmiot uprawniony do zaciągania zobowiązań w imieniu gminy i na jej rzecz, czyli zawierania umów - wójta gminy.

Z tego powodu, należało stwierdzić nieważność postanowienia § 47 ust. 6 Statutu Miasta, w zakresie dotyczącym sformułowania „dokonaną przez Radcę Prawnego”.

Zastrzeżenia organu nadzoru, budzą także postanowienia § 64 i § 74 Statutu Miasta Ostróda.

W § 64 postanowiono, że komisje Rady, mogą podejmować współpracę z odpowiednimi komisjami innych gmin i innymi podmiotami, jeśli jest to uzasadnione przedmiotem ich działalności.

Zgodnie z art. 21 ust. 1 i ust. 3 i art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, rada gminy ze swojego grona może powoływać stałe i doraźne komisje do określonych zadań, ustalając przedmiot działania oraz skład osobowy. Komisje podlegają radzie gminy, przedkładają jej plan pracy oraz sprawozdania z działalności. Organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy określa statut gminy.

Ustawa o samorządzie gminnym, nie reguluje kwestii odbywania wspólnych posiedzeń, ani możliwości współpracy komisji rady gminy, z komisjami innych gmin lub innymi podmiotami, ani też nie daje uprawnień radom gmin, do samodzielnego regulowania tego rodzaju zagadnień. Uprawnienie takie nie wynika również z jakiegokolwiek innego aktu prawnego o charakterze powszechnie obowiązującym.

Zdaniem organu nadzoru, analiza art. 21 ww. ustawy, prowadzi do wniosku, że intencją ustawodawcy było, aby komisje, powoływane przez radę gminy, zarówno stałe jak i doraźne, stanowiące ciała kolegialne podległe radzie gminy, funkcjonowały w obrębie gminy i były wewnętrznymi jednostkami organizacyjnymi rady. Komisje nie posiadają samodzielnej podmiotowości prawnej i nie mogą realizować żadnych samodzielnych kompetencji, w tym – decydować o podjęciu współpracy z podmiotem zewnętrznym.

Jak podkreśliło również Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w uchwale z 27.05.2009 r., 55/2009, LEX nr 1724881: „Powoływane przez radę gminy komisje podlegają radzie gminy i stanowią jej wewnętrzne organy pomocnicze bez prawa do samodzielnego występowania na zewnątrz”.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 18 października 2016 r., sygn. akt II SA/Lu 544/16, stwierdził natomiast, iż: „W świetle przepisów ustawy o samorządzie gminnym, w tym art. 21 ust. 3, zgodnie z którym komisje podlegają radzie gminy, przedkładają jej plan pracy oraz sprawozdania z działalności, brak jest podstawy prawnej do przyznania komisjom rady gminy uprawnień do inicjowania i podejmowania współpracy z komisjami innych jednostek samorządu terytorialnego”.

Taki pogląd prawny został wyrażony również w wyroku z dnia 2 listopada 2009 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu - sygn. akt II SA/Op 290/09.

Rada gminy posiada autonomię, zarówno w określaniu liczby komisji, funkcjonujących w radzie gminie, jak również w określaniu zakresu zadań, przypisanych poszczególnym komisjom oraz ustalenia składów osobowych komisji z ograniczeniami, wynikającymi z ustawy o samorządzie gminnym, odnoszącymi się do komisji rewizyjnej oraz komisji skarg, wniosków i petycji.

Mając na uwadze powyższe, postanowienie § 64 badanego Statutu, narusza art. 21 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Wadą prawną dotknięte są także postanowienia § 74 Statutu Miasta Ostróda, ustalające możliwość odbywania „wspólnych spotkań” Rady Miejskiej w Ostródzie z radami innych jednostek samorządu terytorialnego, które odbywać by się miały w celu rozpatrzenia i rozstrzygnięcia wspólnych spraw.

W kontekście przepisów ustrojowych stwierdzić należy, że kompetencje uchwałodawcze na poziomie gminy przysługują radzie danej gminy. Współdziałanie gmin w realizacji zadań publicznych, możliwe jest na podstawie przepisów ustawy o samorządzie gminnym, w ramach porozumień, stowarzyszeń lub związków międzygminnych.

„Wspólne spotkanie” rad, przewidziane w badanym Statucie, nie może owocować doniosłą prawnie czynnością, jaką jest wspólne rozstrzygnięcie danej sprawy. Spotkanie takie, może mieć ewentualnie wymiar wspólnych konsultacji, dyskusji lub uroczystości. W konsekwencji – w ujęciu prawnym, „wspólne spotkania” organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, traktować należy jako przeprowadzane w tym samym miejscu i czasie odrębne sesje poszczególnych rad, które realizować mogą własne kompetencje, podejmując w ich zakresie odrębne uchwały. Wspólnie obradujące rady, nie stanowią samodzielnego ciała, co oznacza także, że niedopuszczalne prawnie są „zawiadomienia o wspólnym spotkaniu”, podpisywane przez przewodniczących zainteresowanych jednostek, ani też „wspólne obrady” pod przewodnictwem przewodniczącego jednej z rad.

Mając na uwadze powyższe, z treści § 74 badanego statutu, wyeliminować należało treść ust. 1 (w zakresie dotyczącym sformułowania: „w szczególności dla rozpatrzenia i rozstrzygnięcia ich wspólnych spraw”) oraz ust 3.

W zakresie regulacji, dotyczących zasad dostępu obywateli do dokumentów, zakwestionować należy postanowienie § 108 ust. 2 Statutu, w zakresie dotyczącym sformułowania „po ich przyjęciu przez odpowiedni organ” oraz § 108 ust. 3 załącznika do uchwały.

Podnieść należy, że zgodnie z delegacją wynikającą z art. 11 b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, statut gminy winien określać zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich, związane z zasadą jawności działania organów gminy i wynikającym stąd prawem 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. Przyjąć należy, że tryb udostępniania dokumentów określony w statucie, stanowi procedurę odrębną od dostępu, realizowanego na podstawie przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r., poz. 902). Z tego też względu, wadliwe jest postanowienie §108 ust. 3 Statutu Miasta, przewidujące, że odmowa udostępnienia dokumentów i protokołów, następuje na zasadach określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej.

Ponadto, prawo dostępu do informacji, wynikające z art. 61 Konstytucji RP, a także art. 11b ustawy o samorządzie gminnym, nie może doznawać ograniczeń nieprzewidzianych w ustawie. Obowiązujące przepisy, nie przewidują w tym zakresie ograniczeń przedmiotowych, poza tym, że mają one wynikać z wykonywania zadań publicznych. W szczególności, przepisy rangi ustawowej, nie uzależniają dostępu do dokumentów od ich formalnego przyjęcia, jak to przewiduje § 108 ust. 2 załącznika do uchwały.

Ostatecznie też, w treści § 7 Statutu Miasta wskazano, że Miasto posiada herb i flagę oraz hejnał, ustalone odrębną uchwałą. Jednocześnie też, ww. symbole oraz zapis hejnału, wprowadzono do obrotu prawnego – jako załącznik nr 4 do uchwalonego w dniu 29 marca 2023 r. Statutu.

W ocenie organu nadzoru, postępowanie takie jest nieuprawnione. Jak wynika z treści § 7 uchwały Rady Miejskiej w Ostródzie Nr IX/72/03 z dnia 30 kwietnia 2003 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Ostródy (uchwała utraci moc wraz z wejściem w życie badanej niniejszym uchwały), herb i flaga Miasta ustalone zostały przez Radę Miejską w Ostródzie, uchwałą Nr XLI/286/94 z dnia 30 marca 1994 r. w sprawie ustalenia herbu miasta Ostródy oraz uchwałą Nr XXII/118/96 z dnia 14 lutego 1996 r. w sprawie ustanowienia flagi miejskiej. Dokumenty nie wskazują uchwały, wprowadzającej zapis hejnału Miasta.

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 13) ustawy o samorządzie gminnym, do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach herbu gminy. Obowiązujące przepisy nie wykluczają możliwości ustanawiania przez jednostki samorządu terytorialnego, także innych, identyfikujących je odznak i symboli.

Zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 21 grudnia 1978 r. o odznakach i mundurach (Dz. U. z 2023 r., poz. 76), jednostki samorządu terytorialnego mogą ustanawiać, w drodze uchwały organu stanowiącego danej jednostki, własne herby, flagi, emblematy oraz insygnia i inne symbole. Jednocześnie jednak, zgodnie z ust. 2 i ust. 3 ww. artykułu, wzory symboli, o których mowa, ustanawia się w zgodzie z zasadami heraldyki, weksylologii i miejscową tradycją historyczną. W procedurze ustanowienia symbolu, wymagana jest opinia przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej.

Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, że wprowadzone do obrotu prawnego na mocy odrębnych uchwał symbole Miasta, uznawać należy za obowiązujące na mocy tych uchwał. Regulacja tego rodzaju kwestii,

nie jest zastrzeżona wyłącznie dla materii statutowej. Wprowadzenie kwestionowanych treści do Statutu Miasta w formie załącznika, z powołaniem się na odrębne, a po utracie mocy uchwały Nr IX/72/03, także bliżej nieokreślone uchwały, uznać należy za bezcelowe, a nadto – mogące prowadzić do naruszenia art. 3 ust. 2 i ust. 3 ustawy o odznakach i mundurach. Na obecnym etapie, organ nadzoru nie bada prawidłowości przebiegu procedury, jako obowiązywała przy podejmowaniu ww. uchwał Nr XLI/286/94 i Nr XXII/118/96 z dnia 14 lutego 1996 r.

Z tych też przyczyn, należało wyeliminować z obrotu prawnego, postanowienia § 7 Statutu Miasta (w zakresie dotyczącym sformułowania „stanowiące załącznik nr 4 do Statutu”) wraz z załącznikiem nr 4 do Statutu Miasta.

Na marginesie wskazać należy, że doprecyzowania wymaga postanowienie § 45 ust. 2 Statutu Miasta, z którego nie wynika – komu Przewodniczący doręczyć winien odpis zatwierdzonego protokołu. W obecnym kształcie, obowiązek doręczenia nałożony na Przewodniczącego, może zostać uznany za niewykonalny.

Mając na względzie powyższe, orzeczono 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 doręczenia.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojecki