

WOJEWODA PODLASKI
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3

NK-II.4131.97.2020.AR

ROZSTOZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713),

stwierdzam nieważność

§ 6 ust. 2, § 12 ust. 1 w części: „poprzez swoje komisje i Burmistrza w zakresie, w jakim wykonuje on uchwały”, § 13, § 18 ust. 1 w części: „po zasięgnięciu opinii Burmistrza”, § 21, § 22 ust. 3, § 25 ust. 2 i 3, 30 ust. 2, 5 i 6, § 34 ust. 3 w części: „Przewodniczącemu Rady również przysługuje prawo do organizowania prac komisji i prowadzenia jej obrad. – przewodniczący rady jako przewodniczący komisji”, § 34 ust. 4, § 37 ust. 3 w części: „wyłaniać ze swego grona podkomisje oraz”, § 37 ust. 5 w części: „Przewodniczący Rady, Wiceprzewodniczący Rady lub”, § 49 załącznika Nr 1 do uchwały Nr XX/169/20 Rady Miejskiej w Michałowie z dnia 31 lipca 2020 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Michałowo, jak też załącznika Nr 3 i 3a do Statutu Gminy Michałowo.

U Z A S A D N I E N I E

W dniu 31 lipca 2020 r. Rada Miejska w Michałowie podjęła uchwałę Nr XX/169/20 w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Michałowo. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 6 sierpnia 2020 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności. Analiza treści uchwały wykazała, iż podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z powyższym organ nadzoru w dniu 1 września 2020 r. wszczął postępowanie nadzorcze.

W toku badania legalności ww. uchwały organ nadzoru stwierdził, iż podjęty on został z istotnym naruszeniem przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym poprzez przekroczenie kompetencji uchwałodawczej w zakresie stanowienia prawa miejscowego.

Należy na wstępie wskazać, że określona art. 18 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy samodzielność rady gminy w zakresie kształtowania struktury organizacyjnej może być realizowana tylko i wyłącznie w granicach obowiązującego prawa, przez co regulacje statutowe nie mogą pozostawać w sprzeczności z zapisami aktów wyższego rzędu, w tym ustawy o samorządzie gminnym.

W § 6 ust. 2 załącznika nr 1 do uchwały Rada ustaliła, że przyjmuje się hymn Gminy Michałowo, jednocześnie wskazując że tekst literacki hymnu zawiera załącznik Nr 3 do Statutu, a tekst muzyczny hymnu załącznik Nr 3a.

Należy na wstępie wskazać, że na podstawie ustawy o samorządzie gminnym organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych, organizacji urzędów i instytucji gminnych, zasad zarządu mieniem gminy oraz zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej a w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach i innych przepisach powszechnie obowiązujących, rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Na podstawie ustawy o samorządzie gminnym organy gminy mają m. in. prawo stanowienia przepisów normujących wewnętrzny ustrój gminy przede wszystkim w drodze statutu, jednak nie należy do nich przyjmowanie hymnu. Nie jest to bowiem materia statutowa, do której należy ustalenie wewnętrznego ustroju gminy.

Ponadto należy wskazać, na przepisy art. 28 ust. 3 i ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie, z którymi hymnem Rzeczypospolitej Polskiej jest Mazurek Dąbrowskiego. Szczegóły dotyczące godła, barw i hymnu określa ustawa. Przepis art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej oraz o pieczęciach państwowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1509) stanowi, że hymnem państwowym Rzeczypospolitej Polskiej jest "Mazurek Dąbrowskiego". Ustawodawca w cytowanych wyżej przepisach uregulował sprawę hymnu państwowego, jednocześnie w żadnym przepisie prawa nie zawarł delegacji ustawowej dla rady gminy do ustanowienia hymnu dla tej jednostki samorządu terytorialnego.

W § 12 ust. 1 załącznika nr 1 do przedmiotowej uchwały określono, iż Rada Gminy w Michałowie „działa na sesjach poprzez swoje komisje oraz przez Burmistrza w zakresie, w jakim wykonuje on uchwały Rady”. Zapis powyższy narusza podział władzy w Gminie, ustanowiony w art. 11 a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Co prawda cytowana ustawa w art. 30 ust. 1 stanowi, że wójt (burmistrz, prezydent) wykonuje uchwały rady gminy i zadania

określone przepisami prawa, ale równocześnie żaden przepis nie stanowi o tym, że Rada działa poprzez jej organ wykonawczy.

Kolejne istotne naruszenie prawa organ nadzoru dostrzega w § 13 załącznika nr 1 do uchwały, który w sposób nieuprawniony ustanawia nieznanie ustawie wewnętrzne organy Rady, do których zaliczono Przewodniczącego, Wiceprzewodniczącego oraz komisje rady. Organ nadzoru stwierdza, że stosownie do art. 11a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym organami gminy są wyłącznie rada i wójt (burmistrz, prezydent). Ustawa nie wymienia żadnych innych organów, w tym wewnętrznych organów rady. Zatem ustawa przewiduje istnienie tylko dwóch organów, z których jeden (rada) upoważniona jest do wyboru ze swojego grona przewodniczącego i wiceprzewodniczącego oraz powoływania stałych i doraźnych komisji do określonych zadań, ustalenia przedmiotu ich działania oraz składu osobowego. Oznacza to, że zarówno przewodniczący, jak i jego zastępcy oraz stałe i doraźne komisje rady gminy wchodzi w jej skład. Nie stanowią jednak jej organów w rozumieniu przepisów ustawy o samorządzie gminnym.

W § 18 ust. 1 załącznika nr 1 do uchwały określono, że *„przed każdą sesją Przewodniczący Rady, a w razie jego nieobecności – Wiceprzewodniczący po zasięgnięciu opinii Burmistrza ustala liczbę osób zaproszonych na sesję”*. Ustawodawca nie określa w żadnym z przepisów prawa kompetencji do udziału Burmistrza w procedurze zwoływania i organizowania pracy rady gminy. Co więcej ten obowiązek wynika wprost z art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym i ciąży jedynie na Przewodniczącym organu stanowiącego gminy.

W § 21 załącznika nr 1 do uchwały Rada ustanowiła, iż może ona *„rozpocząć obrady tylko w obecności co najmniej połowy swego ustawowego składu”*(ust. 1). *„Przewodniczący obrad nie przerywa obrad, gdy liczba radnych obecnych w miejscu odbywania posiedzenia Rady spadnie poniżej połowy składu, jednakże Rada nie może wówczas podejmować uchwał”* (ust. 2). 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 jedynie możliwości podejmowania uchwał. 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.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi również treść § 22 ust. 3 załącznika nr 1 do uchwały, który stanowi, iż „*przewodniczący obrad udziela głosu poza kolejnością Burmistrzowi na jego wniosek oraz wnioskodawcy*”. Należy podkreślić, że z art. 19 ust. 2 ustawy wynika, że przewodniczący prowadzi obrady rady. Prowadzenie obrad polega także na udzielaniu głosu poszczególnym osobom w sprawach merytorycznych. Nie jest dopuszczalne uprzywilejowanie w statucie burmistrza, który mógłby zabierać głos poza kolejnością w każdej sprawie. Rolą przewodniczącego jest udzielanie głosu poszczególnym mówcom i ustalanie kolejności w jakiej ma to nastąpić (tak: rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubuskiego z dnia z dnia 2 marca 2016 r., znak Nr NK-I.4131.38.2016.AHor).

Organ stanowiący Gminy Michałowo w treści § 25 ust. 2 załącznika nr 1 do uchwały określił, iż „*uchylenie lub zmiana podjętej uchwały może nastąpić tylko w drodze odrębnej uchwały podjętej nie wcześniej niż na następnej sesji*”. Należy wskazać, że wszelkie kwestie dotyczące trybu uchylania/zmiany uchwały organu stanowiącego regulują kompleksowo przepisy rozporządzenia prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz.U. z 2016 r. poz. 283) i brak jest podstaw prawnych do formułowania w statucie jakichkolwiek zapisów w tym przedmiocie.

Ponadto w ust. 3 stanowi, iż „*postanowienie ust. 2 nie stosuje się w odniesieniu do oczywistych pomyłek*”. W ocenie organu ww. nieprecyzyjny zapis, dopuszcza możliwość korygowania oczywistych omyłek i błędów pisarskich w uchwałach. Należy wskazać, iż żaden przepis ustawy o samorządzie gminnym nie wskazuje na możliwość sprostowania oczywistych omyłek pisarskich czy rachunkowych w uchwałach. Uchwała jako dokument przyjęty przez radę, nawet jeżeli jest obarczona wadami mającymi charakter oczywistych omyłek, nie może być w jakikolwiek sposób zmieniona przez osoby lub podmioty nieuprawnione, nie mające kompetencji do podejmowania uchwał. Organ nadzoru w pełni podzielił pogląd, iż jedyną prawnie dopuszczalną formą usunięcia błędów w uchwale rady gminy, nawet tych które wydają się być oczywiste np. pisarskich, jest zmiana takiego aktu (por. WSA w Krakowie w wyroku z 30 września 2010 r., sygn. akt II SA/Kr 901/10).

Mocą § 30 ust. 2 załącznika nr 1 do uchwały organ stanowiący gminy Michałowo określił zasady głosowania poprzez podniesienie ręki przy równoczesnych wykorzystaniu urządzeń do liczenia głosów. W tym zakresie należy wskazać, że głosowania jawne na sesjach rady odbywają się za pomocą urządzeń umożliwiających sporządzenie i utrwalenie imiennego wykazu głosowań radnych (art. 14 ust. 1 i 2). W przypadku, gdy przeprowadzenie głosowania za pomocą urządzeń nie jest możliwe z przyczyn technicznych, wówczas przeprowadza się głosowanie imienne, a imienne wykazy głosowań radnych podaje się niezwłocznie

do publicznej wiadomości w Biuletynie Informacji Publicznej i na stronie internetowej gminy oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty na obszarze gminy (art. 14 ust. 3 i 4).

Należy zatem zauważyć, iż kwestia sposobu przeprowadzania głosowania przez radę gminy została unormowana w sposób precyzyjny w cyt. powyżej art. 14 i rada gminy nie posiada kompetencji, aby w drodze przepisów prawa miejscowego o charakterze statutowym ustalać kwestie sposobu głosowania odmiennie, niż to uczyniono w samej ustawie. Wprowadzenie przez Radę głosowania jawnego przez „podniesienie ręki”, oznacza wkroczenie w sferę regulowaną przez samą ustawę przy braku dozwolenia ustawodawcy na odmiennie unormowanie sposobu głosowania w akcie pozaustawowym. Także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z 4 września 2018 r. (sygn. akt III SA/Kr 285/18) wskazał, że „wprowadzenie w statucie gminy odmiennych zasad imiennego głosowania stanowi rozwiązanie nieodpowiadające brzmieniu przepisów ustawowych. Skoro ustawodawca w sposób jednoznaczny uregulował w ustawie o samorządzie gminnym tryb głosowania i przypadki, w których głosowanie może być przeprowadzone imiennie, to należy uznać, że rada gminy nie jest upoważniona do wprowadzenia w statucie gminy innych reguł głosowania jawnego imiennego”.

Dodatkowo brak jest podstaw prawnych do przypisania przewodniczącemu rozstrzygnięcia o sposobie głosowania (ust. 5).

Ponadto w § 30 ust. 6 załącznika nr 1 do uchwały określono natomiast, że *„jeżeli ilość głosów nie jest zgodna z ilością radnych obecnych na sesji, lub głosowanie nie jest rozstrzygające, bądź radny głosując w sposób elektroniczny omyłkowo wybrał niewłaściwy przycisk wskazujący wynik głosowania wbrew swojej intencji i zgłosił ten fakt Przewodniczącemu, Przewodniczący może zarządzić reasumpcję głosowania, lub zmienić formę głosowania. Reasumpcja głosowania nie może być przeprowadzona więcej niż 2 razy”*. Akt głosowania jest aktem wiążącym o charakterze normatywnym, a zatem reasumpcja, rozumiana jako przeprowadzenie drugiego głosowania, nie może stanowić jakiegokolwiek podstawy, aby doprowadzić do ponowienia głosowania tylko w celu uzyskania określonego wyniku. Działanie takie byłoby działaniem sprzecznym z prawem. Stworzenie precedensu polegającego na dokonywaniu reasumpcji głosowania w danej sprawie, w przypadku zgłoszenia wniosku o reasumpcję, godzi nie tylko w zasadę zaufania obywateli wobec organów władzy publicznej, lecz także w konstytucyjną zasadę demokratycznego państwa prawnego.

W § 34 załącznika nr 1 do uchwały określono zasady organizacji pracy Komisji Rady Gminy Michałowo. W treści powołanego paragrafu organ stanowiący określił,

iz „Przewodniczącemu Rady również przysługuje prawo do organizowania prac komisji i prowadzenia jej obrad. – przewodniczący rady jako przewodniczący komisji (zdanie drugie ust. 3). Natomiast „w przypadku losowych niemożności wykonywania zadań przez przewodniczącego komisji lub wiceprzewodniczącego komisji posiedzenie komisji może zwołać i prowadzić obrady Przewodniczący lub Wiceprzewodniczący Rady” (ust. 4). Tego rodzaju zapis stanowi przekroczenie kompetencji uchwałodawczej gminy, gdyż żaden z obowiązujących przepisów prawa nie przyznaje Przewodniczącemu organu stanowiącego gminy prawa do działań w powyżej przedstawionym zakresie.

Treścią § 37 Rada Gminy Michałowo określiła, iż Komisje „mogą wyłaniać ze swego grona podkomisje” (ust. 3). Należy podkreślić, iż z zapisów ustawy o samorządzie gminnym, z której bezpośrednio można wywieść zakres kompetencji działania komisji stałych gminy, nie wynika legitymacja prawna do uposażenia ww. komisji w możliwość tworzenia „podkomisji”. Tożsamym przekroczeniem kompetencji uchwałodawczej Rady Gminy uznać należy zapis Statutu, który decyzję o odbyciu posiedzenia wspólnego, obok przewodniczącego danej Komisji przekazuje również Przewodniczącemu Rady oraz Wiceprzewodniczącemu Rady (ust. 5).

Również regulacje § 49 załącznika nr 1 do uchwały podjęte zostały z istotnym naruszeniem art. 25a ustawy o samorządzie gminnym. Rada postanowiła, że:

„1. Członek Komisji Rewizyjnej podlega wyłączeniu od udziału w określonych czynnościach kontrolnych w wypadku gdy postępowanie dotyczy jego interesu prawnego lub faktycznego lub gdy wyniki kontroli będą miały bezpośredni lub pośredni wpływ na jego prawa lub obowiązki.

2. Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio gdy postępowanie dotyczy lub gdy wyniki kontroli będą miały bezpośredni lub pośredni wpływ na prawa lub obowiązki małżonka członka Komisji, jego krewnych i powinowatych do drugiego stopnia, osoby związanej z członkiem Komisji stosunkiem przysposobienia, opieki lub kurateli.

3. Decyzję o wyłączeniu członka Komisji Rewizyjnej, w razie nie złożenia przez niego oświadczenia o wyłączeniu podejmuje Rada. Decyzja nie ma charakteru decyzji administracyjnej i nie przysługuje od niej odwołanie.

4. Rada jest obowiązana nadto wyłączyć członka Komisji od udziału w określonych czynnościach kontrolnych, na jego żądanie, na żądanie kontrolowanego albo z urzędu jeżeli zostanie uprawdopodobnione istnienie okoliczności, które mogą wywoływać wątpliwość co do bezstronności członka Komisji”.

Tymczasem zgodnie z art. 25a ustawy o samorządzie gminnym: „Radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego.”. Ustawa przewiduje więc wyłączenie radnego jedynie w głosowaniu w radzie lub w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego. Ustawodawca nie przewidział wyłączenia od działania w sprawach, w których może powstać podejrzenie o ich stronniczość lub interesowność. Użyte w ustawie określenie „interes prawny” jest przy tym pojęciem obiektywnym w odróżnieniu od okoliczności mogących wywołać wątpliwości (podejrzenie o stronniczość lub interesowność), które mają charakter subiektywny. W przypadku dokonania wyboru radnego do składu komisji nie są możliwe jakiegokolwiek czasowe wyłączenia od udziału w jej pracach ani na mocy decyzji przewodniczącego komisji ani też uchwały rady chyba, że rada podejmie decyzję o zmianie składu osobowego komisji rewizyjnej. Przepisy obowiązujących ustaw nie przewidują prawa radnego, członka komisji, do odwoływania się do rady w ramach ochrony swych praw w sprawach związanych z pracami komisji. Ponadto należy wskazać, iż zgodnie z powołanym art. 25a ustawy wyłączenie dotyczy samego głosowania w radzie, czy komisji, a nie pracy w radzie, czy komisji, w tym także „udziału w działaniach”.

Stosownie do treści art. 3 ust. 1, art. 22 i art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, statut gminy należy do przepisów gminnych określających ustrój gminy - organizację wewnętrzną i tryb pracy organów gminy. Również art. 169 ust. 4 Konstytucji RP odsyła do zarysowanych przez ustawodawcę granic, w jakich może być kształtowany w statucie ustrój gminy. Uregulowanie w statucie zagadnień ustrojowych gminy należy do zakresu autonomii (swobody) statutowej gminy. Swoboda statutowa gminy jest jednakże ograniczona, bowiem po pierwsze - rada gminy nie może uregulować szczegółowych kwestii ustrojowych odmiennie niż czynią to przepisy ustawy, po drugie - rada gminy nie może w statucie powtarzać rozwiązań ustrojowych przyjętych w przepisach ustawowych. Rada gminy jest obowiązana uregulować w statucie tylko te zagadnienia ustrojowe, do których uregulowania w drodze statutu została upoważniona przez wyraźny przepis ustawy. Statut gminy, wraz z innymi aktami o charakterze powszechnie obowiązującym, stanowi podstawę działania gminy, organizacji i funkcjonowania gminy oraz jej ustawowo określonych organów. Jak stanowi art. 22 ustawy o samorządzie gminnym, statut gminy określa organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy. Zatem bez wyraźnego upoważnienia rada gminy nie może w statucie powtarzać rozwiązań ustrojowych przyjętych w przepisach ustawowych, ani modyfikować zapisów ustanowionych w ustawie ustrojowej.

Rada Gminy w swej działalności uchwałodawczej związana jest zasadą legalizmu, wynikającą z art. 7 Konstytucji RP, a wyrażającą się w konieczności działania na podstawie i w granicach prawa, a także art. 94 Konstytucji, zgodnie z którym organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Uchwała rady gminy jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej (art. 87 ust. 2 Konstytucji), musi zatem respektować unormowania zawarte w aktach prawnych wyższego rzędu.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Otrzymuje:

Rada Gminy Michałowo

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Zofia Silwonik
Dyrektor
Wydziału Nadzoru i Kontroli