



P. D. Kalbacz R.G.
Poznań, 04 LIS 2014

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.421.2014.11

POZNAŃ

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE



Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.)

orzekam

nieważność §14, §18, §19 i §98 ust. 5 uchwały Nr XLIX/419/14 Rady Gminy Orchowo z dnia 2 października 2014 r. w sprawie Statutu Gminy Orchowo – **ze względu na istotne naruszenie prawa.**

UZASADNIENIE

Uchwała Nr XLIX/419/14 Rady Gminy Orchowo z dnia 2 października 2014 r. została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 10 października 2014 r.

Powyższą uchwałę podjęto na podstawie art. 169 ust. 4 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Dokonując oceny zgodności z prawem uchwały – organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Na sesji w dniu 2 października 2014 r. Rada Gminy Orchowo podjęła uchwałę Nr XLIX/418/14 w sprawie Statutu Gminy Orchowo.

W § 14 przedmiotowej uchwały postanowiono, iż „Do wewnętrznych organów Rady należą:

- 1) Przewodniczący,
- 2) Wiceprzewodniczący,
- 3) Komisja Rewizyjna,
- 4) komisje stałe wymienione w Statucie,
- 5) doraźne komisje do określonych zadań.”

Zgodnie z zapisem wynikającym z art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1998 r. o samorządzie gminnym organami gminy są rada gminy oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta). Zatem ustawa przewiduje tylko dwa organy, z których jeden tj. rada gminy upoważniona jest do powoływania ze swojego grona stałych i doraźnych komisji do określonych zadań, ustalenia przedmiotu ich działania oraz składu osobowego. Ustawa nie przewiduje możliwości powoływania innego rodzaju organów gminy.

Mając powyższe na względzie, stwierdzić należy, że przewodniczący i wiceprzewodniczący rady gminy oraz komisje stałe i doraźne wchodzi w skład rady gminy, jednakże nie stanowią jej organów w rozumieniu przepisów ustawy o samorządzie gminnym.

W § 18 ust. 1 przedmiotowej uchwały ustalono, że „Przewodniczący, oprócz uprawnień przewidzianych w § 17, jest upoważniony do reprezentowania Rady na zewnątrz. oraz w ust. 2 tego paragrafu uchwalono, że „Rada, na wniosek Przewodniczącego, może upoważnić w drodze uchwały inną, niż Przewodniczący, osobę do reprezentowania jej na zewnątrz”.

Natomiast w § 19 ust. 1 tej uchwały Rada Gminy Orchowo postanowiła, iż „W zakresie, o jakim mowa w § 18 ust. 2, Przewodniczący może działać przez pełnomocnika. W ust. 2 ww. paragrafu ustalono, iż „Pełnomocnikiem Przewodniczącego może być wyłącznie radny.”

Kompetencje Przewodniczącego Rady określone zostały w art. 19 ust. 2 ww. ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym, „Zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. Przewodniczący może wyznaczyć do wykonywania swoich zadań wiceprzewodniczącego. W przypadku nieobecności przewodniczącego i niewyznaczenia wiceprzewodniczącego, zadania przewodniczącego wykonuje wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem.”

Zadania przewodniczącego wynikają, więc wprost z ustawy. Statut może precyzować zadania przewodniczącego nie może zaś nakładać na niego innych obowiązków, ani przyznawać mu innych kompetencji niż te, które wynikają z ustawy.

Mając powyższe na uwadze w ocenie organu nadzoru nie ma podstawy do przyznania przewodniczącemu organu stanowiącego gminy jakichkolwiek innych uprawnień, w tym przypadku do reprezentowania rady na zewnątrz, niż te, które wynikają z przywołanego przepisu. Podobne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 17 stycznia 2001 r. sygn. akt II SA 1525/00 oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 3 listopada 2008 r. sygn. akt IV SA/GL 396/08.

Organ nadzoru podnosi, że kompetencje przewodniczącego rady mogą być uszczegółowione na mocy postanowień statutu, ale nie mogą wykraczać poza delegację ustawową. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w powyższym wyroku orzekł również, że niedopuszczalne jest przekazywanie przez przewodniczącego kompetencji do reprezentowania rady na zewnątrz na rzecz innego pełnomocnika, będącego radnym.

W § 98 ust. 5 Rada Gminy Orchowo postanowiła, iż „W posiedzeniach Komisji Rewizyjnej mogą brać udział tylko jej członkowie oraz zaproszone osoby”.

W ocenie organu nadzoru powyższy zapis jest sprzeczny z prawem, gdyż zgodnie z postanowieniami wynikającymi z art. 11b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym działalność organów gminy jest jawna, a ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw. Na mocy natomiast ust. 2 ww. artykułu 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. Zgodnie zaś z ust. 3 ww. przepisu zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich określa statut gminy.

Stosownie do postanowień wynikających z art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym komisja rewizyjna kontroluje działalność wójta gminy i podległych mu jednostek organizacyjnych oraz organów jednostek pomocniczych w zakresie legalności.

Organ nadzoru stwierdza, iż na podstawie art. 21 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym radni niebędący członkami mogą aktywnie uczestniczyć w posiedzeniu komisji na zasadach

określonych w statucie lub regulaminie obrad komisji, jednak bez prawa udziału w głosowaniu. Prawo uczestniczenia w posiedzeniach każdej komisji rady gminy oznacza, że ustawodawca nie ograniczył praw tych radnych wyłącznie do zabierania głosu w dyskusji i składania wniosków. Mając powyższe na uwadze organ nadzoru jeszcze raz z całą stanowczością podnosi, że zgodnie z art. 11b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym obrady komisji (w tym także komisji rewizyjnej) są jawne, a zatem w obradach tych mogą uczestniczyć inne osoby, nawet niebędące mieszkańcami gminy, jednakże bez prawa głosowania. Szczegółowe zasady uczestniczenia w obradach komisji może regulować statut lub regulamin obrad komisji. Taki pogląd wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 5 lutego 2013 r., II OSK 3029/12.

Reasumując, oceniając zgodność z prawem zakwestionowanych zapisów przedmiotowej uchwały należy stwierdzić, że statuty gmin zaliczane do aktów prawa miejscowego są uchwalane przez organy stanowiące gmin w granicach upoważnień zawartych w ustawach (art. 169 ust. 4 Konstytucji). Z ustalonej w Konstytucji hierarchii źródeł prawa wynika, że jest ona prawem najwyższym, a pozostałe źródła prawa: ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia oraz prawo miejscowe obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły, muszą być zgodne z jej postanowieniami. Dostęp obywateli do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne jest uregulowana w: art. 61 Konstytucji RP, art. 11b ustawy o samorządzie gminnym oraz w przepisach ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Mając powyższe na względzie uznać należy stwierdzenie nieważności §14, §18, §19 i §98 ust. 5 uchwały Nr XLIX/419/14 Rady Gminy Orchowo z dnia 2 października 2014 r. w sprawie Statutu Gminy Orchowo za konieczne i uzasadnione.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Otrzymują:

- 1) Rada Gminy Orchowo,
- 2) Wójt Gminy Orchowo.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

Piotr Florek