

ROZSTRZYGNĘCIE NADZORCZE WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 6 sierpnia 2009 r.

NK.II.DM.0911-131/09

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 roku Nr 142, poz. 1591, z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055 i Nr 116, poz. 1203, z 2005 r. Nr 172, poz. 1441 i Nr 175, poz. 1457, z 2006 r. Nr 17, poz. 128 i Nr 181, poz. 1337, z 2007 r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974 i Nr 173, poz. 1218, z 2008 r. Nr 180, poz. 1111 i Nr 223, poz. 1458 oraz z 2009 r. Nr 52, poz. 420)

stwierdzam nieważność

§ 55 ust. 1 pkt 5 w części: „Sekretarz i Skarbnik”, § 78 oraz § 103 ust. 5 załącznika do uchwały Nr XVIII/95/09 Rady Gminy Zbójna z dnia 30 czerwca 2009 r. w sprawie Statutu Gminy Zbójna.

UZASADNIENIE

W dniu 30 czerwca 2009 r. Rada Gminy Zbójna podjęła uchwałę Nr XVIII/95/09 w sprawie Statutu Gminy Zbójna, która w dniu 8 lipca 2009 r. wpłynęła do organu nadzoru.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż niektóre zapisy badanej uchwały podjęte zostały z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 10 lipca 2009 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia ich nieważności.

Rada Gminy Zbójna w § 55 załącznika do kwestionowanej uchwały uregulowała kwestię dotyczącą określenia organów lub osób, które mogą wystąpić z inicjatywą uchwałodawczą, stanowiąc w pkt 5, iż inicjatywa uchwałodawcza przysługuje Sekretarzowi i Skarbnikowi.

W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja została podjęta z naruszeniem art. 30 ust. 1 pkt 2 oraz art. 33 ust. 1-5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.). Stosownie do postanowień art. 30 ust. 2 pkt 1 powołanej ustawy o samorządzie gminnym do zadań wójta należy przygotowanie projektów uchwał. W piśmiennictwie wyraża się pogląd, iż określenie przygotowania projektu uchwały obejmuje m. in. zredagowanie postanowień uchwały, dokonanie niezbędnych uzgodnień lub uzyskanie opinii oraz przedłożenie zredagowanego tekstu uchwały radzie do uchwalenia (A. Szewc, T. Szewc: Uchwałodawcza działalność organów samorządu terytorialnego, str. 65).

Skarbnik gminy i sekretarz gminy są pracownikami samorządowymi w urzędzie gminy. Wójt gminy wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy (art. 33 ust. 1), w tym przy pomocy sekretarza gminy i skarbnika gminy. Stosownie do regulacji art. 33 ust. 4 wójt może powierzyć prowadzenie spraw gminy w swoim imieniu zastępcy wójta lub sekretarzowi gminy. Prowadzenie spraw gminy odbywa się w imieniu wójta. Ponadto, wójt jest kierownikiem urzędu i zwierzchnikiem służbowym wszystkich pracowników urzędu (art. 33 ust. 3 i 5).

Z powyższych regulacji wynika, iż określenie zakresu zadań skarbnika i sekretarza w procesie przygotowywania projektów uchwał rady gminy określa wójt w regulaminie organizacyjnym urzędu a nie rada gminy w statucie gminy.

Postępowanie nadzorcze wykazało, iż zapis § 78 badanego Statutu normującego kwestię możliwości wnioskowania przez Przewodniczącego Rady o udzielenie radnemu upomnienia w przypadku notorycznego uchylania się przez niego od wykonywania obowiązków nie znajduje umocowania w obowiązujących przepisach prawa. Zdaniem organu nadzoru radny odpowiada przed swoimi wyborcami, a nie przed przewodniczącym rady. Brak jest zatem jakichkolwiek podstaw ustawowych do stanowienia przepisów dyscyplinujących radnych w obrębie samej rady. „Mandat radnego jest wolny od instrukcji wyborców. Tym bardziej wolny jest od odpowiedzialności przed innymi radnymi, przewodniczącym rady, przewodniczącym komisji. Ustawodawca miał do wyboru dwa istotne dobra: (1) swobodę radnego w wykonywaniu swego mandatu bez skrepowania naciskami i ograniczeniami oraz (2) efektywność i dyscyplinę pracy radnego. Trafnie ustawodawca uznał, że łączenie tych dwóch dyrektyw jest bardzo ryzykowne i zdecydował, że pierwszeństwo ma troska o zapewnienie radnym swobody działania. Dlatego Rada nie miała podstawy ustalania jakiejkolwiek formy odpowiedzialności dyscyplinarnej radnych” (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 9 marca 2004 r., sygn. akt. II SA/Kr 3167/03).

Rada Gminy Zbójna w § 103 ust. 5 kwestionowanego Statutu ustaliła, iż „w posiedzeniach Komisji Rewizyjnej mogą brać udział tylko jej członkowie oraz zaproszone osoby”.

W ocenie organu nadzoru takie rozwiązanie stoi w wyraźnej sprzeczności z dyspozycją normy prawnej zawartej w art. 11 b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którą działalność organów gminy jest jawna, a ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z przepisów obowiązującego prawa. Zgodnie natomiast z brzmieniem art. 11b ust. 2 w/w ustawy „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”.

W związku z powyższym, przyjęte przez Radę Gminy uregulowanie ogranicza, w sposób prawnie niedopuszczalny, zagwarantowane konstytucyjnie prawo obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy i administracji państwowej, upoważniające m.in. do wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej (art. 61 Konstytucji RP), podobnie jak posiedzenia ich kolegialnych organów pomocniczych (art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej / Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm./).

Stwierdzone przez organ nadzoru uchybienia należało zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności § 55 ust. 1 pkt 5 w części: „Sekretarz i Skarbnik”, § 78 oraz § 103 ust. 5 załącznika do uchwały Nr XVIII/95/09 Rady Gminy Zbójna z dnia 30 czerwca 2009 r. w sprawie Statutu Gminy Zbójna.

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy Gminie prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Z up. Wojewody Podlaskiego
Lidia Stupak
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli