

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

z dnia 4 maja 2009 r.

NK.II.DM.0911-68/09

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. 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

§ 6, § 20 ust. 2, ust. 3 i ust. 4, § 74 oraz § 119 załącznika Nr 1 do uchwały Nr XX/124/09 Rady Miejskiej w Krynkach z dnia 26 marca 2009 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Krynki.

UZASADNIENIE

W dniu 26 marca 2009 r. Rada Miejska w Krynkach podjęła uchwałę Nr XX/124/09 w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Krynki, która w dniu 3 kwietnia 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 21 kwietnia 2009 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia ich nieważności.

Rada Miejska w Krynkach w § 6 załącznika Nr 1 do kwestionowanej uchwały uregulowała kwestię dotyczącą herbu gminy Krynki.

Należy zauważyć, iż zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 21 grudnia 1978 r. o odznakach i mundurach (Dz. U. Nr 31, poz. 130 ze zm.), jednostki samorządu terytorialnego mogą ustanawiać, w drodze uchwały organu stanowiącego danej jednostki, własne herby, flagi, emblematy oraz insygnia i inne symbole. Wzory symboli ustanawiane są w zgodzie z zasadami heraldyki, weksylologii i miejscową tradycją historyczną i wymagają zaopiniowania przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej. W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru ustalił, iż Gmina Krynki nie wystąpiła o wymaganą przepisami prawa opinię. W aspekcie merytorycznym, istotne jest podkreślenie, iż obowiązek uprzedniego zaopiniowania przez właściwego ministra wzoru herbu został wyartykułowany wprost w w/w przepisie prawa i wymóg ten nie może budzić żadnych wątpliwości, z uwagi na to, iż opinia przedstawiona przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej ma na celu przedstawienie wnioskodawcy (tj. jednostce samorządu terytorialnego) stanowiska osób kompetentnych w zakresie heraldyki i weksylologii oraz ma zapewnić prawidłowość stanowiących symboli. Zatem, Rada Miejska w Krynkach przed uchwaleniem statutu gminy w części dotyczącej ustanowienia herbu gminy powinna była wystąpić z wnioskiem o wymaganą w tym zakresie opinię ministra właściwego do spraw administracji publicznej.

Rada Miejska w Krynkach w § 20 Statutu Gminy Krynki postanowiła o możliwości reprezentowania Rady na zewnątrz przez inną, niż Przewodniczący, osobę oraz unormowała kwestię działania Przewodniczącego, w zakresie reprezentowania jej na zewnątrz, przez pełnomocnika, którym może być wyłącznie radny.

W ocenie organu nadzoru takie rozwiązanie stoi w wyraźnej sprzeczności z dyspozycją normy prawnej zawartej w przepisie art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), zgodnie z którą zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady.

Należy podkreślić, iż przepis art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym stanowi wyraźnie, iż zadaniem przewodniczącego rady jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie jej obrad. Należy zatem uznać, że podstawowe zadania i kompetencje przewodniczącego rady określa ustawa samorządowa, sprowadzając je niewątpliwie do czynności materialno-technicznych. Ze względu na powyższe, organ nadzoru stoi na stanowisku, iż regulacja statutowa Gminy Krynki dotycząca upoważnienia w drodze uchwały innej niż przewodniczący osoby do reprezentowania Rady na zewnątrz oraz że przewodniczący może ustanawiać swojego pełnomocnika w tym zakresie niewątpliwie przekroczyła zakres kompetencji wyznaczonych radzie gminy przez ustawę o samorządzie gminnym. W uzupełnieniu warto dodać, iż uprawnienie do reprezentowania rady gminy na zewnątrz nie może być przeniesione na inny podmiot. Zgodnie z przepisem art. 19 ust. 2 zdanie 2 i 3 ustawy o samorządzie gminnym przewodniczący może wyznaczyć do wykonywania swoich zadań wyłącznie wiceprzewodniczącego, a w przypadku jego niewyznaczenia, obowiązki przewodniczącego wykonuje wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem. Jest to jedyna możliwość przekazania przez przewodniczącego (w sposób zgodny z przepisami w/w ustawy) swoich obowiązków innej osobie. Należy przy tym podkreślić, że chodzić może wyłącznie o obowiązki należące do zakresu ustawowych kompetencji przewodniczącego, a zatem przekazanie uprawnień nie może dotyczyć reprezentowania rady gminy na zewnątrz.

Postępowanie nadzorcze wykazało, iż zapis § 74 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 nadzorczego radny odpowiada przed swoimi wyborcami, a nie przed przewodniczącym rady. Brak jest zatem akichkolwiek 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 jakiegokolwiek 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 Miejska w Krynkach w § 119 kwestionowanego Statutu ustaliła, iż „Przewodniczący Rady przyjmuje interesantów w sprawie skarg i wniosków w każdą środę w godzinach 9.00 do 11.00, a jeśli środa jest dniem wolnym od pracy, w następnym dniu roboczym”. Ustalenie godzin przyjęć interesantów w powyższy sposób nie spełnia wymagań określonych w art. 253 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r.

Nr 98 poz. 1071 ze zm.), zgodnie z którym przynajmniej raz w tygodniu przyjęcia powinny się odbywać w ustalonym dniu po godzinach pracy.

W związku z powyższym, jeżeli Przewodniczący Rady przyjmuje obywateli w sprawach skarg i wniosków, to godziny przyjęć powinny wykraczać poza godziny zakończenia pracy Urzędu Miejskiego w Krynkach.

Stwierdzone przez organ nadzoru uchybienia należało zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności § 6, § 20 ust. 2, ust. 3 i ust. 4, § 74 oraz § 119 załącznika Nr 1 do uchwały Nr XX/124/09 Rady Miejskiej w Krynkach z dnia 26 marca 2009 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Krynki.

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
Grażyna Klimowicz
Kierownik Biura Prawnego