



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, dnia 26.01.2010 r.

LEX.L0911/ 4 /10

***Rada Miasta Milanówka
ul. Kościuszki 45
05-822 Milanówek***

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 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, 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, oraz z 2007 r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz.974 i Nr 173, poz. 1218, z 2008 r. Nr 180, poz. 1111, Nr 223, poz. 1458 oraz z 2009r. Nr 52, poz.420).

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 374/XXXII/09 Rady Miasta Milanówka z dnia 18 grudnia 2009 r. w sprawie Statutu Miasta Milanówka w zakresie:

- § 3 ust. 3 i 4 Załącznika nr 3 do Statutu Miasta Milanówka– Regulamin Rady Miasta Milanówka;

- § 19 ust. 2 punkt 5, 7 i 8 Załącznika nr 3 do Statutu Miasta Milanówka- Regulamin Rady Miasta Milanówka;

oraz § 12 ust. 2, 3 i 4 Załącznika nr 4 do Statutu Miasta Milanówka- Regulamin Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Milanówka.

Uzasadnienie

W dniu 18 grudnia 2009r. Rada Miasta Milanówka podjęła uchwałę Nr 374/XXXII/09 w sprawie Statutu Miasta Milanówka.

Organ nadzoru badając legalność uchwały stwierdził, że regulacja zawarta w § 3 ust. 3 i 4 Regulaminu Rady Miasta Milanówka istotnie narusza delegację zawartą w art. 20 ustawy o samorządzie gminnym. Ustęp 3 § 3 stanowi, że „Przewodniczący Rady, Burmistrz i co najmniej $\frac{1}{4}$ ustawowego składu Rady, może zwołać sesję uroczystą, organizowaną dla nadania uroczystego charakteru świąt i rocznic państwowych oraz regionalnych.” W świetle art. 20 ustawy o samorządzie gminnym sesje rady gminy (miasta) zwoływane są przez przewodniczącego. Przez zwołania sesji rozumie się czynność polegającą na zawiadomieniu radnych o terminie i miejscu odbycia obrad rady wraz z doręczeniem porządku obrad oraz projektów uchwał, które mają zostać poddane pod dyskusję podczas sesji. Ustawa o samorządzie gminnym tylko w zakresie inicjatywy zwołania sesji przewiduje odmienny tryb jej zwoływania, bowiem na mocy ustępu 3 ww. przepisu, przewodniczący zwołuje obrady rady gminy na wniosek wójta lub co najmniej $\frac{1}{4}$ ustawowego składu rady gminy w ciągu 7 dni od dnia złożenia wniosku. Posłużenie się terminem sesja uroczysta w Regulaminie Rady Miasta Milanówek wskazuje na nadzwyczajny tryb sesji, a więc zwoływany na wniosek Burmistrza i $\frac{1}{4}$ określonego przez ustawę składu Rady, jednak również w tym przypadku podmiotem, który zwołuje sesję jest przewodniczący rady. Kompetencja zwoływania sesji ma charakter wyłączny, a więc przewodniczący jest jedynym podmiotem uprawnionym do zwoływania sesji, stąd przyznanie tego uprawnienia innym podmiotom tj. burmistrzowi i co najmniej $\frac{1}{4}$ ustawowego składu rady, w sposób istotny pozostaje w sprzeczności z wymogami nałożonymi przez ustawodawcę. Ponadto, ustęp 4 omawianego Regulaminu o treści: „Przewodniczący Rady może zwołać sesję w trybie nadzwyczajnym, o którym mowa w art. 20 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, w sprawach wyjątkowych, szczególnie i bardzo dokładnie uzasadnionych i wymagających niezwłocznych decyzji Rady. Powyższe warunki muszą być spełnione łącznie.” jest niezgodny z art. 20 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Ustawa nie wskazuje szczególnych warunków zwoływania sesji w trybie nadzwyczajnym, przy czym sam fakt zamieszczenia odmiennego trybu zwoływania sesji wskazuje, że przedmiotem sesji nadzwyczajnej są sprawy pilne, które nie mogą być załatwione w trybie sesji zwyczajnej. Określenie w Regulaminie Rady Miasta Milanówka dodatkowych przesłanek warunkujących możliwość zwołania sesji nadzwyczajnej narusza przywołany wyżej przepis ustawy.

Postanowienia §19 ust. 2 punkt 5, 7 i 8 Regulaminu Rady Miasta Milanówka przyznając Przewodniczącemu Rady uprawnienia w zakresie reprezentacji Rady na zewnątrz i nadzoru w imieniu Rady terminowości wykonywania uchwał oraz przyznanie kompetencji do zapewniania realizacji uprawnień Rady są sprzeczne z art. 19 ust 2 ustawy o samorządzie gminnym. Ustawa precyzyjnie formułuje uprawnienia przewodniczącego i ogranicza ich zakres tylko (świadczy o tym użycie słowa „wyłącznie”) do organizowania pracy rady (pojęcie to obejmuje zadania koordynowania prac komisji i działań klubów radnych) oraz zwolywania i prowadzenia obrad. W orzecznictwie także wskazuje się na materialno-techniczny charakter zadań związanych z pełnieniem funkcji przewodniczącego, stąd postanowienia regulaminu przyznające przewodniczącemu rady inne, merytoryczne uprawnienia istotnie naruszają obowiązujące przepisy.

Organ nadzoru stwierdza, że ustęp 3 §12 Regulaminu Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Milanówka istotnie narusza delegację zawartą w art. 19 ust. 2 oraz 18a ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 229 i art. 231 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.). Z treści ww. regulacji wynika, że do uprawnień Przewodniczącego Rady należy zbadanie pisma, uznanego przez autora za skargę pod kątem spełnienia wymogów określonych w art. 227 i 229 kpa i skierowanie go do właściwych podmiotów oraz poinformowanie o tym autora pisma i komisji. Ponadto, na podstawie ustępu 2 i 4§12 ww. Regulaminu pismo, które według Komisji Rewizyjnej nie spełnia kryteriów określonych w kpa dla skargi, Komisja kieruje do właściwych podmiotów, za powiadomieniem autora skargi, natomiast pismo, które tylko częściowo nosi znamiona skargi, Komisja opiniuje tylko w tym zakresie, a pozostałe zagadnienia zawarte w piśmie przekazuje właściwym podmiotom albo pozostawia bez rozpoznania o czym informuje jego autora. Niezależnie od argumentów celowościowych, jakimi są przyspieszenie rozpoznania przez organ sprawy i szybsze udzielenie odpowiedzi zainteresowanemu, przemawiających za wprowadzeniem rozwiązania kwalifikowania i rozpatrywania skarg przez inne podmioty niż rada tj. przewodniczącego rady i komisję rewizyjną, przekazanie im wymienionych uprawnień nie jest zgodne z wymogami nałożonymi przez ustawę. Należy podkreślić, że jedyną zgodną z przepisami powszechnie obowiązującego prawa, formą rozpatrzenia skargi przez radę gminy jest uchwała tej rady. Taką też formę przybrać musi wypowiedź organu (rady) w przedmiocie uznania braku swojej właściwości do rozpatrzenia skargi, a konsekwencji przekazanie skargi zgodnie z właściwością, czy też poinformowanie skarżącego o organie właściwym do rozpatrzenia skargi. Reasumując, w ocenie organu nadzoru, rada gminy zobligowana jest przepisami

kodeksu postępowania administracyjnego do każdorazowego podejmowania uchwały zarówno w sprawie rozpatrzenia skargi, jak też stwierdzenia braku właściwości do jej rozpatrzenia. Odpowiedź na skargę udzielona pismem przewodniczącego rady albo pochodząca od komisji rewizyjnej, nawet w zakresie wykazania braku właściwości rady, nie odpowiada wymogom prawa i dodatkowo stwarza stan, w którym rada de facto pozostaje w bezczynności.

W uwzględnieniu powyższego, organ nadzoru uznał za w pełni uzasadnione stwierdzenie nieważności powyższej uchwały we wskazanym zakresie.

Ponadto, organ nadzoru na podstawie art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wskazuje, że naruszają prawo:

- ust. 3 §1 Załącznika nr 1 do uchwały nr 374/XXXII/09 Rady Miasta Milanówka-Statut Miasta Milanówka,
- ust. 2 §8 Załącznika nr 1 do uchwały nr 374/XXXII/09 Rady Miasta Milanówka-Statut Miasta Milanówka,
- ust. 4 §13 Załącznika nr 1 do uchwały nr 374/XXXII/09 Rady Miasta Milanówka-Statut Miasta Milanówka.

Jak wynika z treści ust. 3 §1 Statutu Miasta Milanówka siedzibą organów Miasta jest Urząd Miasta Milanówka. Zgodnie z art. 41 ustawy z dnia z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93) siedzibą osoby prawnej jest miejscowość, w której ma siedzibę jej organ zarządzający. Siedzibą osoby prawnej, podobnie jak dla osoby fizycznej miejscem zamieszkania jest miejscowość czyli jednostka osadnicza lub inny obszar zabudowany posiadający odrębną nazwę. Pojęcie siedziby organów jednostki samorządu terytorialnego nie należy utożsamiać z adresem. Mając powyższe na względzie, w ocenie organu nadzoru określenie w statucie siedziby organów Miasta powinno przyjąć formę podania nazwy miejscowości (Miasto Milanówek).

Ustęp 2 §8 Statutu Miasta Milanówka stanowi: „Miasto nie może prowadzić działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej.” Postanowienie powyższe nie odpowiada zapisom art. 10 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43 z późn. zm.). W ustępach 1-3 ww. artykułu ustawodawca szczegółowo określił przesłanki, które muszą zostać spełnione, aby gmina mogła utworzyć spółkę prawa handlowego (spółkę z o.o. albo spółkę akcyjną) lub też przystąpić do takiej spółki. Przepis przyznaje zatem gminie prawo

do prowadzenia w określonych sytuacjach działalności gospodarczej, która wykracza poza sferę zadań o charakterze użyteczności publicznej.

W odniesieniu do kwestii powoływania przez radę komisji stałych i doraźnych, w paragrafie 13 ust. 4 Statutu Miasta Milanówka Rada Miasta przyjęła, że: "Nie wywiązywanie się komisji z nałożonych przez Radę obowiązków może stanowić podstawę odwołania przewodniczącego komisji lub jej rozwiązania." W świetle art. 18a ustawy o samorządzie gminnym rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy; zadania te rada realizuje poprzez powołanie komisji rewizyjnej. W skład komisji rewizyjnej zgodnie z ust. 2 omawianego artykułu wchodzi radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów, z wyjątkiem przewodniczącego i wiceprzewodniczących rady. Komisja rewizyjna jest komisją stałą - nowelizacja ustawy o samorządzie terytorialnym z dnia 29 września 1995 r. (Dz. U. Nr 124, poz. 601), polegająca m.in. na dodaniu art. 18a, wprowadziła obligatoryjność powołania komisji rewizyjnej. W aktualnym brzmieniu tego przepisu komisja rewizyjna jest obowiązkowym wewnętrznym organem rady, której konieczność utworzenia jak i wymogi odnoszące się do jej składu zostały ustawowo określone. Obligatoryjność istnienia komisji wynika również z art. 28b ustawy o samorządzie gminnym, który to przepis nakłada na komisję rewizyjną obowiązek zaopiniowania wniosku radnych o przeprowadzenie referendum w sprawie odwołania wójta z przyczyny innej niż nieudzielenie wójtowi absolutorium. Kwestionowany przez organ nadzoru zapis ust. 4 §13 Statutu Miasta Milanówka, który wprowadza możliwość rozwiązania każdej komisji, nie odpowiada art. 18a ustawy o samorządzie gminnym, gdyż w odniesieniu do komisji rewizyjnej, która jak już wcześniej wspomniano jest obligatoryjnym wewnętrznym organem rady, nie jest dopuszczalne jej zlikwidowanie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Miastu przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa w części objętej rozstrzygnięciem, z dniem jego doręczenia.


WOJEWODA M. KOZŁOWIECKI
Jacek Kozłowski