



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 28 grudnia 2018 r.

Poz. 5579

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.485.2018 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 21 grudnia 2018 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.) stwierdzam nieważność załącznika do uchwały I/7/2018 Rady Miejskiej w Kisielicach z dnia 19 listopada 2018 r. w sprawie Statutu Gminy Kisielice, w części dotyczącej:

- § 8 ust. 2 i ust. 3,
- § 13 ust. 1 pkt 10,
- § 14 ust. 1 pkt 2,
- § 18 ust. 3,
- § 29 ust. 3 i ust. 4,
- § 48 ust. 1 w zakresie sformułowania: ...”oraz innych podmiotów dotowanych z budżetu Gminy”,
- § 51 ust. 4,
- § 52 ust. 3 i ust. 4,
- § 54 ust. 3,
- § 61 oraz
- § 68 ust. 8.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Kisielicach, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, podjęła uchwałę, o której mowa na wstępie. Przedmiotem uchwały jest uchwalenie Statutu Gminy Kisielice, stanowiącego jej załącznik.

W ramach uchwalonego Statutu Gminy, Rada wprowadziła regulacje, o których mowa w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego naruszające prawo.

W § 8 ust. 2 Statutu Rada postanowiła, iż kontrolę gospodarki finansowej jednostki pomocniczej sprawuje Skarbnik Gminy i przedkłada informację w tym zakresie Burmistrzowi.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, przedmiotem regulacji statutowej, jest ustrój gminy. W obrębie tak rozumianej regulacji mieszczą się, m.in. sprawy organizacji wewnętrznej gminy oraz trybu pracy organów gminy. Należy zatem uznać, iż kwestionowane postanowienia załącznika do uchwały - § 8 ust. 2 oraz ust. 3, a odnoszące się do wskazania podmiotu kontrolującego gospodarkę finansową jednostek pomocniczych oraz nadzoru organów gminy, nie stanowią materii, która winna być uregulowana w statucie gminy. Stosownie do art. 35 ust. 3 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, kwestie te winny znaleźć odzwierciedlenie w statutach jednostek pomocniczych. Ponadto ust. 3 § 8 Statutu ma jedynie charakter czysto informacyjny. Akt prawa miejscowego, jakim jest statut gminy, nie może zawierać tego rodzaju regulacji.

Należy jednocześnie wskazać, iż w świetle art. 11a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym organami gminy są rada gminy oraz wójt, burmistrz, prezydent miasta.

Zgodnie zatem z art. 35 ust. 3 pkt. 5 ww. ustawy, organami kontroli i nadzoru nad działalnością organów jednostki pomocniczej są *ex lege*, rada gminy i wójt gminy.

Wobec powyższego kwestionowany zapis, powierzający sprawowanie kontroli gospodarki finansowej jednostek pomocniczych Skarbnikowi Gminy, narusza art. 35 ust. 3 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym. Skarbnik Gminy nie posiada bowiem statusu organu gminy. Zgodnie z art. 18a ust. 1 ww. ustawy rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy; w tym celu powołuje komisję rewizyjną.

Sprawowanie zatem kontroli w zakresie gospodarki finansowej nad jednostkami pomocniczymi, może być dokonywane jedynie przez komisję rewizyjną, w imieniu rady gminy, jako organu gminy.

W § 13 ust. 1 Statutu, Rada określając obowiązki Przewodniczącego Rady, w pkt 10, postanowiła, iż do jego obowiązków należy zapewnienie niezbędnych warunków do wykonywania mandatu przez radnych.

Tymczasem, kompetencje przewodniczącego rady gminy, zostały określone w art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, mają one charakter wyłączny i nie obejmują obowiązku, o którym mowa w kwestionowanym przepisie. Statut może precyzować zadania przewodniczącego, ale nie może nakładać na niego innych obowiązków, ani przyznawać mu innych kompetencji, niż te, które wynikają z ustawy i mieszczą się w pojęciu "organizowanie pracy rady i prowadzenie obrad rady".

W § 14 ust.1 pkt 2 Statutu, Rada postanowiła, iż powołuje ze swego grona Komisję Skarg, Wniosków i Petycji, działającą w zakresie rozpatrywania skarg na działania burmistrza i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych oraz wniosków i petycji kierowanych do Rady.

Zgodnie z art. 18 b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, rada gminy rozpatruje skargi na działania wójta i gminnych jednostek organizacyjnych; wnioski oraz petycje składane przez obywateli; w tym celu powołuje komisję skarg, wniosków i petycji.

Kwestionowane postanowienie, poprzez wprowadzenie ograniczenia uprawnień Komisji Skarg, Wniosków i Petycji w zakresie rozpatrywania skarg na działalność gminnych jednostek organizacyjnych, jedynie w stosunku do kierowników tych jednostek, stanowią modyfikację ww. przepisu ustawy, co w świetle stanowiska doktryny i judykatury, które to stanowisko podziela organ nadzoru, stanowi istotne naruszenie prawa i skutkuje koniecznością wyeliminowania ww. postanowienia z obrotu prawnego (m.in. wyrok NSA z dnia 10 listopada 2009 r. sygn. akt: II OSK 1256/09).

Ponadto należy wskazać, iż zgodnie z ust. 3 ww. art. 18b ustawy, Rada upoważniona została do określenia, w statucie gminy jedynie zasad i trybu działania komisji skarg, wniosków i petycji. Zakres jej działania oraz kompetencje, wynikają z regulacji ustawowej, ww. art. 18b ust. 1.

W § 18 ust. 3 Statutu Rada postanowiła, iż sesje nadzwyczajne Przewodniczący Rady zwołuje w ciągu 7 dni od otrzymania wniosku. Wniosek uznaje się za złożony skutecznie, jeżeli zawiera proponowany porządek obrad wraz z projektami uchwał (chyba, że porządek nie zawiera punktów, w których maja być podjęte uchwały).

W § 16 ust. 2 pkt 2 Statutu postanowiono, iż rada obraduje na sesjach nadzwyczajnych, zwoływanych na wniosek, w trybie określonym w art. 20 ust. 3 ustawy.

Zgodnie z art. 20 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, na wniosek wójta lub co najmniej 1/4 ustawowego składu rady gminy przewodniczący obowiązany jest zwołać sesję na dzień przypadający w ciągu 7 dni od dnia złożenia wniosku. Wniosek o zwołanie sesji powinien spełniać wymogi określone w ust. 1 w zdaniu drugim.

Jak wynika z powołanego przepisu ustawy, kwestie dotyczące zwołania sesji w trybie „nadzwyczajnym” zostały uregulowane w ustawie. Z powyższego przepisu wynika, iż sesja musi odbyć się najpóźniej 7 dnia, licząc od dnia złożenia wniosku. Regulacja zawarta w Statucie, nie stanowi wiernego powtórzenia regulacji ustawowej i może w konkretnej sytuacji być odmiennie interpretowana niż przepis ustawy. W związku z tym, iż ustawodawca uregulował kwestie dotyczące czasu zwołania sesji oraz podmiotów na wniosek, których przewodniczący rady gminy ma obowiązek zwołania sesji, kwestionowana regulacja statutowa, w ocenie organu nadzoru, jest zbędna. Ponadto należy podkreślić, jak wskazano wyżej modyfikacja przepisów

ustawowych stanowi istotne naruszenie prawa, a w ocenie organu nadzoru ma to miejsce w kwestionowanym postanowieniu.

W § 29 ust. 3 Statutu postanowiono, iż projekty uchwał winny być zgłoszone nie później niż 10 dni przed sesją, a zgłoszone przez radnych, komisje i kluby radnych muszą być złożone co najmniej 14 dni przed terminem sesji.

Zgodnie z treścią art. 20 ust. 5 i ust. 6 zd. 1. ustawy o samorządzie gminnym, na wniosek, odpowiednio wójta i klubu radnych, przewodniczący rady gminy jest obowiązany wprowadzić do porządku obrad najbliższej sesji rady gminy projekt uchwały, jeżeli wpłynął on do rady gminy co najmniej 7 dni przed dniem rozpoczęcia sesji rady.

W kwestionowanym postanowieniu, Rada określiła terminy, w jakich projekty uchwał winny być zgłoszone, nie uwzględniła jednak wyjątków wynikających z ww. przepisów, art. 20 ust. 5 i ust. 6, co powoduje, iż postanowienia Statutu w tym zakresie wydłużają terminy ustawowe na zgłoszenia uchwał przed terminem sesji.

W § 29 ust. 4 Statutu Rada określając tryb uchwałodawczy, wprowadziła obowiązek uprzedniego zaopiniowania projektu uchwały przedkładanego Przewodniczącemu Rady, co do zgodności z prawem przez radcę prawnego.

Tym samym, Rada narzuca organowi wykonawczemu gminy konieczność zatrudnienia radcy prawnego, a to pozostaje w sprzeczności z art. 60 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, która ustanawia, jako jedyny podmiot uprawniony do zaciągania zobowiązań w imieniu gminy i na jej rzecz, czyli zawierania umów - wójta gminy.

W § 48 ust. 1 Statutu, Rada postanowiła, iż Komisja Rewizyjna kontroluje działalność Burmistrza, gminnych jednostek organizacyjnych i jednostek pomocniczych Gminy oraz innych podmiotów dotowanych z budżetu Gminy.

Zgodnie z art. 18a ust. 1 i 4 zd. 1. ustawy o samorządzie gminnym, rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy; w tym celu powołuje komisję rewizyjną; komisja rewizyjna wykonuje inne zadania zlecone przez radę w zakresie kontroli.

Z powyższych przepisów wynika, iż ustawodawca określił kompetencje komisji rewizyjnej, umożliwiając jednocześnie radzie gminy zlecenia innych zadań w zakresie kontroli. Zgodnie z ust. 5 ww. przepisu ustawy, rada gminy winna określić jedynie zasady i tryb działania komisji rewizyjnej. Przepisy ustawy nie przewidują upoważnienia dla rady gminy do rozszerzenia, w statucie gminy, kompetencji kontrolnych komisji rewizyjnej w stosunku do podmiotów innych, niż przewidział ustawodawca ww. przepisie ustawy. Regulacja wskazana sentencji rozstrzygnięcia, wprowadzona zatem została bez podstawy prawnej.

Powyższe uwagi należy odnieść również do postanowień § 61 Statutu.

W § 51 ust. 4 Statutu Rada nałożyła na kontrolujących, w przypadku powzięcia w toku kontroli uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa, obowiązek niezwłocznego działania, poprzez złożenia pisemnego zawiadomienia organy ścigania oraz poinformowania przewodniczącego Komisji Rewizyjnej i Przewodniczącego Rady, wskazując dowody uzasadniające zawiadomienie.

W pierwszej kolejności należy wskazać, iż obowiązki radnych, określa art. 23 ust. 1 oraz art. 24 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Z regulacji tych nie wynika obowiązek zawiadamiania organów ścigania o podejrzeniu popełnienia przestępstwa.

Zgodnie z art. 304 Kodeksu postępowania karnego, każdy, dowiedziawszy się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, ma społeczny obowiązek zawiadomić o tym prokuratora lub Policję (§ 1 zd. 1); instytucje państwowe i samorządowe, które w związku ze swą działalnością dowiedziały się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, są obowiązane niezwłocznie zawiadomić o tym prokuratora lub Policję oraz przedsięwziąć niezbędne czynności do czasu przybycia organu powołanego do ścigania przestępstw lub do czasu wydania przez ten organ stosownego zarządzenia, aby nie dopuścić do zatarcia śladów i dowodów przestępstwa (§ 2).

Rada Miejska nie ma natomiast kompetencji, w ramach określenia zasad i trybu działania komisji rewizyjnej, do nakładania na kontrolujących dodatkowych obowiązków, powyższa regulacja została zatem wprowadzona bez podstawy prawnej. Obowiązek w tym zakresie, jak wynika z powołanego przepisu Kodeksu postępowania karnego, nałożony został na instytucje państwowe i samorządowe, które w związku ze swą

działalnością dowiedziały się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu. Natomiast inne osoby mają jedynie obowiązek społeczny.

W § 52 ust. 3 i ust. 4 oraz § 54 ust. 3 Statutu, zostały nałożone obowiązki na kierownika kontrolowanego podmiotu.

Zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, statut gminy określa organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy. W związku z powyższym, za niemieszczące w tak określonej materii statutowej, trzeba uznać postanowienia wyżej wymienionych: § 52 ust. 3 oraz ust. 4 Statutu, które zobowiązują kierownika kontrolowanego podmiotu, który odmówi wykonania czynności, wskazanych w ust. 1 lub 2 tego przepisu, do niezwłocznego złożenia na ręce osoby kontrolującej pisemnego wyjaśnienia i zobowiązania udzielenia na żądanie kontrolujących udzielenia ustnych i pisemnych wyjaśnień, także w przypadkach innych niż w ust. 3 oraz § 54 ust. 3 Statutu, przewidującego obowiązek złożenia w terminie 3 dni od daty odmowy podpisania protokołu przez kierownika kontrolowanego podmiotu, pisemnego wyjaśnienia jej przyczyn na ręce Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej.

Należy również wskazać, iż w § 73 ust. 1 Statutu, wkradł się błąd redakcyjny, poprzez odwołanie się do nieistniejącego zapisu -, § 75 ust. 1”.

Przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego, zawierającym przepisy powszechnie obowiązujące, a tego rodzaju błąd redakcyjny może wpłynąć na niewłaściwą interpretację poszczególnych przepisów. Należy zatem dostosować postanowienia Statutu w tym zakresie.

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

WOJEWODA WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Chojecki