



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 4 stycznia 2019 r.

Poz. 161

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.8.2019.KN WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 2 stycznia 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r., poz. 994, poz. 1000, poz. 1349, poz. 1432)

stwierdzam nieważność

§ 22 ust. 4, §56 ust. 1, §65 ust. 3, §77 ust. 3 i ust. 4, §79 ust. 4, §94 w zakresie wyrazów: „i jego zastępcy, sekretarza i skarbnika”, §95 ust. 3 zdanie drugie, §96 ust. 2 w zakresie wyrazów: „lub komisji” oraz §100 ust. 2 pkt 8 Załącznika Nr 1 do uchwały Nr II/7/18 Rady Gminy Kozielice z dnia 30 listopada 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Kozielice.

Uzasadnienie

W dniu 30 listopada 2018 r. Rada Gminy Kozielice podjęła uchwałę Nr II/7/18 w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Kozielice.

W toku badania legalności tego aktu organ nadzoru stwierdził, że w części wskazanej w petitum niniejszego rozstrzygnięcia został on podjęty z istotnym naruszeniem przepisów ustawy o samorządzie gminnym.

Materialnoprawną podstawę podjęcia badanej uchwały stanowi m.in. art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie statutu gminy. O tym, jakie kwestie winny być unormowane w tego rodzaju uchwale, rozstrzyga prawodawca w powołanej ustawie, wskazując w art. 3 ust. 1, że statut stanowi o ustroju gminy, w nim to bowiem rada reguluje organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy.

Niewątpliwie, co jest istotne w niniejszej sprawie, uchwała wydana w oparciu o art. 18 ust. 2 pkt 1 należy do kategorii aktów prawa miejscowego, musi ona zatem odpowiadać wymogom, jakie prawo stawia wobec aktów normatywnych, w szczególności jej postanowienia nie mogą naruszać norm prawnych, zamieszczonych w przepisach aktów wyższego rzędu.

Wymogów powyższych nie spełnia w części uchwalony przez Radę Gminy Kozielice Statut ze względów omówionych poniżej.

W §22 ust. 4 Załącznika Nr 1 do uchwały Nr II/7/18 Rada postanowiła, że „Na wniosek wójta lub co najmniej ¼ ustawowego składu rady gminy, przewodniczący rady zobowiązany jest zwołać sesję rady gminy w terminie 7 dni od dnia złożenia wniosku”. Regulacja ta stanowi bowiem nieuzasadnioną modyfikację art. 20 ust. 3 zdanie pierwsze ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym *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*. Zgodnie zatem z wolą ustawodawcy sesja, określana w doktrynie mianem nadzwyczajnej, winna zostać zwołana w taki sposób, aby jej posiedzenie odbyło się w ciągu siedmiu dni od dnia, w którym wniosek został złożony. Termin siedmiodniowy jest zastrzeżony dla posiedzenia, nie zaś dokonania czynności jego zwołania, co wynika z przyjętego przez Radę Gminy Kozielice postanowienia Statutu.

W związku z wejściem w życie ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych¹⁾ nowelizacji uległy przepisy ustawy o samorządzie gminnym, m.in. poprzez dodanie do treści tego aktu art. 18b, na mocy którego obligatoryjną komisją rady gminy jest komisja skarg, wniosków i petycji. Z brzmienia tej regulacji jednoznacznie wynika, że jest ona powoływana w celu rozpatrywania przez radę gminy skarg na działania wójta i gminnych jednostek organizacyjnych, wniosków oraz petycji składanych przez obywateli. W świetle powyższego za nieprawidłowe należy uznać wskazanie w §56 ust. 1 Statutu Gminy Kozielice, że „Do zadań komisji stałych należy opiniowanie, rozpatrywanie i zgłaszanie skarg, wniosków w sprawach przekazywanych doraźnie przez radę gminy lub w sprawach, wynikających z jej planów pracy albo zgłoszonych przez mieszkańców”, a także §79 ust. 4, w którym Rada postanowiła, że komisja rewizyjna opiniuje skargi na organy gminy. Kwestie dotyczące rozpatrywania skarg, wniosków i petycji - wolą prawodawcy – należą bowiem wyłącznie w gestii komisji skarg, wniosków i petycji, i co więcej dotyczą jedynie tych skarg, wniosków i petycji, które są zastrzeżone do właściwości rady gminy. Oczywistym jest, że komisja rady gminy nie będzie opiniować skarg, wniosków i petycji, które nie są kierowane do organu stanowiącego gminy, podobnie, jak rada nie będzie mogła odnieść się do zarzutów, które dotyczą jej działalności (tu właściwy jest wojewoda, o czym stanowi art. 229 pkt 1 ustawy Kodeksu postępowania administracyjnego²⁾).

Z kolei, w §65 Załącznika Nr 1 do uchwały Nr II/7/18 Rady Gminy Kozielice w rozdziale określającym zasady i tryb działania komisji rewizyjnej przewidziano m.in. możliwość korzystania z porad, opinii i ekspertyz osób posiadających wiedzę fachową w zakresie związanym z przedmiotem kontroli, stanowiąc jednocześnie w ust. 3, że: „W przypadku gdy skorzystanie z wyżej wskazanych środków wymaga zawarcia odrębnej umowy i dokonania wypłaty wynagrodzenia ze środków komunalnych, przewodniczący komisji przedstawia sprawę na posiedzeniu rady celem podjęcia uchwały zobowiązującej osoby zarządzającej mieniem komunalnym do zawarcia stosownej umowy w imieniu gminy”.

Dokonując oceny legalności cyt. unormowania wyjaśnić trzeba, że przepisy ustawy o samorządzie gminnym w sposób jednoznaczny rozdzielają funkcje rady gminy i wójta (burmistrza, prezydenta miasta), przyznając radzie funkcje stanowiące i kontrolne, zaś wójtowi funkcje wykonawcze. W ramach funkcji wykonawczych, ustawodawca precyzuje w art. 30 ww. ustawy, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa (w szczególności przygotowuje projekty uchwał rady gminy, określa sposoby ich wykonania, gospodaruje mieniem komunalnym, wykonuje budżet, zatrudnia i zwalnia kierowników gminnych jednostek organizacyjnych), a w art. 31, że kieruje on bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz. Konsekwencją powyższego jest brak uprawnienia do wkraczania przez organ stanowiący gminy w każdą z tych sfer bez wyraźnego upoważnienia ustawowego³⁾. Ponadto, wójt - zgodnie z art. 60 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym - odpowiada za prawidłową gospodarkę finansową gminy. Wójtowi również przysługuje wyłączne prawo zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych przez radę gminy (art. 60 ust. 2 pkt 1), a także dokonywania wydatków budżetowych (art. 60 ust. 2 pkt 3). Kompetencje rady gminy w zakresie gospodarki finansowej obejmują natomiast uchwalenie budżetu, nie zaś dysponowanie wydzielonymi w nim środkami. Wobec tego rada gminy nie jest upoważniona do podjęcia uchwały dotyczącej dokonania określonego wydatku z budżetu gminy, ponieważ jest to wyłączną kompetencją wójta. Stąd też wprowadzenie do Statutu Gminy zapisu umożliwiającego podjęcie przez radę uchwały w tym przedmiocie uznać należy za pozbawione podstawy prawnej⁴⁾.

Regulując kwestie związane z komisją rewizyjną Rada Gminy Kozielice postanowiła w §77 również, że „Przewodniczący komisji może zwracać się do przewodniczących innych komisji rady o oddelegowanie w skład zespołu kontrolnego osób mających kwalifikacje w zakresie tematyki objętej kontrolą” (ust. 3) oraz w dalszej kolejności, że „Do członków innych komisji uczestniczących w kontroli przeprowadzonej przez komisję, stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące komisji rewizyjnej” (ust. 4). Przyjęte rozwiązania stanowią naruszenie art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym *rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy; w tym celu powołuje komisję rewizyjną*. Do przeprowadzenia kontroli upoważniona jest zatem komisja rewizyjna, co oznacza, że poszczególnych czynności kontrolnych mogą dokonywać wyłącznie radni, którzy zostali wybrani

¹⁾ Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U., poz. 130).

²⁾ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania Administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 z późn. zm.).

³⁾ Tak: wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 sierpnia 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 1690/16.

⁴⁾ Tak: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 maja 2005 r., sygn. akt III SA/Wr 26/04.

do jej składu. Prawodawca nie przewidział możliwości uczestnictwa w kontrolach przeprowadzanych przez komisję rewizyjną przez radnych niewchodzących w jej skład. Z brzmienie powołanego unormowania płynie ten wniosek, że rada ustalając skład komisji rewizyjnej, winna uwzględnić zarówno charakter, jak i wagę obowiązków ciążących na radnych, będących jej członkami.

W rozdziale 8. Statutu Rada zawarła postanowienia dotyczące zapytań i interpelacji wnoszonych przez radnych. Przed przystąpieniem do oceny ich legalności wyjaśnienia wymaga, że zasadnicze rozwiązania w tym zakresie przewiduje ustawa o samorządzie gminnym, z treści której wynika przede wszystkim, że interpelacje i zapytania radni mogą kierować do wójta (art. 24 ust. 3). Z brzmienia tego przepisu wynika bezspornie, że jedynie wójt może być odbiorcą interpelacji i zapytań składanych przez radnych, co oznacza, że wskazanie przez Radę Gminy Kozielice jako ich adresatów także zastępcę wójta, sekretarza, skarbnika, a także komisje rady (**§94 ust. 1** oraz **§96 ust. 2** Statutu), stanowi istotne naruszenie prawa. Dodatkowo, w zdaniu drugim **§95 ust. 3** Statutu Rada postanowiła, że *przewodniczący może nie przyjąć interpelacji, która nie odpowiada warunkom określonym w ust. 1 i 2*. Brak jest jakiegokolwiek uzasadnienia do podjęcia cyt. wyżej regulacji. Jak już bowiem wyjaśniono, to ustawa o samorządzie gminnym precyzuje kwestie dotyczące realizacji złożonej interpelacji. Ustawodawca w żadnym przypadku nie przewidział możliwości aby złożona interpelacja mogła zostać odrzucona z powodu braku – określonych przez Radę – wymogów.

W tym miejscu podkreślenia wymaga, że rada gminy realizując upoważnienie wynikające z przepisu ustawy poprzez podjęcie stosownej uchwały nie może działać z naruszeniem przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu, w tym, w szczególności poprzez ich modyfikowanie. Z przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁾ wynika wprost, że organy administracji działają na podstawie i w granicach obowiązującego prawa (art. 7). Każde zaś przekroczenie granic delegacji ustawowej w akcie prawnym tworzonym przez lokalnego prawodawcę uznać należy za istotne naruszenie prawa.

Z powyższych względów wyeliminowania z obrotu prawnego wymaga również przyznane w **§100 ust. 2 pkt 8** Załącznika Nr 1 do kwestionowanej uchwały uprawnienie wójta do „podejmowania uchwał o zaskarzeniu rozstrzygnięć wskazanych w art. 98 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym”.

Uzasadniając powyższe stanowisko w pierwszej kolejności wskazania wymaga, że wójt, jako jednoosobowy organ wykonawczy gminy, podejmuje rozstrzygnięcia w drodze decyzji bądź zarządzeń. Uchwały natomiast zawsze są zastrzeżone dla organów kolegialnych i są efektem głosowania osób wchodzących w skład takich organów. Odnośnie gminy organem właściwym do podejmowania uchwał jest jej organ stanowiący – rada gminy, co wynika wprost z art. 14 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Nadto, w myśl art. 98 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym *do złożenia skargi uprawniona jest gmina lub związek międzygminny, których interes prawny, uprawnienie albo kompetencja zostały naruszone. Podstawą do wniesienia skargi jest uchwała lub zarządzenie organu, który podjął uchwałę lub zarządzenie albo którego dotyczy rozstrzygnięcie nadzorcze*. Z unormowania tego jasno wynika, że organem właściwym do zaskarżenia aktu nadzoru jest ten organ gminy, który zakwestionowaną przez organ nadzoru uchwałę (zarządzenie) podjął. Przepisy ustawy o samorządzie gminnym, ani żadnego innego aktu powszechnie obowiązującego prawa nie przewidują możliwości scedowania tej kompetencji na inny podmiot (organ).

Mając na względzie przedstawioną w niniejszym rozstrzygnięciu argumentację, stwierdzenie nieważności **§22 ust. 4**, **§56 ust. 1**, **§65 ust. 3**, **§77 ust. 3 i ust. 4**, **§79 ust. 4**, **§94** w zakresie wyrazów: „i jego zastępcy, sekretarza i skarbnika”, **§95 ust. 3 zdanie drugie**, **§96 ust. 2** w zakresie wyrazów: „lub komisji” oraz **§100 ust. 2 pkt 8** Załącznika Nr 1 do uchwały Nr II/7/18 Rady Gminy Kozielice z dnia 30 listopada 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Kozielice, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

⁵⁾ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia.

WOJEWODA ZACHODNIOPOMORSKI

Tomasz Hinc