



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 27 listopada 2018 r.

Poz. 5125

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.446.2018 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 26 listopada 2018 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r., poz. 944 z późn. zm.) **stwierdzam nieważność załącznika do uchwały** Nr XXXVIII/290/2018 Rady Gminy Janowiec Kościelny z dnia 17 października 2018 r. w sprawie Statutu Gminy Janowiec Kościelny, w części:

- § 8,
- § 28 ust. 4,
- § 29 ust. 1 pkt 3 od słów "przy pomocy" do „Urzędu Gminy”,
- § 29 ust. 2 pkt 3,
- § 52 ust. 3,
- § 52 ust. 4 w zakresie sformułowania: „także w przypadkach innych niż określone w ust. 3”
- § 55,
- § 62 w zakresie sformułowania: „poprzez wyznaczenie pracownika Urzędu Gminy”,
- § 71 ust. 1,
- § 86 ust. 1 w części: „, na zasadach określonych w ustawie”
- § 96,
- § 97.

UZASADNIENIE

W załączniku do uchwały, o której mowa we wstępie, Rada Gminy Janowiec Kościelny, działając w oparciu o art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, uchwaliła Statut Gminy Janowiec Kościelny, zwany dalej Statutem.

W ocenie organu nadzoru, kwestionowana uchwała w części wskazanej w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, rażąco narusza prawo.

W § 8 Statutu Rada Gminy Janowiec Kościelny postanowiła, że jednostki pomocnicze, o których mowa w § 4 ust. 3 nie prowadzą gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy.

Ze stanowiskiem tym nie można zgodzić się, bowiem gospodarka finansowa jednostek pomocniczych *prowadzona* jest w ramach budżetu gminy i jednostki te dysponują środkami finansowymi wyodrębnionymi w budżecie gminy dla danej jednostki. Z treści przepisu art. 51 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym wynika bowiem, że statut gminy określa uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu *gminy*. Jednostki pomocnicze nie posiadają odrębnych *budżetów* - działają w ramach budżetu gminy. Zatem, Statut Gminy w zakresie tym narusza prawo.

W § 28 ust. 4 Statutu, Rada postanowiła, że Komisja (Rady - przyp. red.) może z własnej inicjatywy podejmować współpracę z komisjami rad innych jednostek samorządu terytorialnego. Przy czym podobne postanowienia zawarła również w § 96-§ 97 Statutu, odnośnie wspólnych sesji z radami innych jednostek samorządu terytorialnego, gdzie określiła zasady organizowania (zakres przedmiotowy, zwoływanie) takich posiedzeń, jak również rozstrzygnęła, co do ponoszenia kosztów ich organizacji i możliwości uchwalenia regulaminu wspólnych obrad.

W ocenie organu nadzoru, powyżej wskazane uregulowania wykraczają poza ramy delegacji ustawowej, wynikającej z art. 22 w zw. z art. 3 ust. 1 i art. 40 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym. Pierwszy z powołanych przepisów precyzuje przedmiot regulacji statutu, stanowiąc, że określa on organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy. Należy wskazać, że powyższe przepisy ustawowe wyznaczają granice swobody rady gminy w kształtowaniu treści tego aktu rangi prawa miejscowego, która sprowadza się do regulacji zagadnień o charakterze ustrojowym. Jednocześnie należy, podkreślić, że zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, przez gminę należy rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium. Z tego względu każda rada gminy, będąc suwerennym organem stanowiącym na swym terenie, może podejmować uchwały obowiązujące wyłącznie na obszarze własnego działania, co wynika zresztą wprost z art. 94 Konstytucji RP, a zatem w granicach gminy i niewykraczające poza jej obszar. Ponadto brzmienie art. 22 tejże ustawy, wskazuje, że zawarte w statucie regulacje dotyczyć mają struktury i zagadnień wewnątrzgminnych, co oznacza, że nie mogą one normować trybu pracy organów niebędących organami tej gminy, a w szczególności organów innych gmin. Tym samym, oddziaływanie regulacji zamieszczonych w kwestionowanych przepisach - § 28, § 96-97 statutu, wykracza poza obszar działania Rady Gminy Janowiec Kościelny. Ponadto, odnosząc się do postanowień § 28 ust. 4 Statutu, należy wskazać, iż żadna z komisji rady nie jest upoważniona do nawiązywania współpracy z komisjami rad innych jednostek samorządu terytorialnego, między innymi z powodu nieposiadania uprawnienia do reprezentacji Gminy Janowiec Kościelny na zewnątrz, które z mocy samego prawa należy się organowi wykonawczemu, czyli Wójtowi Gminy.

W § 29 ust. 1 pkt 3 Statutu, Rada postanowiła, że do zadań Przewodniczącego Komisji należy w szczególności zapewnienie przy pomocy wyznaczonego pracownika Urzędu Gminy przygotowania oraz dostarczenie członkom Komisji niezbędnych materiałów.

W ocenie organu nadzoru przepis ten, w części wskazanej w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia, wkracza w kompetencję Wójta. Zgodnie bowiem z art. 33 ustawy o samorządzie gminnym, wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy (ust. 1), którego organizację i zasady funkcjonowania określa regulamin organizacyjny, przez niego nadany w drodze zarządzenia (ust. 2). Zgodnie z art. 33 ust. 3 tejże ustawy, Wójt jest kierownikiem Urzędu. Oznacza to, iż władztwo organizacyjne nad aparatem pomocniczym sprawuje wójt. Wprawdzie w powołanym przepisie pozostawiono kompetencję Wójta do wyznaczenia pracownika do pomocy Przewodniczącemu Komisji, jednakże niedopuszczalne jest aby w samym statucie nakładać jakiegokolwiek obowiązki i zadania bezpośrednio na pracowników zatrudnionych w strukturach urzędu (vide: wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 kwietnia 2016 r., sygn. akt IV SA/GL 794/15, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 18 października 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 638/13).

Powyższą argumentację należy również odnieść do postanowień zawartych w § 62 Statutu, stanowiącego, że obsługę biurową Komisji Rewizyjnej zapewnia Wójt poprzez wyznaczenie pracownika Urzędu Gminy.

Zgodnie z § 52 ust. 3 Statutu, kierownik kontrolowanego podmiotu, który odmówi wykonania czynności, o których mowa w ust. 1 i 2 (zapewnienia odpowiednich warunków do przeprowadzenia kontroli, przedkładania żądanych dokumentów i materiałów, zapewnienie wstępu do obiektów i pomieszczeń kontrolowanego podmiotu - przyp. red.), obowiązany jest do niezwłocznego złożenia na ręce osoby kontrolującej pisemnego wyjaśnienia.

Zdaniem organu nadzoru powyższa regulacja rażąco narusza prawo. Komisję rewizyjną, o czym stanowi art. 18 a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, powołuje się w celu kontrolowania działalności wójta gminy oraz gminnych jednostek organizacyjnych, jak również wykonywania innych zadań kontrolnych zleconych przez radę gminy (art. 18a ust. 4 zd. 1 ustawy). Oprócz zadań kontrolnych ustawa o samorządzie gminnym nałożyła na komisję rewizyjną także pewne zadania o charakterze opiniodawczo-wnioskowym, lecz stwierdzić należy, że komisja rewizyjna nie ma uprawnień nadzorczych. Może ona badać i oceniać prawidłowość działań kontrolowanych organów i jednostek organizacyjnych, nie może im jednak wydawać wiążących dyspozycji dotyczących wyjaśnienia na piśmie przyczyn niewykonania polecenia kontrolującego. Z tych samych przyczyn nie można uznać, by dopuszczalne było zobowiązanie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych do

złożenia pisemnego wyjaśnienia odmowy podpisania protokołu kontroli, co też Rada uczyniła w § 55 ust. 1 Statutu. Należy przy tym zwrócić uwagę, że zwierzchnikiem służbowym kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, którzy odpowiadają z kolei za całokształt działania jednostki, jest wójt i to właśnie on jest podmiotem uprawnionym do stosowania środków władczych wobec kierowników jednostek organizacyjnych.

Konsekwencją stwierdzenia nieważności § 51 ust. 3 i § 55 ust. 1 Statutu, jest stwierdzenie nieważności § 51 ust. 4 i § 55 ust. 2 Statutu, zawierających odesłania do treści nieważnych przepisów Statutu, w zakresie wynikającym z sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

W § 71 Statutu, Rada postanowiła, że Rada może rozpocząć obrady tylko w obecności, co najmniej połowy swego ustawowego składu.

Należy wskazać, iż przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie wprowadzają limitu radnych, przy zachowaniu którego może rozpocząć się sesja. Ustanawiają natomiast w art. 14 ustawy, minimum radnych, których obecność jest niezbędna do podejmowania uchwał (obecność co najmniej połowy ustawowego składu rady). Wobec czego, zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie gminnym, sesja bez wymaganego quorum do podejmowania uchwał, może zostać rozpoczęta i prowadzona, z tym skutkiem, że dopóty nie zostanie uzupełnione quorum w jej trakcie, nie będzie można podejmować na niej uchwał.

W § 86 Statutu, Rada postanowiła, iż inicjatywę uchwałodawczą posiada grupa, co najmniej 3 radnych, kluby radnych, komisje i Wójt oraz mieszkańcy na zasadach określonych w ustawie.

Należy wskazać, iż zgodnie z art. 41 a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, szczegółowe zasady noszenia inicjatyw obywatelskich, zasady tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasady promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych, formalne wymogi, jakim muszą odpowiadać składane projekty, z zastrzeżeniem przepisów niniejszej ustawy określa rada gminy, w drodze uchwały. Wobec czego, powyższy przepis Statutu, w części w której odsyła do zasad określonych w ustawie w zakresie wnoszenia obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych, narusza prawo.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak we wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Sławomir Sadowski
Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski