



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 15 listopada 2018 r.

Poz. 5329

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.336.2018.KN WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 13 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. 994, poz. 1000, poz. 1349, poz. 1432)

stwierdzam nieważność

- § 15 ust. 2,
- § 64 ust. 3,
- § 73

Załącznika do uchwały Nr LII/634/2018 Rady Miejskiej Mielna z dnia 5 października 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Mielno.

Uzasadnienie

W dniu 5 października 2018 r. Rada Miejska Mielna podjęła uchwałę Nr LII/634/2018 w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Mielno.

Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 15 października 2018 r.

Materialnoprawną podstawę podjęcia ww. uchwały stanowi art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym *do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie statutu gminy*. Nie budzi wobec tego wątpliwości uprawnienie rady gminy do podjęcia uchwały w tym przedmiocie, jednakże zdaniem organu nadzoru przepisy § 15 ust. 2, § 54 ust. 3, § 73 Załącznika do ww. uchwały w sposób istotny naruszają obowiązujące przepisy prawa.

Dokonując oceny legalności działania Rady Miejskiej Mielna we wskazanym zakresie, podkreślić należy, że w myśl przepisów ustawy o samorządzie gminnym statut gminy stanowi o jej ustroju (art. 3 ust. 1), określa organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy (art. 22 ust. 1), zasady działania klubów radnych (art. 23 ust. 4), zasady i tryb działania komisji rewizyjnej oraz komisji skarg, wniosków i petycji (art. 18a ust. 5, art. 18b ust. 3), a także zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich (art. 11b ust. 3).

I tak, zgodnie z uchwalonym przez Radę § 15 ust. 2 Statutu Mielna *przewodniczący Rady jest zobowiązany zwołać sesję nadzwyczajną w ciągu 7 dni od dnia złożenia wniosku*. Kwestię terminu zwołania sesji z inicjatywy organu wykonawczego gminy lub uprawnionej grupy radnych reguluje art. 20 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten wyraźnie wskazuje, że w takim przypadku przewodniczący rady powinien zwołać sesję na dzień przypadający w ciągu 7 dni od dnia złożenia wniosku. Wynika z tego, że sesja musi odbyć się najpóźniej w siódmym dniu od daty wpłynięcia wniosku w sprawie jej zwołania. Natomiast w myśl kwestionowanego postanowienia Statutu w wyżej określonym terminie Przewodniczący Rady zobowiązany jest dokonać czynności zwołania sesji, co może powodować, że posiedzenie Rady mogłoby odbyć się później, już po upływie siedmiodniowego terminu. Taka redakcja przepisu § 15 ust. 2 Statutu przesądza o jego niezgodności z art. 20 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Następnie, w § 64 ust. 3 Załącznika do kwestionowanej uchwały organ stanowiący Gminy Mielno określił w sposób nieuprawniony, możliwość zobowiązania Burmistrza do określonego działania. W przepisie tym bowiem postanowiono, że *w przypadku, gdy skorzystanie z wyżej wskazanych środków wymaga zawarcia odrębnej umowy i dokonania wypłaty wynagrodzenia ze środków gminnych, Przewodniczący Komisji przedstawia sprawę na posiedzeniu Rady, celem podjęcia uchwały zobowiązującej osoby zarządzającej mieniem gminnym do zawarcia stosownej umowy.*

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 w każdą z tych sfer bez wyraźnego upoważnienia ustawowego¹⁾. 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. Z powyższego wynika, że 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 prawnej²⁾.

Rada Miejska Mielna dopuściła się także naruszenia prawa w § 73 uchwalonego w dniu 5 października 2018 r. Statutu. Mocą tego przepisu przyznała bowiem komisji rewizyjnej, będącej wewnętrznym organem kontrolnym Rady, kompetencje do przygotowania Radzie materiałów dla rozpatrzenia skargi na działalność Burmistrza i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych oraz projektu uchwały w sprawie rozpatrzenia takiej skargi.

Zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym *rada gminy ze swojego grona może powoływać stałe i doraźne komisje do określonych zadań, ustalając przedmiot działania oraz skład osobowy.* Zauważyć w tym miejscu należy, że komisje powoływane w oparciu o cyt. przepis ustawy nie mają żadnych „samodzielnych” kompetencji, a zakres ich zadań jest kreowany każdorazowo przez organ stanowiący, w zależności od jego potrzeb i planów organizacyjnych.

Zupełnie odmienny charakter mają komisje, wskazane w art. 18a i art. 18b ustawy, tj. komisja rewizyjna oraz komisja skarg, wniosków i petycji. Zarówno ich rola jak i przedmiot działania są przez ustawę wyraźnie określone. Komisje te są organem pomocniczym rady gminy i są powoływane w celu realizacji przez radę przypisanych jej zadań w zakresie kontroli działalności wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy (komisja rewizyjna), jak również w zakresie rozpatrywania skarg na działania wójta i gminnych jednostek organizacyjnych, a także rozpatrywania wniosków i petycji składanych przez obywateli (komisja skarg, wniosków i petycji). W przeciwieństwie do „zwykłych” komisji stałych i doraźnych powołanie ww. komisji jest obligatoryjne.

Wypełniając obowiązek wskazany przez ustawodawcę w art. 18b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, Rada Miejska Mielna w § 74 i następnych Załącznika do kwestionowanej uchwały postanowiła wprowadzić regulacje dotyczące zasad i trybu działania Komisji Skarg, Wniosków i Petycji. Jednakże, kompetencje przysługujące ww. komisji z mocy ustawy Rada przypisała także Komisji Rewizyjnej (§ 73 Statutu), co w ocenie Wojewody Zachodniopomorskiego stanowi o naruszeniu przepisu art. 18b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym *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.*

¹⁾Tak: wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 sierpnia 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 1690/16.

²⁾Tak: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 maja 2005 r., sygn. akt III SA/Wr 26/04.

Na marginesie, dodać także należy, że także normy ustawy o samorządzie gminnym odnoszące się do komisji rewizyjnej nie przyznają jej uprawnień w ww. zakresie. Co prawda zgodnie z treścią art. 18a ust. 1 ww. aktu komisja rewizyjna kontroluje działalność wójta, ale nie jest to jednoznaczne z prawem do rozpatrywania przez nią skarg dotyczących działalności organu wykonawczego.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności § 15 ust. 2, § 64 ust. 3, § 73 Załącznika do uchwały Nr LII/634/2018 Rady Miejskiej Mielna z dnia 5 października 2018 r. w sprawie *uchwalenia Statutu Gminy Mielno*, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Na 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.

wz. WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Marek Subocz
WICEWOJEWODA