

Olsztyn, dnia 7 stycznia 2022 r.

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

PN.4131.27.2022

URZĄD MIEJSKI W OLECKU (SEKRETARIAT)	
wpłynęło dnia	14.01.2022
Nr rej.	M76/22
DEKTERACJA	PODPIS DEKRETUJĄCEGO

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1372, z późn. zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr BRM.0007.124.2021 Rady Miejskiej w Olecku z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie Statutu Gminy Olecko, w części: § 12, §16 ust. 1, § 28 ust.1, § 38 ust. 2 pkt 1, § 38 ust. 5, § 54 ust. 3, § 58, § 59 ust. 4-6.

UZASADNIENIE

Uchwałą, o której mowa we wstępie, Rada Miejska w Olecku, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, ustanowiła Statut Gminy Olecko, zwany dalej Statutem.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 8 grudnia 2021 r.

W ocenie organu nadzoru, wskazane w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia postanowienia Statutu, zostały przyjęte z istotnym naruszeniem prawa.

W art. 5 ust. 3, art. 11b ust. 3, art. 18a ust. 5, art. 18b ust. 3, art. 22 ust. 1 i ust. 2, art. 23 ust. 4, art. 37a i art. 51 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, ustawodawca w sposób jednoznaczny określił materię, jaka winna znaleźć odzwierciedlenie w statucie gminy.

Zgodnie z art. 22 ustawy o samorządzie gminnym, organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy, określa statut gminy (ust. 1), który podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym (ust. 2). Przez dyspozycję określenia organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy organów gminy, należy rozumieć opis funkcjonowania i sposobu wykonywania zadań przez organy gminy a także form, w jakich współdziałają ze sobą.

Należy podkreślić, że wprowadzone w statucie gminy normy pozostawać muszą w zgodzie z regulacjami ustawy ustrojowej, jak i innymi przepisami zamieszczonymi w aktach wyższego rzędu, a także nie mogą wkraczać w materię już uregulowaną ustawą. W orzeczeniach sądów administracyjnych, wielokrotnie podkreślano, że powtórzenia i modyfikacje przepisów ustawowych, stanowią istotne naruszenie prawa. Organ stanowiący gminy, uchwalając akt prawa miejscowego, zobowiązany jest bowiem do uwzględniania przepisów § 118 i § 137 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów

z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej". Stosownie do powołanych regulacji, w akcie wykonawczym nie powtarza się tego, co zostało wcześniej przez prawodawcę unormowane w przepisie powszechnie obowiązującym. Nie zamieszcza się także przepisów prawnych, niezgodnych ze wskazanymi aktami normatywnymi, a więc przepisów modyfikujących ich treści. Naruszenie tego zakazu i wprowadzenie do uchwały przepisów ustawowych, powoduje rażące naruszenie prawa i skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności tych przepisów. Sprzeczne z prawem jest dokonywanie zmian w przepisach ustawowych i regulowanie niektórych kwestii, w sposób odmienny niż w ustawie. Oznacza to, że powszechnie obowiązujący porządek prawny narusza w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez organ stanowiący gminy, raz jeszcze tego, co zostało już uregulowane w źródle prawa powszechnie obowiązującego, lecz również modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu (wyrok WSA w Olsztynie z dnia 7 listopada 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 722/17).

W § 12 Statutu, Rada Miejska w Olecku postanowiła, że radni ponoszą przed Radą i mieszkańcami odpowiedzialność za udział i wyniki pracy w Radzie.

Powyższy przepis Statutu przekracza zakres upoważnienia ustawowego, bowiem określenie odpowiedzialności radnych, nie dotyczy kwestii ustrojowych ani trybu pracy organów gminy, zastrzeżonych do unormowań statutowych określonych w art. 22 ust. 1 ustawy. Ustawa o samorządzie gminnym, zgodnie z przyjętym w art. 23 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, modelem wolnego mandatu radnego, nie zawiera przepisu, który mógłby stanowić podstawę do regulowania kwestii odpowiedzialności radnych w statucie gminy. Tym samym, przepis ten winien zostać wyeliminowany z obrotu prawnego.

Z przekroczeniem normy kompetencyjnej, został podjęty również przepis § 16 ust. 1 Statutu, w którym Rada Miejska postanowiła, że w okresie 3 miesięcy od rozpoczęcia kadencji, Rada na wniosek Przewodniczącego, może określić uchwałą główne kierunki pracy i sposoby realizacji zadań Rady.

Należy wskazać, że żaden z przepisów ustawy o samorządzie gminnym, nie upoważnia rady do stanowienia w przedmiocie kierunków jej działania, a także określania sposobów realizacji jej zadań. Należy zauważyć, że kwestie te uregulował ustawodawca w przepisach ustawy o samorządzie gminnym, ustalając zakres jej właściwości oraz sposób i tryb procedowania. Ponadto kwestie ustrojowe związane z realizacją zadań rady, zastrzeżone zostały – co wynika z ww. cytowanego art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, do materii statutowej i nie mogą być regulowane w innych uchwałach. Wobec czego, przepis ten należy wyeliminować z obrotu prawnego.

Przepis § 28 ust. 1 Statutu, w którym Rada postanowiła, że podczas obrad na sali może być obecna publiczność, która zajmuje wyznaczone w tym celu miejsca, został podjęty z przekroczeniem normy kompetencyjnej, a także stanowi modyfikację art. 11b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, ustanawiającego prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesję rady gminy i posiedzenia jej komisji.

W § 38 ust. 2 pkt 1 oraz ust. 5 Statutu, Rada Miejska w Olecku, ustanowiła obowiązek: podpisania projektu uchwały pochodzącej z tzw. „inicjatywy obywatelskiej” przez przedstawiciela inicjatora oraz wyłonienia przedstawiciela inicjatora. Przepisy te, w ocenie organu nadzoru, zostały podjęte z przekroczeniem normy kompetencyjnej, bowiem zasady tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, oraz wymogi formalne, jakim muszą odpowiadać składane w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej projekty, winny zostać – zgodnie z art. 41 a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, uregulowane w uchwale dotyczącej szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, a nie statucie danej jednostki samorządu terytorialnego.

W § 54 ust. 3 Statutu, Rada Miejska w Olecku zawarła postanowienie, że komisja, za zgodą Rady i w miarę posiadanych środków w budżecie gminy, może korzystać z porad, opinii i ekspertyz rzeczoznawców, ekspertów i biegłych, posiadających wiedzę fachową w zakresie związanym w zakresie działania komisji.

Jak wyżej wskazano, zakres przedmiotowy statutu obejmuje zagadnienia ustrojowe, a więc sprawy związane z ustrojem gminy, organizacją wewnętrzną, czy też trybem pracy jej organów. Kompetencja rady gminy w zakresie gospodarki finansowej dotyczy uchwalania budżetu, co wynika z treści art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Nie obejmuje zaś dysponowania wydzielonymi w budżecie środkami, ponieważ budżet gminy wykonuje organ wykonawczy gminy, o czym stanowi przepis art. 30 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Wskazać należy, że zakres spraw powierzonych radzie gminy musi być interpretowany ściśle i nie może prowadzić do swobodnego podejmowania przez rady uchwał w sprawach niezastrzeżonych do jej kompetencji. Natomiast, kwestionowane postanowienia przedmiotowej uchwały przyznają Radzie Miejskiej w Olecku i jej Komisji Rewizyjnej kompetencje do władczego rozstrzygania w formie uchwał o sprawach, w których nie jest ona władna decydować. Zaciąganie zobowiązań oraz dokonywanie wypłat w związku z umowami o świadczenie usług mieści się w pojęciu gminnej gospodarki finansowej, a zatem wskazane postanowienia pozostają w sprzeczności z dyspozycją art. 60 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym, w którym to przepisie wskazano wójta jako organ odpowiedzialny za gospodarkę finansową gminy oraz określono jego uprawnienia, a organem tym jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). Stosownie do treści art. 60 ust. 2 pkt 1 i 3 ustawy o samorządzie gminnym, wójtowi gminy przysługuje wyłączne

prawo zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych przez radę gminy, a także dokonywania wydatków budżetowych. Z uwagi na wynikającą z tegoż przepisu odpowiedzialność wójta za prawidłową realizację budżetu, za niedopuszczalne uznać należy zawieranie w statucie postanowień umożliwiających innym niż organ wykonawczy danej gminy, podejmowanie czynności (zlecenie wykonania ekspertyzy, opinii, etc.), mających w efekcie wpływ na prawidłowe wydatkowanie środków finansowych.

W przepisie § 58 Statutu, Rada wskazała, że członek komisji podlega wyłączeniu z udziału w kontroli, jeżeli przedmiot kontroli może dotyczyć jego praw i obowiązków albo jego małżonka, zstępnych, wstępnych i rodzeństwa.

W ocenie organu nadzoru, rada gminy nie ma podstaw prawnych do kształtowania praw lub obowiązków radnych, w tym członków komisji rewizyjnej, w sposób odmienny, aniżeli wynika to z ustawy. Zgodnie z art. 18 a ustawy o samorządzie gminnym, rada gminy jest organem uprawnionym do powołania członków komisji rewizyjnej i tylko rada uprawniona jest do odwołania radnego z tej funkcji. Z kolei w myśl art. 25a tejże ustawy, radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeżeli dotyczy to jego interesu prawnego. Wyłączenie, o którym mowa w tym przepisie dotyczy samego głosowania w radzie i komisji, a nie pracy w radzie albo komisji. Przyjęte zaś w statucie wyłączenie radnego dotyczy nie tylko głosowania w komisji, ale również pracy w komisji. Należy podkreślić, że zakazu ukształtowanego ustawą, rada gminy nie może rozszerzać na udział w pracach komisji, a nadto - modyfikować w tym zakresie brzmienia przepisu ustawy.

W treści § 59 ust. 4 Statutu, określając zasady i tryb działania komisji rewizyjnej, Rada postanowiła, że Komisja, na podstawie protokołu kontroli, sporządza i kieruje do kierownika kontrolowanej jednostki i Burmistrza wystąpienie pokontrolne, zawierające wnioski i zalecenia usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości w określonym terminie. Następnie w § 59 ust. 5 Statutu, Rada postanowiła, że kierownik kontrolowanej jednostki, do której zostało skierowane wystąpienie pokontrolne, jest obowiązany zawiadomić komisję o sposobie realizacji wniosków i zaleceń w wyznaczonym terminie, z zastrzeżeniem ust. 6, w którym Rada ustanowiła tryb odwoławczy od wystąpienia pokontrolnego.

W ocenie organu nadzoru, ww. przepisy, stanowią przekroczenie upoważnienia do określania w statucie gminy zasad i trybu działania komisji rewizyjnej. Podnieść należy, że komisja rewizyjna, nie posiada uprawnień nadzorczych. Może ona badać i oceniać prawidłowość działań kontrolowanych organów i jednostek organizacyjnych, nie może im jednak wydawać zaleceń pokontrolnych usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości

w określonym terminie. Należy wskazać, że rola komisji rewizyjnej ogranicza się do dokonania czynności kontrolnych i dokonania ustaleń w tym zakresie. Przyjęcie tych ustaleń – stwierdzenie, że są prawidłowe i ostateczne, należy zawsze do rady gminy. Wynika to wprost z art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy, w tym celu powołuje komisję rewizyjną, a także z treści art. 18a ust. 4 zd. 1 tejże ustawy, stanowiącego, że komisja rewizyjna wykonuje inne zadania zlecone przez radę w zakresie kontroli. Wobec czego, komisja rewizyjna, która jest organem wewnętrznym rady gminy, nie ma własnej oddzielnej od rady gminy kompetencji do ustalania wyników kontroli. Porównanie stanu faktycznego ze stanem pożądanym oraz sformułowanie zaleceń pokontrolnych, należy zatem ostatecznie do rady gminy, która końcowo sformułowane zalecenia pokontrolne przyjmuje w drodze uchwały. Tym samym, brak jest podstaw do kierowania przygotowanych przez komisję rewizyjną zaleceń pokontrolnych do innych podmiotów niż do Rady Miejskiej w Olecku, ani ustanawiania możliwości odwołania się do niej, skoro jest władna do ustalenia ich ostatecznego brzmienia.

Odnosnie zaś § 59 ust. 6 Statutu, należy wskazać, że nałożenie obowiązku określonego zachowania na kierowników kontrolowanego podmiotu nie mieści się w zakresie zasad i trybu działania komisji rewizyjnej. W ramach tychże zasad i trybu działania komisji rewizyjnej, powinny być uregulowane wyłącznie działania członków komisji rewizyjnej. Ponadto, jak wyżej wskazano, komisja ta nie posiada uprawnień nadzorczych, a co za tym idzie nie może kontrolowanym jednostkom wydawać wiążących dyspozycji, dotyczących zawiadamiania w określonym terminie, o sposobie realizacji wniosków i zaleceń pokontrolnych.

Biorąc powyższe pod uwagę, koniecznym jest wyeliminowanie z obrotu prawnego postanowień, wskazanych w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, toteż orzeczono, 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.

Otrzymują:

1. Przewodniczący Rady Miejskiej w Olecku
2. Burmistrz Miasta Olecka.

