



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 4 sierpnia 2015 r.

Poz. 2860

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.217.2015 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 29 lipca 2015 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r, poz. 594 ze zm.) **stwierdzam nieważność uchwały Nr VIII/57/2015 Rady Gminy Stawiguda z dnia 25 czerwca 2015 r.** w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Stawiguda w części dotyczącej:

- § 12,
- § 15 w zakresie wyrazów „**oraz przez Wójta w zakresie, w jakim wykonuje on uchwały Rady**”,
- § 21 ust. 2 i ust. 3,
- § 101,
- § 104 załącznika do uchwały.

UZASADNIENIE:

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Gminy Stawiguda, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 3 ust. 1 i art. 22 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym uchwaliła Statut Gminy Stawiguda, stanowiący załącznik do uchwały.

W dniu 29 czerwca 2015 r. przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru - Wojewodzie Warmińsko-Mazurskiemu - w celu oceny jej zgodności z prawem.

W wyniku tej oceny organ nadzoru zauważa, co następuje:

Zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie gminnym statut powinien określać m.in.: ustrój gminy (art. 3 ust. 1), zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostek pomocniczych (art. 5 ust. 3), zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich (art. 11b ust. 3), zasady i tryb działania komisji rewizyjnej (art. 18a ust. 5), organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy (art. 22 ust. 1), a także zasady działania klubów radnych (art. 23 ust. 2).

Udzielona Radzie Gminy norma kompetencyjna ma dość szeroki zakres. Nie oznacza to jednak dowolności w zakresie ustalania statutu gminy. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP: "Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa". Zdanie pierwsze art. 94 Konstytucji RP stanowi: "Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów". Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego a działania muszą mieścić się w granicach i na podstawie prawa.

Uwagi powyższe odnoszą się w szczególności do zapisów § 12 Statutu, stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały, w którym Rada postanowiła, iż "Kontrolę gospodarki finansowej jednostek pomocniczych sprawuje Skarbnik i przedkłada informacje w tym zakresie Wójtowi."

Według art. 35 ust. 3 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej określa statut jednostki pomocniczej. Przepis ten - po pierwsze - stanowi podstawę do określenia zakresu kontroli w treści statutów jednostek pomocniczych, nie zaś w statucie gminy, po wtóre - wskazuje organy gminy jako uprawnione do sprawowania nadzoru nad działalnością organów jednostki pomocniczej. Zgodnie z art. 18a ust. 1 powołanej ustawy, rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy i w tym celu powołuje komisję rewizyjną.

Granice swobody prawodawczej rady gminy zakreślone są przez przepisy ustawy o samorządzie gminnym. Zatem Rada Gminy w Stawigudzie, uchwalając statut gminy, zobowiązana była do przestrzegania przepisów tej ustawy. Rada gminy nie jest w szczególności władna do zmiany porządku kompetencyjnego ustanowionego przez ustawę, jeśli ustawa nie zawiera w tym zakresie wyraźnego upoważnienia.

Sprawa zakresu czynności poszczególnych pracowników urzędu gminy, w tym skarbnika gminy, należy do jego kierownika, czyli do wójta (burmistrza, prezydenta miasta). W tym zakresie przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie przewidują jakichkolwiek kompetencji dla rady gminy. W szczególności, nie przewidują możliwości bezpośredniego nakładania przez radę gminy - na skarbnika gminy, zadań kontrolnych w stosunku do jednostki pomocniczej gminy. Przepis § 12 Statutu, przekazujący Skarbnikowi Gminy kontrolę nad działalnością jednostek pomocniczych w zakresie spraw finansowych, jest zatem niezgodny z powołanym art. 11a ust. 1 ustawy.

W § 15 ust. 1 Statutu Rada postanowiła, iż działa ona "na sesjach, poprzez swoje komisje oraz przez Wójta w zakresie, w jakim wykonuje on uchwały Rady", naruszając w ten sposób podział władzy w Gminie, ustanowiony w art. 11a ust. 1. Co prawda cytowana ustawa w art. 30 ust. 1 stanowi, że wójt (burmistrz, prezydent) wykonuje uchwały rady gminy i zadania określone przepisami prawa, ale równocześnie żaden przepis nie stanowi o tym, że Rada działa poprzez jej organ wykonawczy.

Organ nadzoru podkreśla, iż wszelkie uchwały organu stanowiącego, zwłaszcza akty prawa miejscowego winny spełniać szczególne warunki. Winny być formułowane w sposób jasny, czytelny i jednoznaczny. W swej treści powinny wyraźnie precyzować wszelkie kwestie, które normują. Nie mogą pozostawiać żadnych zagadnień w sferze domniemań, a w sposób dokładny i zrozumiały dla adresatów normować intencje rady gminy, a wymogu tego nie spełniono w cytowanym przepisie Statutu.

W § 21 ust. 2 i 3 Statutu Rada Gminy postanowiła, że w sesjach Rady uczestniczą - z głosem doradczym - Wójt, Zastępca Wójta, Sekretarz, Skarbnik i Kierownicy Referatów oraz, że do udziału w sesjach Rady mogą zostać zobowiązani kierownicy gminnych jednostek organizacyjnych. Zapis ten, zdaniem organu nadzoru w sposób istotny narusza art. 33 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, poprzez naruszenie kompetencji przysługujących organowi wykonawczemu gminy. Z art. 33 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że kierownikiem urzędu jest wójt (burmistrz, prezydent miasta), a ust 5 cytowanego przepisu, że kierownik urzędu wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. W świetle art. 7 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2014, poz. 1202) czynności z zakresu prawa pracy wobec zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta), sekretarza gminy, skarbnika gminy, oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych wykonuje wójt (burmistrz, prezydent). Z powyższego jednoznacznie wynika, że to wójt może wydawać wymienionym wyżej osobom polecenia służbowe uczestniczenia w sesjach rady. Jest to wyłączna kompetencja wójta i uchwała rady w tej materii jest niedopuszczalna., bowiem statut nie może ograniczać wójta w wykonywaniu względem jakiegokolwiek pracownika urzędu bądź jednostki czynności z zakresu prawa pracy. Stanowisko to znajduje potwierdzenie w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 13 czerwca 2005 r., sygn. akt III SA/Wr 26/04, w którym Sąd stwierdził, że samodzielność w wykonywaniu władzy publicznej, w tym stanowieniu aktów prawa miejscowego nie oznacza autonomii samorządów, w art. 16 ust. 2 Konstytucji wyrażono zasadę, zgodnie z którą zakres kompetencji organów samorządu określają ustawy. Granice samodzielności jednostek samorządu w stanowieniu prawa miejscowego wyznacza zgodność z obowiązującym prawem powszechnym.

W § 101 Statutu postanowiono, iż Wójt uczestniczy w sesjach Rady, a w § 104 postanowiono, iż Wójt w sprawach szczególnie ważnych może powołać społeczną radę konsultacyjną pełniącą funkcję opiniodawczo-doradczą. Zakres działania, skład osobowy oraz tryb pracy określa każdorazowo Wójt w regulaminie rady konsultacyjnej oraz że praca członków społecznej rady konsultacyjnej jest nieodpłatna.

Organ nadzoru stwierdza, iż przepisy ustawy o samorządzie gminnym w sposób jednoznaczny rozdzielają funkcje rady gminy i wójta (burmistrza, prezydenta miasta), przyznając radzie funkcje stanowiącej kontrolne, zaś wójtowi funkcje wykonawcze.

W ramach funkcji wykonawczych, ustawodawca precyzuje w art. 30 ww. ustawy, że burmistrz 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. Realizując swoje wyłączne kompetencje wójt gminy jest w pełni samodzielny. Konsekwencją powyższego jest brak uprawnienia do wkraczania w każdą z tych sfer bez wyraźnego upoważnienia ustawowego. Rada gminy nie może zatem nałożyć na wójta obowiązku uczestniczenia w sesjach rady, tak jak uczyniono to w § 101 uchwały, gdyż taki zapis w sposób istotny narusza art. 30 ust. 2 ustawy o samorządzie gminny, w którym wymieniono co należy do zadań wójta. Uczestniczenie w sesjach rady gminy jest jedynie uprawnieniem wójta jako organu przygotowującego projekty uchwał, a nie jego obowiązkiem. Z tych też względów z przekroczeniem kompetencji przysługującej Radzie wprowadzono do statutu postanowienia § 104.

Mając powyższe na uwadze 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 jego doręczenia.

WOJEWODA WARMIŃSKO-MAZURSKI
Marian Podziewski