



Płock, dnia 1 września 2016 r.

MAZOWIECKI URZĄD WOJEWÓDZKI
W WARSZAWIE
WYDZIAŁ PRAWNY
Oddział w Delegaturze – Placówce Zamiejscowej
w Płocku
09-402 Płock, ul. 3-ego Maja 16

LEX-P.0552^o A..2016

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
Ul. Jasna 2/4
00-013 Warszawa
za pośrednictwem
Rady Gminy w Złuszkach

Skarżący: Wojewoda Mazowiecki
Pl. Bankowy 3/5, 00-950 Warszawa
reprezentowany przez radcę prawnego
Jacka Woźniaka

Adres do korespondencji:

Delegatura – Placówka Zrzmiejscowa w Płocku,
Wydział Prawny
Ul. 3-ego Maja 16, 09-402 Płock

Strona przeciwna:

Rada Gminy w Złuszkach
Złuski 67, 09-142 Złuski

Skarga Wojewody Mazowieckiego

na Uchwałę Nr 118/XXV/2016 Rady Gminy Złuski z dnia 9 czerwca 2016 r. w sprawie
uchwalenia Statutu Gminy Złuski

Na podstawie art. 93 ust. 1 w zw. z art. 94 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *samorządzie gminnym* (Dz.U. z 2016 r., poz. 446) oraz art. 3 § 2 pkt. 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (Dz.U. z 2016 r., poz. 718.) w imieniu Wojewody Mazowieckiego, którego pełnomocnictwo przedkładam w załączeniu, zaskarżam w całości: Uchwałę Nr 118/XXV/2016 Rady Gminy Złuski z dnia 9 czerwca 2016 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Złuski

i wnoszę o stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Uchwale Nr 118/XXV/2016 zarzucam naruszenie w sposób istotny ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446) w zakresie wskazanych niżej przepisów.

UZASADNIENIE

Rada Gminy w Załuskach w dniu 9 czerwca 2016 podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Załuski.

W wyniku oceny w/w uchwały organ nadzoru ustalił, co następuje:

W § 3 ust. 2 znajduje się stwierdzenie „*Wszystkie osoby, które na stałe zamieszkują na obszarze Gminy, z mocy ustawy o samorządzie gminnym, stanowią gminną wspólnotę samorządową, (...)*”. Art. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446 (zwana dalej u.s.g.)) mówi, iż wspólnotę samorządową tworzą mieszkańcy gminy. Zatem zapis statutowy zawęża wspólnotę samorządową do „zamieszkujących na stałe”, co jest sprzeczne z definicją określoną w powyżej wskazanym przepisie ustawowym.

W § 12 ust. 1 statutu stwierdzono, iż „*Rada działa na sesjach, poprzez komisje oraz przez Wójta w zakresie, w jakim wykonuje on uchwały Rady.*” Wójt jest organem wykonawczym w gminie, posiada odrębne kompetencje, a rada nie może podejmować działań „poprzez wójta”. Kompetencja wójta w zakresie wykonywania uchwał wynika wprost z art. 30 ust. 1 u.s.g.

W § 15 Rada Gminy postanowiła, iż „*Przewodniczący reprezentuje Radę na zewnątrz, organizuje pracę Rady i prowadzi jej obrady*”. Ustawa o samorządzie gminnym milczy w kwestii reprezentowania rady gminy i reprezentacyjnych funkcji jej przewodniczącego. Określając jego zadania, stanowi, że zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie jej obrad. W sensie ogólnym oznacza to „obowiązek podejmowania czynności mających na celu sprawne funkcjonowanie tego organu” (Bohdan Dolnicki). Rozwijając tę formułę, w doktrynie wymienia się takie zadania przewodniczącego, jak: planowanie prac rady i ich inicjowanie, koordynowanie i nadzorowanie prac komisji, ustalanie porządku obrad, zwoływanie sesji, zawiadamianie radnych i społeczności o zwołaniu sesji, wykonywanie czynności związanych z prowadzeniem obrad (otwarcie sesji, stwierdzenie jej prawomocności, udzielanie głosu, zarządzanie głosowań, wykonywanie tzw. policji sesyjnej, zamknięcie sesji itp.). Praktyka potwierdza potrzebę reprezentowania rady gminy, jednakże w § 15 omawianego statutu,

zdaniem organu nadzoru, stwierdzenie, że „przewodniczący reprezentuje radę” jest nieprecyzyjne, co budzi obawy, iż zostaną przekroczone granice wyznaczone przepisami prawa, tym bardziej, że w kolejnych przepisach statutu tj § 16 znajdują się uszczegółowione postanowienia stanowiące realizację funkcji reprezentacyjnej przewodniczącego (m. in. zwoływanie sesji, podpisywanie uchwał rady, protokołów). Zdaniem organu nadzoru nie ma podstaw do przyznawania przewodniczącemu innych uprawnień, ani rozszerzania tych uprawnień nadanych w art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym (wyrok NSA z dnia 17 stycznia 2001 r. sygn. akt II SA 1525/00 oraz wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3 listopada 2008 r. sygn. akt IV SA/G1 396/08)

W katalogu zadań przewodniczącego rady, określonych w art. 19 ust. 2 ustawy, nie mieszczą się zadania wskazane w § 16 pkt 3, zgodnie z którym, przewodniczący rady uprawniony jest do sprawowania policki sesyjnej. Pojęcie to nie jest używane przez ustawę, a także nie zostało zdefiniowane w Statucie, zatem nie wiadomo, do jakich czynności uprawniony jest przewodniczący, w ramach realizacji tego zadania. W obowiązującym systemie prawnym pojęcie to funkcjonuje w procedurach sądowych, dotyczy uprawnień sędziego podczas rozprawy i jest wyraźnie sprecyzowane.

W § 23 ust. 1 znajduje się następujący zapis „ *Do obsługi Rady i jej organów Wójt zapewnia pracownika Urzędu Gminy na stanowisku ds. obsługi Rady*”, w § 27 ust. 2 i 3 Statutu Rada Gminy postanowiła, że „*W sesjach Rady uczestniczą - z głosem doradczym - Wójt, oraz Sekretarz i Skarbnik Gminy oraz, że do udziału w sesjach Rady mogą zostać zobowiązani kierownicy gminnych jednostek organizacyjnych (...)*”, § 49 ust. 1 brzmi następująco „*Pracownik Urzędu Gminy, wyznaczony przez Wójta Gminy w uzgodnieniu z Przewodniczącym Rady, sporządza z każdej sesji protokół*”, § 53 statutu stanowi, że „ *ust. 1 Obsługę biurową sesji (wysyłanie zawiadomień, wyciągów z protokołów itp.) sprawuje pracownik Urzędu Gminy w uzgodnieniu z Przewodniczącym Rady. ust. 2 Pracownik, o którym mowa w ust. 1 podlega w sprawach merytorycznych Przewodniczącemu Rady*”, w § 101 ustalono, że „*Obsługę biurową Komisji Rewizyjnej zapewnia Wójt Gminy*” w § 122 Rada Gminy postanowiła „*Protokoły z posiedzeń organów Gminy publikuje pracownik ds. obsługi Rady na stronach Biuletynu Informacji Publicznej.*”

Zapisy powyższe, zdaniem organu nadzoru w sposób istotny naruszają art. 33 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, według którego wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy (ust. 1); organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta w drodze zarządzenia (ust. 2); kierownikiem urzędu jest wójt (ust. 3); kierownik urzędu wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do

pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (ust. 5). Do wójta, (burmistrza, prezydenta miasta) jako do osoby zarządzającej urzędem należy wprowadzenie regulaminu pracy w urzędzie, a co za tym idzie - określenie praw i obowiązków pracowników. Wiąże się to również z art. 7 pkt 1 i pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych, według którego czynności z zakresu prawa pracy wobec zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta), sekretarza gminy, skarbnika gminy, kierowników gminnych jednostek organizacyjnych oraz pozostałych pracowników urzędów gmin wykonuje wójt (burmistrz, prezydent miasta). Organ nadzoru stwierdził, że w świetle tych przepisów wójt (burmistrz, prezydent miasta) kieruje aparatem pomocniczym organów gminy (urzędem gminy). Zatem wyłącznie on wykonuje czynności w sprawach z zakresu prawa pracy i uprawnienia zwierzchnika służbowego wobec pracowników urzędu. Z uwagi na podległość służbową pracowników urzędu gminy, tylko wójt, jako organ wykonawczy gminy i kierownik urzędu gminy, posiada wyłączne prawo nałożenia na tych pracowników obowiązków wykonywania czynności obsługi rady, uczestniczenia w sesjach rady, protokołowania obrad rady, czynności związanych z udostępnianiem dokumentów z zakresu działań podejmowanych przez organ wykonawczy. 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.

Rada gminy jako organ jednostki samorządu wymaga niewątpliwie utworzenia obsługujących ją struktur. Obowiązek zapewnienia radzie gminy takiej obsługi ciąży jednak na wójcie. Jest on do tego zobowiązany, ale może to uczynić w różny sposób, w tym powołując specjalną komórkę organizacyjną w urzędzie (np. biuro rady), której celem będzie obsługa administracyjna rady gminy. Będzie to jednak nadal część tego urzędu, która podlega wójtowi, a nie radzie gminy. Z punktu widzenia pracowniczego wójt jest kierownikiem urzędu i pracodawcą urzędników, także zatrudnionych w takiej komórce organizacyjnej. Jeżeli wójt ją utworzy, to rada nie ma kompetencji polegającej na wpływanie na zakres jej obowiązków czy sposób wykonywania zadań przez jej pracowników. Należy to bowiem do kompetencji wójta. Każda ingerencja w tym zakresie będzie stanowiła naruszenie właściwości organów i podziału kompetencji między organami gminy. Będzie więc traktowana jako istotne naruszenia prawa.

Dalej w § 29 statut stanowi, iż: „Wylączenie jawności sesji jest dopuszczalne jedynie w przypadkach przewidzianych w przepisach powszechnie obowiązującego prawa”. Zapis ten pozwala na wylączenie jawności obrad na sesji w przypadkach określonych w przepisach prawa. Zgodnie z art.

87 Konstytucji Rzeczypospolitej *źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego.* Pojęcie „Przepisy prawa” ma szerokie znaczenie i obejmuje nie tylko ustawy, ale i inne źródła prawa wymienione w art. 87 Konstytucji RP. Z przepisu art. 11b ust. 1 zdanie 2 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że *ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw.* Tylko więc ustawą można ograniczyć jawność obrad na sesji.

§ 44 ust. 1 i 2 statutu brzmi następująco „*1. Sprawy osobowe Rada rozpatruje w obecności zainteresowanego. 2. Postanowienie ust. 1 nie dotyczy przypadków nieusprawiedliwionej nieobecności zainteresowanego na sesji*”. Nie powinno się uzależniać rozpatrzenia sprawy od obecności zainteresowanego. Ponadto, tak sformułowana norma jest w istocie nieprecyzyjna, a przepisy w szczególności prawo miejscowe, powinny być formułowane w sposób jasny i transparenty dla ich adresatów.

W § 47 ust. 3 „*Postanowienia ust. 2 nie stosuje się w odniesieniu do oczywistych omyłek*” brak jest przepisów umożliwiających poprawienie oczywistych omyłek przez radę gminy, dlatego zasadnym jest wyeliminowanie tak sformułowanego przepisu jako sprzecznego z prawem. Ponadto wszelkie zmiany będące również oczywistymi omyłkami pisarskimi wymagają właściwego trybu zmiany i tym samym winny być wprowadzony w drodze odrębnej uchwały. Uchwała jako dokument przyjęty przez radę, nawet jeżeli jest obarczona wadami mającymi charakter oczywistych omyłek, nie może być w jakikolwiek sposób zmieniona przez osoby lub podmioty nieuprawnione, nie mające kompetencji do podejmowania uchwał.

W § 52 ust. 2 rada postanowiła, iż „*Uchwały przewodniczący doręcza Wójtowi Gminy najpóźniej w ciągu 4 dni od dnia zakończenia sesji*”. Przepis ten jest niezgodny z prawem. Ustawa o samorządzie gminnym w art. 91 określa termin przekazania uchwał do organu nadzoru. Przewodniczący winien dostarczyć uchwały wójtowi, w terminie umożliwiającym doręczenie ich organowi nadzoru. Wskazanie terminu nie jest skorelowane z przepisami ustawowymi zatem zapis ten należy wyeliminować.

W § 52 ust. 3 stwierdza się „*Wyciągi z protokołu sesji oraz kopie uchwał Przewodniczący Rady doręcza tym jednostkom organizacyjnym, które są zobowiązane do określonych działań, z dokumentów tych wynikających*” Tak skonstruowana norma nakłada na Przewodniczącego Rady obowiązki właściwe dla organu wykonawczego. Ponadto identyczne zadanie przypisano wójtowi (gdyż wójt wykonuje uchwały) w **§ 59 pkt 2** statutu „*odpisy uchwał przekazuje się właściwym jednostkom do realizacji (...)*”. Można stwierdzić, że w

dwóch różnych paragrafach statutu zamieszczono sprzeczne ze sobą zapisy, co w konsekwencji pozwala na dowolność interpretacji. Ponadto regulacja § 52 ust. 3 nakłada na Przewodniczącego obowiązki i uprawnienia pozaustawowe. Skonkretyzowane obowiązki mogą wynikać tylko z uchwał i mogą być skierowane wyłącznie do organu wykonawczego.

W § 55 ust. 4 statutu znajduje się zapis: „*Projekty uchwał są sprawdzane i wymagają zatwierdzenia pod względem legislacyjnym i prawnym przez radcę prawnego lub adwokata obsługującego Radę*” przepis tak skonstruowany jest sprzeczny z prawem i wkracza w kompetencje wójta, gdyż narzuca wójtowi konieczność zatrudnienia radcy prawnego lub adwokata. Z praktyki wynika, iż jednostki samorządu terytorialnego faktycznie zatrudniają takich fachowców. Jednakże zdaniem organu nadzoru statut nie jest odpowiednim aktem prawnym dla takich zapisów, a decyzję w tej kwestii winien podjąć wójt a nie rada gminy. Regulacja § 55 ust. 4 statutu pozbawiona jest podstaw prawnych i rażąco narusza art. 60 ustawy o samorządzie gminnym (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 maja 2005 r., sygn. akt III SA/Wr 26/04). Podejmując powyższą regulację rada nałożyła na wójta obowiązek zawarcia umowy czym wkroczyła bezpośrednio w wyłączne kompetencje wójta. Należy zwrócić uwagę, że dokonywanie wypłat w związku z umowami za świadczenie usług stanowi element gospodarki finansowej, a zgodnie z art. 60 ustawy o samorządzie gminnym za prawidłową gospodarkę finansową gminy odpowiada wójt. Żaden przepis prawa nie upoważnia rady do wydawania dyspozycji zobowiązujących wójta do zawierania umów.

§ 62 ust. 1 statutu brzmi: „*W głosowaniu tajnym radni głosują za pomocą ponumerowanych kart (...)*”. Tak skonstruowany przepis jest niezgodny z prawem, gdyż daje możliwość oznaczenia kart, co mogłoby umożliwić ujawnienie sposobu głosowania przez radnego. Fakt ponumerowania kart stwarza możliwość złamania tajności głosowania. Zdaniem organu nadzoru, w celu uniknięcia wątpliwości co do tajności głosowania, należałoby wykreślić wyraz „ponumerowanych”, tym bardziej że przy sprawnej działalności komisji skrutacyjnej nie ma niebezpieczeństwa posługiwania się przez radnych innymi, niż wydawane im kartami do głosowania.

W § 66 ust. 1 Rada ustanowiła definicję „głosowanie zwykłą większością”. Wprawdzie przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie definiują pojęcia „zwykłej większości głosów”, jednakże przez zwykłą większość głosów trzeba rozumieć liczbę głosów wyłącznie „ważnie” oddanych większą „za” niż „przeciw”, pomijając jednocześnie w ustalaniu wyniku głosowania głosy radnych wstrzymujących się od głosu oraz oddających głosy nieważne (ale z zastrzeżeniem zachowania wymaganego kworum). Porównuje się zatem wyłącznie głosy „za” i „przeciw”. Nie liczy się natomiast głosów wstrzymujących się

lub głosów nieoddanych. Jak wyjaśnił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z 29 stycznia 2009 r., III SA/Lu 418/08, w braku uzyskania większości głosów lub w przypadku uzyskania równej liczby głosów „za” i „przeciw”, określona uchwała nie zostaje podjęta. Natomiast w przypadku ustalania zwykłej większości głosów, gdy przedmiotem głosowania jest wybór jednego spośród kilku rozwiązań, najczęściej przy sprawach osobowych dotyczących wyboru spośród kilku kandydatów tylko jednej osoby, każdy radny ma tylko jeden głos – głos „za”, oddawany na jednego z kandydatów. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 grudnia 1994 r., sygn. akt SA/Kr 2423/94, wskazał, iż wtedy przez zwykłą większość należy rozumieć taką liczbę głosów za jednym z nich, która jest większa od liczby głosów przypadających osobno na każde rozwiązanie. Definicja „zwykłej większości głosów” wprowadzona przez Radę Gminy Załuski jest więc inna niż ta ukształtowana już w orzecznictwie sądów administracyjnych. Biorąc powyższe pod uwagę § 66 ust. 1 jest niezgodny z prawem.

W myśl § 69 ust. 2 statutu, *„Komisje Rady mogą podejmować współpracę z odpowiednimi komisjami innych gmin, zwłaszcza sąsiadujących, a nadto z innymi podmiotami, jeśli jest to uzasadnione przedmiotem ich działalności”*. Powyższy zapis narusza w sposób istotny art. 21 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym komisje podlegają radzie gminy, przedkładają jej plan pracy oraz sprawozdania z działalności. Przepis ten zawiera sformułowanie, że „komisje podlegają radzie gminy”. Sformułowanie to wyraża trzy istotne treści prawne. Po pierwsze - jest potwierdzeniem zasady, że rada gminy jest najwyższym w gminie organem stanowiącym i kontrolnym, któremu podlegają wszystkie pozostałe organy, w tym także wewnętrzne organy rady, łącznie z komisją rewizyjną, do której przepis ten również się stosuje. Po drugie - wyłącza komisje rady z podległości innym władzom samorządowym, w tym wójta gminy. Wreszcie, po trzecie - wskazuje, że „komisje nie są organami rady o samoistnych kompetencjach. Działalność podejmują w imieniu rady i w zakresie przez nią określonym” (Z. Niewiadomski, W. Grzelczak, Komentarz, s. 25). W związku z powyższym nie ma podstawy do przyznania komisjom rady gminy uprawnień do podejmowania współpracy z komisjami innych rad jednostek samorządu terytorialnego i innymi nieokreślonymi w kwestionowanym § 69 ust. 2 Statutu podmiotami.

W § 69 ust. 5 rada postanowiła *„Na podstawie upoważnienia Rady, Przewodniczący lub Wiceprzewodniczący Rady, koordynujący pracę komisji Rady mogą zwołać posiedzenie komisji i nakazać złożenie Radzie sprawozdania”* taki zapis wkracza w kompetencje przewodniczącego nadane mu z mocy ustawy. Zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie

gminnym przewodniczący organizuje pracę rady, a nie koordynuje pracę komisji rady. Rada gminy uchwała plan pracy komisji rady, a tym samym koordynuje i nadzoruje prace komisji.

W § 73 ust 2 stwierdza się „Radny w ciągu 7 dni od daty odbycia się sesji lub posiedzenia komisji, winien usprawiedliwić swoją nieobecność, składając wyjaśnienia na ręce Przewodniczącego Rady lub przewodniczącego komisji”. Tak skonstruowany zapis w sposób istotny narusza prawo, gdyż rada nie może (bez wyraźnego upoważnienia ustawowego) stosować wobec niesumiennego radnego żadnych środków dyscyplinujących w przypadku uchylania się przez niego od obowiązku uczestniczenia w pracach Rady i jej Komisji, np. poprzez nakładanie obowiązku usprawiedliwiania nieobecności na sesji Rady lub posiedzeniu Komisji. Mandat radnego jest mandatem wolnym, co oznacza, że radny z wykonywania mandatu ponosi odpowiedzialność przed wyborcami i to oni zweryfikować mogą jego zaangażowanie w powierzone obowiązki podczas wyborów do rady kolejnej kadencji.

W § 75 ust. 1 i 2 stwierdzono m.in., że „w przypadku notorycznego uchylania się przez radnego od wykonywania jego obowiązków, Przewodniczący Rady może wnioskować o udzielenie radnemu upomnienia”. Brak jest podstaw do stosowania przez radę gminy wobec poszczególnych radnych środków dyscyplinarnych w razie niewykonania przez nich obowiązku uczestniczenia w pracach rady (por. wyrok NSA z 17 listopada 1997 r., SA/Wr 2515/95, OwSS 1996/1/13/13, Lex nr 24543). Zastosowanie środków o charakterze restrykcyjnym musi każdorazowo wynikać z ustawowego upoważnienia. Tymczasem przepisy ustawy o samorządzie gminnym w żadnym miejscu nie przewidują takiego rozwiązania.

W § 77 i 78 statutu zawarto regulacje przewidujące możliwość odbywania wspólnych sesji z innymi radami. Zgodnie z tymi zapisami, rada może odbywać takie sesje bez prawa podejmowania wspólnych uchwał, organizatorami wspólnych sesji są przewodniczący rad zainteresowanych gmin, a koszty wspólnej sesji ponoszą równomiernie zainteresowane gminy, chyba że radni uczestniczą we wspólnej sesji postanowią inaczej. Wskazane powyżej regulacje statutu wykraczają poza obszar działania Gminy Załuski, co jest sprzeczne z art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że przedmiotem regulacji statutu gminy mają być kwestie dotyczące struktury i zagadnień wewnątrzgminnych. Z powyższego wynika, że regulacje statutowe „nie mogą normować trybu pracy organów niebędących organami tej gminy, a w szczególności organów innych gmin” (wyrok WSA w Opolu z dnia 2 listopada 2009 roku., sygn.. akt II SA/ Op 290/09).

W związku z powyższym regulacje dotyczące wspólnych sesji z innymi radami zostały ustanowione z przekroczeniem delegacji ustawowej wynikającej z art. 22 ustawy o

samorządzie gminnym, co stanowi istotne naruszenie prawa uzasadniające stwierdzenie ich nieważności.

Za sprzeczny z prawem w zakresie liczebności komisji rewizyjnej należało uznać przepis § 79 ust. 1 statutu, w myśl którego „Komisja Rewizyjna składa się z 5 członków”. Zgodnie z art. 18 a ust. 2 ustawy w skład komisji rewizyjnej wchodzi radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów, z wyjątkiem radnych pełniących funkcje przewodniczącego i wiceprzewodniczących.

Przepis ten gwarantuje przedstawicielom wszystkich klubów wejście w skład komisji rewizyjnej.

Ustawodawca, regulując skład osobowy komisji rewizyjnej, wskazuje jedynie ogólnie, kto powinien, a kto nie może się w tym składzie znaleźć. Wobec powyższego należy uznać, że rada gminy nie może uregulować maksymalnego składu osobowego komisji rewizyjnej w statucie, jest on bowiem regulowany przepisami ustawy o samorządzie gminnym. Skład ilościowy komisji rewizyjnej zależy od uznania rady gminy jednak liczba jej członków musi być tak ukształtowana, aby każdy z klubów był reprezentowany przez co najmniej jednego radnego.

W § 81 statutu Rada uregulowała kwestię wyłączenia członków Komisji Rewizyjnej od udziału w jej pracach w sprawach, w których istnieje uzasadnione podejrzenie co do ich stronniczości. W ocenie organu nadzoru dokonanie regulacji w kwestionowanym zapisie jest sprzeczne z art. 25a ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego. Użyte w ustawie określenie „interes prawny” jest przy tym pojęciem obiektywnym w odróżnieniu od okoliczności o jakich mowa w kwestionowanym przepisie - mogących wywołać podejrzenie o stronniczość czy interesowność. Ponadto należy wskazać, że zgodnie z powołanym art. 25a ustawy wyłączenie dotyczy samego głosowania w radzie i komisji, a nie pracy w radzie albo komisji.

§ 89 badanego statutu dotyczy kontroli dokonywanych przez Komisję Rewizyjną. W ocenie organu nadzoru postanowienia te stanowią przekroczenie upoważnienia do określania w statucie gminy zasad i trybu działania komisji rewizyjnej (art. 18a ust. 5 ustawy). Należy podkreślić, że komisję rewizyjną powołuje się w celu kontrolowania działalności wójta gminy oraz gminnych jednostek organizacyjnych (art. 18a ust. 1 ustawy), jak również wykonywania innych zadań kontrolnych zleconych przez radę gminy (art. 18a ust. 4 zd. 1 ustawy). Może ona badać i oceniać prawidłowość działań kontrolowanych organów i jednostek organizacyjnych, nie może im jednak wydawać wiążących dyspozycji dotyczących

usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości (zaleceń pokontrolnych), usuwać ich we własnym zakresie ani stosować sankcji wobec osób winnych zaistnienia tych nieprawidłowości. Z tego też powodu nie można uznać, by dopuszczalne było działanie komisji na podstawie upoważnienia jakiegokolwiek innego podmiotu aniżeli rada gminy. Tylko rada gminy właściwa jest do określenia w drodze uchwały przedmiotu kontroli, a bez uchwały rady gminy komisja rewizyjna nie może podejmować żadnych działań.

W § 102 ust. 1 i 2 statutu rada zawarła regulacje stanowiące podstawę do podjęcia uchwały zobowiązującej osoby zarządzające mieniem komunalnym do zawarcia umowy w imieniu gminy w przypadku gdy jej zawarcie jest uzasadnione potrzebą skorzystania przez komisję rewizyjną z usług ekspertów. Regulacja ta pozbawiona jest podstawy prawnej.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że zaciąganie zobowiązań oraz dokonywanie wypłat związanych z wykonaniem umów o świadczenie usług należy do zakresu pojęcia gminnej gospodarki finansowej, a nie gospodarowania mieniem gminnym. Zgodnie z art. 60 ustawy o samorządzie gminnym wójt jest organem gminy odpowiedzialnym za prawidłową gospodarkę finansową gminy (ust. 1). Ponadto wójtowi przysługuje prawo zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych przez radę gminy (ust. 2 pkt. 1), a także dokonywania wydatków budżetowych (ust. 2 pkt 3). Jak wskazał WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 20 maja 2005 r. (sygn. Akt III SA/Wr 26/04) „kompetencje rady gminy w zakresie gospodarki finansowej obejmują 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. Jest to wyłączną kompetencją wójta, stąd też wprowadzenie w Statucie Gminy zapisu umożliwiającego podjęcie przez radę uchwały w tym przedmiocie uznać należy za pozbawione podstawy prawnej.

Ponadto z kwestionowanego zapisu wynika, że w określonych sytuacjach rada mogłaby zobowiązać wójta do określonego działania. Tymczasem rada nie jest władna do wydawania wójtowi poleceń do podjęcia konkretnego działania. Na mocy art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym rada jest wyłącznie właściwa do stanowienia o kierunkach działania wójta, a więc do rozstrzygania o pewnej strategii działania. W sprawie niedopuszczalności wydawania przez radę organowi wykonawczemu wiążących poleceń wypowiedział się WSA w Opolu w wyroku z dnia 26 listopada 2009 r. (sygn. akt II SA/Op 356/09) – „w określeniu kierunków działania wójta, o którym mowa w art. 18 ust. 2 pkt 2 nie mieści się wydawanie poleceń organowi wykonawczemu gminy, co do sposobu załatwienia

określonej sprawy. Rada gminy nie ma bowiem kompetencji do określenia treści aktu wykonawczego w konkretnej sprawie”.

W § 109 rada postanowiła, iż „*Radni mogą tworzyć kluby radnych, według kryteriów przez siebie przyjętych*”. Tak sformułowany przepis w istocie narusza prawo, gdyż statut wskazuje kryteria tworzenia klubów radnych.

W uwzględnieniu powyższego należy stwierdzić, że przepis § 116 „Na wniosek przewodniczących klubów Wójt obowiązany jest zapewnić klubom organizacyjne warunki w zakresie niezbędnym do ich funkcjonowania” oraz § 119 w brzmieniu „Komisje Rady mogą żądać przybycia Wójta na ich posiedzenie” w sposób istotny narusza prawo. Z takiej treści przytoczonych przepisów wynika, że rada mogłaby zobowiązać wójta do określonego działania. Tymczasem rada nie jest władna do wydawania wójtowi poleceń.

Ponadto z istoty aktu prawa miejscowego mającego charakter aktu wykonawczego do ustawy wynika niedopuszczalność powtarzania bądź modyfikacji norm ustawowych co w skarżonej uchwale wielokrotnie następuje.

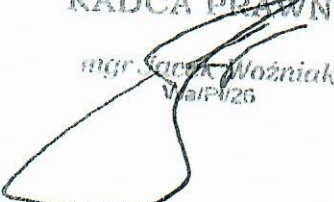
Wielość wykazanych nieprawidłowości w kontrolowanym akcie prawnym uzasadnia wniosek o stwierdzenie jego nieważności w całości.

Z uwagi na upływ terminu przewidzianego w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym uzasadniony jest wniosek o stwierdzenie nieważności przedmiotowych uchwał przez Wojewódzki Sąd Administracyjny.

Załączniki:

1. Uchwała Nr 118/XXV/2016 Rady Gminy Załuski z dnia 9 czerwca 2016 r. w sprawie *uchwalenia Statutu Gminy Załuski*
2. Pełnomocnictwo

RADCA PRAWNY
mgr Sławek Możniak
V.01/P.26





WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-II.057.68.2015

Warszawa, 15 stycznia 2016 r.

PEŁNOMOCNICTWO

Udzielam pełnomocnictwa Panu Jackowi Woźniak, radcy prawnemu zatrudnionemu w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie, Delegaturze - Placówce Zamiejskowej w Płocku, wpisanemu na listę radców prawnych pod nr WA-P-26, do występowania w moim imieniu oraz w imieniu Skarbu Państwa – Wojewody Mazowieckiego przed sądami powszechnymi, sądami administracyjnymi, a także przed innymi organami orzekającymi i egzekucyjnymi.

Niniejsze pełnomocnictwo nie upoważnia do uznania roszczenia, zrzeczenia się roszczenia oraz zawarcia ugody.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipera

Płock 02.02 2016

ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM
RADCA PRAWNY

mgr Jack Woźniak