



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 22 listopada 2018 r.

Poz. 5052

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.439.2018 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 20 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 ze zm.) stwierdzam nieważność załącznika do uchwały Nr L/7/2018 Rady Miejskiej w Mrągowie z dnia 18 października 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Mrągowo, w części dotyczącej:

- § 10,
- § 11 ust. 1,
- § 16 pkt 7 (drugi pkt 7),
- § 40 ust. 4 w zakresie sformułowania: „oraz dowody osobiste”,
- § 50 ust. 5,
- § 66 ust. 2,
- § 67 ust. 4,
- § 74 ust. 2,
- § 111,
- § 112 oraz
- § 115.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Mrągowie, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 1, art. 22 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, podjęła uchwałę, o której mowa na wstępie. Przedmiotem uchwały jest uchwalenie Statutu Miasta Mrągowo, stanowiącego jej załącznik.

W ramach uchwalonego Statutu, Rada Miejska wprowadziła regulacje, o których mowa w sentencji rozstrzygnięcia, naruszające prawo.

W § 10 ust. 1 Statutu postanowiła, iż kontrolę gospodarki finansowej jednostki pomocniczej sprawuje Skarbnik Miasta i przedkłada informację w tym zakresie Burmistrzowi Miasta.

Przedmiotem regulacji statutowej, zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, jest ustroj gminy. W obrębie tak rozumianej regulacji mieszczą się, m.in. sprawy organizacji wewnętrznej gminy oraz trybu pracy organów gminy. Należy zatem uznać, iż kwestionowane postanowienia załącznika do uchwały - § 10 ust. 1 oraz ust. 2, a odnoszące się do wskazania podmiotu kontrolującego gospodarkę finansową jednostek pomocniczych oraz nadzoru organów gminy, nie są materią, która winna być uregulowana w statucie gminy. Stosownie do art. 35 ust. 3 pkt. 5 ustawy o samorządzie gminnym, kwestie te winny znaleźć odzwierciedlenie w statutach jednostek pomocniczych. Ponadto ust. 2 § 10 Statutu ma jedynie charakter czysto informacyjny. Akt prawa miejscowego, jakim jest statut gminy, nie może zawierać tego rodzaju regulacji.

Należy jednocześnie wskazać, iż w świetle art. 11a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym organami gminy są rada gminy oraz wójt, burmistrz, prezydent miasta.

Zgodnie zatem z art. 35 ust. 3 pkt. 5 ustawy, organami kontroli i nadzoru nad działalnością organów jednostki pomocniczej są ex lege rada gminy i wójt gminy.

Wobec powyższego kwestionowany zapis, powierzający sprawowanie kontroli gospodarki finansowej jednostek pomocniczych Skarbnikowi Miasta, narusza art. 35 ust. 3 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym. Skarbnik nie posiada bowiem statusu organu gminy. Zgodnie z art. 18a ust. 1 ww. ustawy rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy; w tym celu powołuje komisję rewizyjną.

Sprawowanie zatem kontroli w zakresie gospodarki finansowej nad jednostkami pomocniczymi, może być dokonywane jedynie przez komisję rewizyjną w imieniu rady gminy, jako organu gminy.

W § 11 ust. 1 Statutu, wprowadzono obowiązek uczestnictwa przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej w sesjach Rady.

W ocenie organu nadzoru, brak jest podstaw do nałożenia przez radę gminy obowiązku uczestnictwa w sesjach rady, żaden bowiem przepis ustawy o samorządzie gminnym nie wprowadza takiego obowiązku. Natomiast zgodnie z art. 37a ww. ustawy, przewodniczący organu wykonawczego jednostki pomocniczej może uczestniczyć w pracach rady gminy na zasadach określonych w statucie gminy, bez prawa udziału w głosowaniu. Przewodniczący rady gminy jest natomiast każdorazowo zobowiązany do zawiadamiania, na takich samych zasadach jak radnych, przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej o sesji rady gminy.

W § 16 Statutu, określone zostały obowiązki Przewodniczącego Rady, w pkt 7, postanowiono, iż Przewodniczący Rady, a w przypadku jego nieobecności Wiceprzewodniczący czuwa nad zapewnieniem warunków niezbędnych do wykonywania przez radnych ich mandatu.

Tymczasem kompetencje przewodniczącego rady gminy, a w jego zastępstwie wiceprzewodniczącego, zostały określone w art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, mają one charakter wyłączny i nie obejmują obowiązków, o których mowa w kwestionowanym przepisie. Statut może precyzować zadania przewodniczącego, ale nie może nakładać na niego innych obowiązków, ani przyznawać mu innych kompetencji, niż te, które wynikają z ustawy i mieszczą się w pojęciu "organizowanie pracy rady i prowadzenie obrad rady".

W § 40 ust. 4 Statutu, zobowiązano kontrolujących, przed przystąpieniem do czynności kontrolnych do okazania kierownikowi kontrolowanego podmiotu upoważnienia, o którym mowa w ust. 3, oraz dowodu osobistego.

Zobowiązanie do okazania dowodu osobistego jest działaniem bez podstawy prawnej. Przepisy ustawy o samorządzie gminnym ani żadnej innej ustawy nie przewidują takiego obowiązku. Również z zakresu delegacji, wynikającej z ustawy o samorządzie gminnym, do uchwalenia statutu nie można wprowadzić powyższego obowiązku. Posiadacz dowodu osobistego jest zobowiązany okazywać ten dokument uprawnionym organom i instytucjom. Prawo do legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości wynika z przepisów regulujących działalność właściwych organów. Prawo to posiadają, m.in. policjanci, funkcjonariusze Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, strażnicy gminni (miejscy), funkcjonariusze Straży Granicznej.

W § 50 ust. 5 Statutu, Rada postanowiła, iż w posiedzeniach Komisji Rewizyjnej mogą brać udział tylko jej członkowie oraz zaproszone osoby.

W ocenie organu nadzoru, przepis Statutu pozostaje w sprzeczności z art. 11b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z powyższym przepisem ustawy, jawność działania organów gminy obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy i komisji rady gminy.

W § 66 ust. 2 Statutu, przyznano Radzie, bez podstawy prawnej, kompetencje do opiniowania wniosków organu wykonawczego Miasta w sprawie zatrudnienia i zwalniania kierowników jednostek organizacyjnych.

Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 5 ww. ustawy o samorządzie gminnym, do zadań wójta należy zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Brak jest natomiast podstaw do wprowadzenia w statucie gminy dodatkowych wymogów dotyczących zatrudniania i zwalniania kierowników jednostek organizacyjnych, w postaci przyznania Radzie Miejskiej uprawnienia wynikającego z kwestionowanego postanowienia.

W § 67 ust. 4 oraz § 74 ust. 2 Statutu, wprowadzono regulacje odnoszące się do sesji nadzwyczajnych.

W pierwszej kolejności należy wskazać, iż przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie posługują się definicją sesji nadzwyczajnej. Przepisem regulującym tryb zwoływania sesji jest art. 20 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z tym przepisem rada obraduje na sesjach zwoływanych przez przewodniczącego w miarę potrzeby, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał (ust. 1) oraz na wniosek wójta lub co najmniej $\frac{1}{4}$ ustawowego składu rady gminy na dzień przypadający w ciągu 7 dni od dnia złożenia wniosku (ust. 3).

Ustawodawca w tym przepisie nie używa pojęcia sesja nadzwyczajna, odesłanie zatem w Statucie - § 67 ust. 4 powoduje wątpliwości interpretacyjne. Statut gminy jest aktem prawa miejscowego, źródłem prawa w rozumieniu Konstytucji RP, w związku z tym powinien spełniać konstytucyjne standardy stanowienia prawa. Przepisy w nim zawarte, winny być zatem sformułowane w sposób precyzyjny oraz poprawny pod względem językowym. Wymóg jasności, oznacza obowiązek tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów. Natomiast przepisy precyzyjne, to przepisy sformułowane w możliwie najwyższym stopniu jednoznacznie, tak aby ograniczyć interpretatorowi zbędne wątpliwości w odtworzeniu z nich norm prawnych wyznaczających co, kto, kiedy i jak powinien czynić. Stwarza to stan pewności prawa i ogranicza arbitralność stosujących je organów, usuwa ewentualne rozbieżności interpretacyjne.

W § 111 oraz § 112 Statutu, Rada uregulowała kwestie, dotyczące wspólnych sesji z radami innych jednostek samorządu terytorialnego.

Powyższe regulacje przekraczają delegację ustawową, wynikającą z art. 22 ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 1 i art. 40 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym. W zakwestionowanych przepisach Rada postanowiła, że może odbywać wspólne sesje z radami innych jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności dla rozpatrzenia i rozstrzygnięcia ich wspólnych spraw oraz uregulowała zasady organizacji i kosztów wspólnej sesji. Zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy, statut reguluje organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy, postanowienia te mają więc dotyczyć struktury i zagadnień wewnątrzgminnych, co oznacza, że nie mogą one normować trybu pracy organów niebędących organami tej gminy, a w szczególności organów innych gmin. Kwestionowane postanowienie wykracza poza obszar działania Gminy Miejskiej Mrągowo i dotyczy współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego. Współdziałanie międzygminne, jako uprawnienie jednostek samorządu terytorialnego, jest wprawdzie dopuszczane przez ustawodawcę, o czym przesądzają przepisy art. 10 oraz art. 64-74 oraz art. 84 ustawy, jednak z całą pewnością w statucie gminy nie mogą być zawarte postanowienia określające zasady obrad wspólnej sesji rad gmin. Powyższe stanowisko jest ugruntowane w orzecznictwie (m.in. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 kwietnia 2016 r., sygn. akt IV SA/Gl 794/15, wyrok WSA w Lublinie z dnia 5 maja 2015 r., sygn. akt III SA/Lu 647/14, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 7 grudnia 2017 r., sygn. akt: II SA/Ol 859/17).

Również postanowienie § 115 Statutu wykracza poza delegację, wynikającą z art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, gdyż nie odnosi się do działalności organów gminy. Zgodnie bowiem z powołanym art. 22 ust. 1, statut gminy określa organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy, a w świetle art. 11 a ustawy, organami gminy są rada gminy oraz wójt, burmistrz, prezydent miasta. Zastępca burmistrza nie jest organem gminy, powyższa regulacja może zatem znaleźć odzwierciedlenie w regulaminie organizacyjnym urzędu gminy.

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec 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.

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