



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

---

Olsztyn, dnia 14 kwietnia 2021 r.

Poz. 1361

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.116.2021 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 6 kwietnia 2021 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r., poz. 713 z późn. zm.), **stwierdzam nieważność załącznika do uchwały Nr XXVI/199/21 Rady Miejskiej w Zalewie** z dnia 24 lutego 2021 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Zalewo **w części dotyczącej** § 9, § 15 pkt 7, § 19 ust. 1 i ust. 2, § 21, § 28 ust. 1 i ust. 2, § 30 ust. 4 w zakresie sformułowania: „... w Referacie Organizacyjnym Urzędu Miejskiego na stanowisku do obsługi Rady”, § 31 ust. 1 w zakresie sformułowania: „... Rejestr zgłaszanych interpelacji i zapytań prowadzi pracownik obsługujący Radę”, § 34 ust. 3 w zakresie sformułowania: „... Rady Prawnego i”, § 42 ust. 1, § 46 ust. 7 w zakresie sformułowania: „... w Referacie Organizacyjnym Urzędu Miejskiego na stanowisku do obsługi Rady”, § 55 ust. 3 w zakresie sformułowania: „... opinie i ekspertyzy”, § 56 ust. 4, § 57, § 59 ust. 1 pkt 8 w zakresie sformułowania: „... i kierownika kontrolowanego podmiotu lub notatkę o odmowie podpisania protokołu z podaniem przyczyny odmowy”, § 59 ust. 2, § 60, § 65 ust. 2 w zakresie sformułowania: „... opinii i ekspertyz osób, posiadających wiedzę fachową w zakresie związanym z przedmiotem jej działania” oraz § 77.

#### Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie Rada Miejska w Zalewie, powołując się na art. 3, art. 18 ust. 2 pkt 1, art. 22 oraz art. 40 ust. 2 pkt 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwaliła Statut Gminy Zalewo, w brzmieniu stanowiącym załącznik do ww. uchwały; zwany dalej Statutem.

W ocenie organu nadzoru, część przepisów załącznika do przedmiotowej uchwały, w sposób istotny narusza prawo.

Za niezgodny z prawem należy uznać § 9 Statutu, w którym Rada postanowiła, że jednostki pomocnicze Gminy prowadzą gospodarkę finansową w ramach budżetu Gminy (ust. 1), oraz że gospodarują samodzielnie środkami wydzielonymi do ich dyspozycji, przeznaczając te środki na realizację zadań spoczywających na tych jednostkach (ust. 2). W kolejnych przepisach ww. § 9 również w sposób nieuprawniony założono, że rada corocznie uchwali załącznik do uchwały budżetowej, określający wydatki jednostek pomocniczych w układzie działów lub rozdziałów klasyfikacji budżetowej, a także że sołectwa pokrywać będą swoje wydatki ze środków przeznaczonych przez Radę w trybie przewidzianym w ustawie z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz.U. z 2014 r., poz. 301 z późn. zm.).

Kwestionowane powyżej normy, nie są materia, która winna być uregulowana w statucie gminy. Stosownie do art. 35 ust. 3 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, kwestie te winny znaleźć odzwierciedlenie w statutach jednostek pomocniczych.

Wadliwy jest także § 15 pkt 7 Statutu, gdzie Rada postanowiła, że do obowiązków przewodniczącego należy natomiast czuwanie nad zapewnieniem niezbędnych warunków do wykonywania mandatu przez radnych. W myśl art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, do obowiązków przewodniczącego rady należy natomiast do niego organizowanie pracy rady i prowadzenie obrad rady. Uprawnienia wynikające z ww. przepisu mają charakter wyłączny i nie obejmują obowiązków, o których mowa w kwestionowanym przepisie. W ocenie organu nadzoru, statut może precyzować zadania przewodniczącego, ale nie może nakładać na niego

innych obowiązków, ani przyznawać mu innych kompetencji, niż te, które wynikają z ustawy (podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 26 kwietnia 2016 r., sygn. akt II SA/OI 364/16).

Z obrotu prawnego muszą być również wyeliminowane przepisy § 19 ust. 1 i ust. 2 Statutu, w myśl których w sesjach uczestniczyć mają Burmistrz, Sekretarz Gminy i Skarbnik Gminy (ust. 1) oraz kierownicy gminnych jednostek organizacyjnych, kierownicy komórek organizacyjnych Urzędu oraz inni pracownicy wyznaczeni przez Burmistrza do referowania spraw i udzielania wyjaśnień (ust. 2).

Analizując ww. regulacje wskazać trzeba, że rada gminy nie może narzucać organowi wykonawczemu gminy bezwzględnego uczestnictwa w jej posiedzeniach, bądź w posiedzeniach jej komisji. Wykracza to poza kompetencje rady. Zgodnie z art. 33 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż kierownikiem urzędu jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). Ponadto, jak wskazuje art. 33 ust. 5 ww. ustawy, kierownik urzędu wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. W świetle art. 7 pkt 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1282), czynności z zakresu prawa pracy wobec zastępcy wójta, sekretarza, skarbnika oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych wykonuje wójt. Powyższe przepisy jednoznacznie wskazują, iż to wójt/burmistrz może wydawać wymienionym wyżej osobom polecenie uczestniczenia w sesjach rady. Jest to jego wyłączna kompetencja. Przepisy te, z jednej strony nie mieszczą się materii statutowej, z drugiej strony stanowią nieuprawnioną ingerencję w uprawnienie pracodawcy do określenia zadań i obowiązków podległych mu pracowników. Tym samym, nie mogą pozostać w obrocie prawnym.

Powyższe uwagi należy, również odnieść do innych postanowień Statutu, czyli:

- § 28 ust. 1, stanowiącego, że pracownik Urzędu obsługujący Radę sporządza protokół z każdej Sesji (powinien on rzetelnie odzwierciedlać przebieg posiedzenia);

- częściowo § 31 ust. 1, w myśl którego interpelacje i zapytania Radnych kieruje się na piśmie do Burmistrza za pośrednictwem Przewodniczącego Rady, który niezwłocznie przekazuje je Burmistrzowi. *Rejestr zgłaszanych interpelacji i zapytań prowadzi pracownik obsługujący Radę;*

- § 42 ust. 1, zakładającego, że pracownik zajmujący się obsługą Rady ewidencjonuje oryginały uchwał, prowadzi rejestr uchwał i przechowuje je wraz z protokołami Sesji Rady;

- § 77, gdzie postanowiono, że Burmistrz uczestniczy w sesjach Rady.

Wskazać w tym miejscu trzeba, że stwierdzenie nieważności § 28 ust. 1 Statutu, przesądza o konieczności zakwestionowania, kolejnego ust. 2 ww. przepisu, który stanowi, że dla celów określonych w ust. 1 przebieg sesji jest nagrywany, przy czym nagranie kasowane jest po przyjęciu protokołu, gdyż odnosi się do wadliwej i wyeliminowanej z tego tytułu regulacji uchwały.

Dodać też trzeba, zgodnie z art. 33 ustawy o samorządzie gminnym, wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy. Jest kierownikiem urzędu, a organizację i zakres funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny nadany przez wójta w drodze zarządzenia. Stąd rada nie powinna ingerować w prace urzędu, chyba, że ustawodawca przewidział wprost kompetencje w tym zakresie.

Powyższa ocena skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności przepisu:

- w części § 30 ust. 4 Statutu, zgodnie z którym protokoły z Sesji przechowuje się przez okres kadencji Rady w *Referacie Organizacyjnym Urzędu Miejskiego na stanowisku do obsługi Rady;*

- w części § 46 ust. 7 Statutu, zakładający, że protokoły z posiedzeń Komisji przechowuje się przez okres kadencji Rady w *Referacie Organizacyjnym Urzędu Miejskiego na stanowisku do obsługi Rady;* które bezpośrednio ingerują w pracę Urzędu Miejskiego w Zalewie.

Niedopuszczalną regulacją, jest również § 21 załącznika do uchwały, stanowiący że rada może rozpocząć obrady w obecności co najmniej połowy swojego składu. Przepisy ustawy o samorządzie gminnym w żaden sposób nie zakazują prowadzenia obrad przy braku quorum. Ustanawiają natomiast, w art. 14 ww. ustawy, minimalną liczbę radnych, których obecność jest niezbędna do podejmowania uchwał, czyli co najmniej połowa ustawowego składu rady. Mając na względzie powyższy przepis ustawy, stwierdzić należy, że rada gminy może uznać za stosowne, iż będzie obradować i dyskutować nawet przy braku quorum.

Podjęty z rażącym naruszeniem prawa jest ponadto, w części § 34 ust. 3 załącznika do uchwały. Przepisem tym, Rada postanowiła, że projekt uchwały przedkłada się Przewodniczącemu Rady wraz z uzasadnieniem,

w miarę potrzeb z informacją o skutkach finansowych jej realizacji oraz akceptacją *Radcy Prawnego i Skarbnika Gminy*.

Cytowaną regulacją organ stanowiący Gminy Zalewo narzucił Burmistrzowi, konieczność zatrudnienia radcy prawnego, a to pozostaje w sprzeczności z art. 60 ustawy o samorządzie gminnym, która ustanawia, jako jedyny podmiot uprawniony do zaciągania zobowiązań w imieniu gminy i na jej rzecz, czyli zawierania umów – wójta gminy. To organ wykonawczy gminy jest dysponentem budżetu i przysługuje mu 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 (art. 60 ust. 2 pkt 1 i pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym).

Należy wskazać, że zaciąganie zobowiązań oraz dokonywanie wypłat w związku z umowami za świadczenie usług, w tym za usługi sporządzenia ekspertyz, opinii i porad przez osoby posiadające fachową wiedzę, mieści się w pojęciu gminnej gospodarki finansowej. To z kolei przesądza o braku upoważnienia rady gminy do podjęcia uchwały zobowiązującej do dokonania określonego wydatku z budżetu gminy, bowiem do kompetencji rady w zakresie gospodarki finansowej należy uchwalanie budżetu, a nie dysponowanie wydzielonymi w nim środkami (patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 20 maja 2005 r., sygn. akt III SA/Wr 26/04, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 5 lutego 2015 r., sygn. akt III SA/Lu 647/14).

Powyższa argumentacja, ma także zastosowanie do części regulacji wprowadzonej przepisem § 55 ust. 3 Statutu, który określając środki dowodowe z jakich korzystać może komisja rewizyjna stanowi, że jako dowody mogą być wykorzystane, m.in.: dokumenty, wyniki oględzin, informacje i oświadczenia świadków, *opinie i ekspertyzy* oraz pisemne wyjaśnienia i oświadczenia kontrolowanych oraz przepisem § 65 ust. 2 Statutu, który wskazuje, że Komisja Rewizyjna może korzystać z porad, *opinii i ekspertyz osób, posiadających wiedzę fachową w zakresie związanym z przedmiotem jej działania*.

Z treści ww. przepisów załącznika do uchwały nie wynika, czy przedmiotowe „opinie”, bądź „ekspertyzy” uzyskane zostaną odpłatnie, czy nieodpłatnie. Pojęcia te odwołują się natomiast do wiedzy specjalistycznej, eksperckiej oraz wprost do „wiedzy fachowej”, więc sugerują one odpłatność usługi związanej z ich sporządzeniem, a to z kolei przekłada się na zaciągnięcie zobowiązania finansowego (przez podmiot nieuprawniony), którego konsekwencje poniesie Gmina, co jak już powyżej wykazano jest wykluczone.

Z obrotu prawnego musi być także wyeliminowany § 56 ust. 4 Statutu, w myśl którego w razie powzięcia w toku kontroli uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa, Przewodniczący Komisji Rewizyjnej niezwłocznie pisemnie zawiadamia o tym organy ścigania, informując równocześnie o tym Burmistrza i Przewodniczącego Rady, wskazując im dowody uzasadniające zawiadomienie.

Powyższe uregulowania, w ocenie organu nadzoru, wykraczają poza ramy delegacji ustawowej wynikającej z art. 22 w zw. 3 ust. 1 i art. 40 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym. Pierwszy z powołanych przepisów precyzuje przedmiot regulacji statutu, stanowiąc że określa on organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy. Należy zauważyć, że wskazane przepisy ustawowe wyznaczają granice swobody rady gminy w kształtowaniu treści tego aktu rangi prawa miejscowego, która sprowadza się do regulacji zagadnień o charakterze ustrojowym.

Dodać ponadto należy, że obowiązek zawiadomienia o przestępstwie, został przewidziany w art. 304 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2021 r., poz. 534), który to wskazuje podmioty do tego zobowiązane. Zgodnie z § 1 ww. przepisu, każdy, dowiedziawszy się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, ma społeczny obowiązek zawiadomić o tym prokuratora lub Policję. Natomiast w myśl § 2 art. 304, instytucje państwowe i samorządowe, które w związku ze swą działalnością dowiedziały się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, są obowiązane niezwłocznie zawiadomić o tym prokuratora lub Policję oraz przedsięwziąć niezbędne czynności do czasu przybycia organu powołanego do ścigania przestępstw lub do czasu wydania przez ten organ stosownego zarządzenia, aby nie dopuścić do zatarcia śladów i dowodów przestępstwa. Z powyższego wynika, że to ustawodawca określił podmioty prawnie zobligowane do złożenia zawiadomienia o przestępstwie i są to osoby pełniące funkcje kierownicze w instytucjach państwowych i samorządowych lub też osoby upoważnione do reprezentowania tych instytucji, czyli w tym przypadku zgodnie z art. 31 ustawy o samorządzie gminy, wójt gminy, gdyż to on reprezentuje ją na zewnątrz. Organ stanowiący gminy nie ma natomiast uprawnienia do ingerowania w tę sferę.

Zakwestionowane muszą zostać również inne regulacje rozdziału 11 Zasady i tryb działania komisji rewizyjnej. Zgodnie z art. 18a ust. 5, statut gminy winien określać zasady i tryb działania komisji rewizyjnej.

Analiza przepisu § 57 załącznika do uchwały, który stanowi, że:

- kierownik kontrolowanego podmiotu zobowiązany jest zapewnić warunki i środki niezbędne do prawidłowego przeprowadzenia kontroli (ust. 1);

- kierownik kontrolowanego podmiotu obowiązany jest w szczególności przedkładać na żądanie kontrolujących dokumenty i materiały niezbędne do przeprowadzenia kontroli oraz umożliwić kontrolującym wstęp do obiektów i pomieszczeń kontrolowanego podmiotu (ust. 2);

- kierownik kontrolowanego podmiotu, który odmówi wykonania czynności, o których mowa w ust. 1 i 2, obowiązany jest do niezwłocznego złożenia na ręce osoby kontrolującej pisemnego wyjaśnienia (ust. 3);

- na żądanie kontrolujących kierownik kontrolowanego podmiotu obowiązany jest udzielić ustnych i pisemnych wyjaśnień także w przypadkach innych, niż określone w ust. 3 (ust. 4); podobnie, jak przepisu § 59, w myśl którego:

- komisja z przeprowadzonej kontroli sporządza w terminie 14 dni od daty jej zakończenia protokół pokontrolny, obejmujący m.in. podpisy kontrolujących *i kierownika kontrolowanego podmiotu lub notatkę o odmowie podpisania protokołu z podaniem przyczyny odmowy* (ust. 1 pkt 8); a także, przepisu § 60 Statutu, który przewiduje, że:

- w przypadku odmowy podpisania protokołu przez kierownika kontrolowanego podmiotu jest on obowiązany do złożenia – w terminie 3 dni od daty odmowy – pisemnego wyjaśnienia przyczyny odmowy; oraz, że

- wyjaśnienie, o którym mowa w ust. 1 kierownik kontrolowanego podmiotu składa na ręce Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej, Przewodniczącego Rady i Burmistrza; nie pozwala na uznanie, że cytowane regulacje mieszczą się materii statutowej. Przepisy te, nie są skierowane do członków komisji rewizyjnej. Ich adresatami są kierownicy podmiotów kontrolowanych. To na nich, nie mając ku temu ustawowego umocowania, rada nałożyła konkretne obowiązki.

Należy ponadto 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 zdanie 1 ustawy). Komisja rewizyjna nie jest organem nadzoru i nie może posiadać uprawnień nadzorczych. 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, aby dopuszczalne było zobowiązanie kierowników kontrolowanych podmiotów do zapewnienia warunków niezbędnych do prawidłowego przeprowadzenia kontroli, czy też przewidzieć, że protokół pokontrolny może także zawierać wnioski oraz propozycje, co do sposobu usunięcia nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku kontroli (§ 59 ust. 2 Statutu). Tym samym, uznać również trzeba, że także ten przepis - § 59 ust. 2 załącznika do uchwały, podjęty został z rażącym naruszeniem prawa.

W związku z tym, rozstrzygnięto jak w sentencji.

**Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.**

Wojewoda Warmińsko-Mazurski  
Artur Chojecki