



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 6 czerwca 2016 r.

Poz. 3667

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.150.2016.22 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 4 czerwca 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446)

orzekam

nieważność przepisów: § 11 ust. 1, § 17 ust. 3 i 4, § 26 ust. 2, § 41 ust. 5, § 74 ust. 1, § 77, § 78, § 88 ust. 2, § 98 ust. 4, § 99 ust. 2, § 100 ust. 1 w zakresie zwrotu: „lub powzięciu stosownych uchwał przez wszystkie zainteresowane komisje” i ust. 3 **uchwały nr 164/16** Rady Gminy Opatówek z dnia 28 kwietnia 2016 r. w sprawie Statutu Gminy Opatówek - **ze względu na istotne naruszenie prawa.**

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałę nr 164/16 w sprawie Statutu Gminy Opatówek Rada Gminy Opatówek podjęła na sesji w dniu 28 kwietnia 2016 r.

Jako podstawę prawną uchwały powołano: art. 169 ust. 4 Konstytucji RP, art. 3 ust. 1, art. 18 ust. 2 pkt 1, art. 22 i art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.).

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 6 maja 2016 r.

Dokonując oceny legalności przedłożonej do oceny uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w statucie gminy określa się: 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), zasady działania klubów radnych (art. 23 ust. 2), zasady udziału przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych w pracach rady gminy (art. 37a), uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy (art. 51 ust. 3).

Udzielona radzie gminy kompetencja ma dość szeroki zakres, co jednak nie oznacza dowolności w zakresie ustalania statutu gminy. Organy władzy publicznej zobligowane są do działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., dalej: „Konstytucja RP”). Statut gminy jest aktem prawa miejscowego, a zatem zastosowanie znajdzie przepis art. 94 Konstytucji RP, z którego wynika, iż organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego, obowiązujące na obszarze działania tych organów, jedynie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

Zgodnie z ustaloną w art. 87 Konstytucji RP hierarchią źródeł prawa, akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należącej do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być z nimi sprzeczne. Również z Konstytucji RP (art. 169 ust. 4) wynika, iż określona w art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym

samodzielność rady gminy w zakresie kształtowania w drodze statutu ustroju wewnętrznego gminy może być realizowana tylko i wyłącznie w granicach ustaw.

Z treści wskazanych regulacji konstytucyjnych koresponduje przepis art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w myśl którego gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, jednakże wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień określonych w ustawach.

Rada gminy, uchwalając statut gminy, zobowiązana jest więc przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę o samorządzie gminnym, a regulacje statutowe nie mogą pozostawać w sprzeczności ani z powołaną ustawą, ani też z żadnym innym aktem wyższego rzędu. Ponadto rada gminy, realizując upoważnienie ustawowe, nie może wkraczać w materię już uregulowaną ustawą, co oznacza zarówno zakaz powtarzania w akcie prawa miejscowego przepisów ustaw, jak również ich modyfikacji (chyba że przepis upoważniający wyraźnie na to zezwala).

Odnosząc powyższe do badanej uchwały stwierdzić należy, iż Rada Gminy Opatówek wprowadziła do przedmiotowego statutu wskazane w sentencji przepisy z przekroczeniem zakresu swoich kompetencji, wyznaczonych przez odpowiednie normy upoważniające. Większość z kwestionowanych przepisów badanej uchwały stanowi nieuprawnioną (tj. dokonaną bez wyraźnego upoważnienia ustawodawcy) modyfikację przepisów ustawowych, pozostając tym samym w sprzeczności z przepisami ustawy o samorządzie gminnym oraz innych ustaw. I tak:

W § 11 ust. 1 badanej uchwały Rada postanowiła, że *kontrolę gospodarki finansowej jednostek pomocniczych sprawuje Skarbnik Gminy i przedkłada informacje w tym zakresie Wójtowi*. W ocenie organu nadzoru regulacja ta wykracza poza zakres spraw, które rada gminy może uregulować w statucie gminy, a ponadto jest sprzeczna z art. 35 ust. 3 pkt 5 w zw. z art. 11a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Według art. 35 ust. 3 pkt 5 ww. ustawy, 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 statutowej jednostek pomocniczych, nie zaś w statucie gminy, po wtóre - wskazuje organy gminy jako uprawnione do sprawowania nadzoru nad działalnością organów jednostki pomocniczej. Organami gminy są wyłącznie organy wymienione w art. 11a ust. 1 ww. ustawy, tj. rada gminy oraz wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Poza organami wymienionymi w art. 11a ustawy o samorządzie gminnym funkcji organu gminy nie można przypisać jakiegokolwiek innemu podmiotowi. Przepis art. 18a ust. 1 powołanej ustawy potwierdza kompetencje kontrolne rady gminy względem jednostek pomocniczych gminy. Z kolei wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest tym organem gminy, który ponosi odpowiedzialność za prawidłową gospodarkę finansową gminy (art. 60 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.) jako *lex specialis* w stosunku do ustawy ustrojowej bardziej szczegółowo określa kompetencje wójta i przyznaje mu w art. 247 ust. 2 prawo sprawowania ogólnego nadzoru nad realizacją, określonych uchwałą budżetową, dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu gminy.

Natomiast skarbnik gminy jako główny księgowy budżetu nie został przez ustawodawcę uznany za jej organ. Powoduje to, że prawodawca miejscowy nie może nadać mu uprawnień kontrolnych w stosunku do jednostki pomocniczej gminy.

Zauważyć ponadto należy, że skarbnik gminy posiada status pracownika samorządowego, jedynie powoływanego i odwoływanego przez radę gminy i to na wniosek wójta (art. 18 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych; Dz.U. z 2014 r. poz. 1202 ze zm.). Sprawa zakresu czynności poszczególnych pracowników urzędu gminy, w tym skarbnika gminy, należy do jego kierownika, czyli do wójta (burmistrza, prezydenta miasta), który uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (art. 33 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym) i któremu ustawodawca powierzył wykonywanie czynności z zakresu prawa pracy wobec zastępcy burmistrza, sekretarza, skarbnika, pozostałych pracowników urzędu oraz kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych (art. 7 pkt 1 i 3 ustawy o pracownikach samorządowych). tym zakresie przepisy powołanych ustaw 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.

Uwagi z powyższego akapitu odnieść można także do § 26 ust. 2 statutu, w myśl którego w *sesjach rady uczestniczą: Wójt, Sekretarz i Skarbnik Gminy*. W ocenie organu nadzoru regulacja ta w zakresie odnoszącym się do sekretarza i skarbnika gminy w sposób istotny narusza art. 33 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym i art. 7 pkt 1 ustawy o pracownikach samorządowych, poprzez bezprawne wkroczenie rady gminy w kompetencje przysługujące wójtowi i nałożenie na wskazane osoby bezwzględnego obowiązku uczestniczenia w sesjach. Tymczasem w świetle powołanych przepisów ustaw o samorządzie gminnym i o pracownikach samorządowych to wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest tym podmiotem, który może wydawać polecenia służbowe, w tym polecenie uczestniczenia w sesji rady, pracownikom samorządowym zatrudnionym w urzędzie gminy, do których zalicza się skarbnik oraz sekretarz. Statut gminy nie może ograniczać wójta w wykonywaniu ustawowo przyznaných mu kompetencji.

Rada gminy w drodze aktu prawa miejscowego nie może nałożyć obowiązku uczestniczenia w sesjach rady również na wójta (§ 26 ust. 2 statutu). Taki zapis w sposób istotny narusza art. 30 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, 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.

W § 17 ust. 3 i 4 statutu wskazano czynności związane ze zwołaniem pierwszej sesji nowej kadencji rady. Organ nadzoru pragnie zwrócić uwagę na przepis art. 20 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, który został zmieniony z dniem 1 sierpnia 2011 r. na mocy art. 2 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Przepisy wprowadzające ustawę - Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2011 r. Nr 21, poz. 113 ze zm.). Zgodnie z nowym brzmieniem niniejszego przepisu pierwszą sesję nowo wybranej rady gminy zwołuje komisarz wyborczy na dzień przypadający w ciągu 7 dni po ogłoszeniu zbiorczych wyników wyborów do rad na obszarze kraju. Ustawodawca wraz ze zmianą treści przepisu art. 20 ust. 2 przekazał kompetencje w zakresie zwołania pierwszej sesji nowo wybranej rady, które do tej pory przysługiwały przewodniczącemu rady poprzedniej kadencji, komisarzowi wyborczemu. W związku z tym określenie czynności związanych ze zwołaniem pierwszej sesji pozostaje, w ocenie organu nadzoru, poza zakresem uregulowań statutu gminy. Rada, uchwalając zapisy § 17 ust. 3 i 4 statutu, w sposób nieuprawniony wkroczyła w kompetencje przyznane wolą ustawodawcy organowi wyborczemu, jakim jest komisarz wyborczy.

W § 41 ust. 5 statutu postanowiono, że *po uprzednim ostrzeżeniu Przewodniczący Rady może nakazać opuszczenie sali tym osobom spośród publiczności, które swoim zachowaniem lub wystąpieniami zakłócają porządek obrad bądź naruszają powagę sesji*.

W ocenie organu nadzoru wprowadzenie do statutu gminy, a zatem do aktu prawa miejscowego, sankcji w postaci nakazu opuszczenia przez osobę z publiczności sali w trakcie trwania sesji rady gminy, przy czym o nałożeniu takiej sankcji miałyby decydować przewodniczący rady, narusza zasadę jawności działania organów gminy wyrażoną w art. 11b ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz w art. 61 Konstytucji RP.

Jawność działania organów gminy obejmuje m. in. prawo obywateli do wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji, a ograniczenia tej jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw (art. 11 b ust. 1 i 2 ww. ustawy). Prawo obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej gwarantuje sama Konstytucja RP w art. 61, przy czym prawo to obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. Również przepis rangi konstytucyjnej (art. 61 ust. 3) przesądza o tym, iż ograniczenie tych praw może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. W obecnie obowiązującym porządku prawnym nie do zaakceptowania jest zatem sytuacja, iż o ograniczeniu tego prawa miałyby decydować prawodawca miejscowy w regulacjach zawartych w statucie gminy.

Organ nadzoru zaznacza, iż zakłócanie porządku obrad lub powagi sesji może wypełniać znamiona wykroczeń (np. przeciwko porządkowi i spokojowi publicznemu), których katalog wraz z odpowiednimi sankcjami przewiduje ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2015 r. poz. 1094 ze zm.) czy też przestępstw (np. przeciwko porządkowi publicznemu, przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego) określonych w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553 ze zm.). Nic nie stoi na przeszkodzie, aby w sytuacji zakłócania porządku

podczas sesji przez osoby spośród publiczności, przewodniczący rady zwrócił się o pomoc do uprawnionych służb (np. policji).

Mocą § 74 ust. 1 statutu Rada zobligowała radnych do odbywania spotkań ze swoimi wyborcami nie rzadziej niż 2 razy do roku. W ocenie organu nadzoru regulację tę Rada uchwaliła z przekroczeniem zakresu upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Rada gminy, w ramach kompetencji do określania organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy organów gminy, nie może określać zasad sprawowania mandatu radnego, bowiem kwestie te zostały uregulowane przepisami ustawowymi. obowiązkiem radnego wynikającym z przepisów ustawy o samorządzie gminnym, jest uczestnictwo w pracach rady gminy i jej komisji oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany (art. 24). Ponadto radny zobligowany jest kierować się dobrem wspólnoty samorządowej gminy. Radny utrzymuje stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami, a w szczególności przyjmuje zgłaszane przez mieszkańców gminy postulaty i przedstawia je organom gminy do rozpatrzenia, nie jest jednak związany instrukcjami wyborców (art. 23 ust. ww. ustawy). Mandat radnego ma charakter mandatu wolnego, a jego wykonywanie poddane jest jedynie weryfikacji wyborczej. Sposób oraz częstotliwość wykonywania obowiązków radnego pozostawione jest uznaniu radnego. Uso samorządzie gminnym, zgodnie z przyjętym modelem wolnego mandatu radnego, nie zawiera przepisu, który mógłby stanowić podstawę normatywnej regulacji w tym zakresie o charakterze wykonawczym.

W ocenie organu nadzoru istotną wadą prawną obarczone są również postanowienia § 77 i § 78 badanej uchwały. W przepisach tych uregulowane zostały kwestie dotyczące odbywania przez Radę wspólnych sesji z radami innymi jednostek samorządu terytorialnego.

Przewidując w § 77 ust. 1 statutu możliwość odbywania przez Radę *wspólnych sesji z radami innymi jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności dla rozpatrzenia i rozstrzygnięcia ich wspólnych spraw*, Rada w dalszych przepisach postanowiła, iż sesje te *organizują przewodniczący jednostek samorządu terytorialnego* (§ 77 ust. 2), a *zawiadomienie o wspólnej sesji podpisują wspólnie przewodniczący lub upoważnieni wiceprzewodniczący zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego* (§ 77 ust. 3). W przepisach § 78 statutu Rada zadecydowała, że *koszty wspólnej sesji ponoszą równomiernie zainteresowane jednostki samorządu terytorialnego, chyba że radni uczestniczący we wspólnej sesji postanowią inaczej* (ust. 1), jak również, że *przebieg wspólnych obrad może być uregulowany wspólnym regulaminem uchwalonym przed przystąpieniem do obrad* (ust. 2).

W ocenie organu nadzoru regulacje zawarte w § 77 i § 78 statutu nie znajdują uzasadnienia prawnego i zostały przyjęte z przekroczeniem upoważnienia określonego przepisami ustawy o samorządzie gminnym.

Ustawodawca w art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym upoważnił radę gminy do określenia w statucie gminy organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy organów gminy. Mając na względzie konstytucyjnie zagwarantowaną samodzielność poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 i nast. Konstytucji RP), jak również ograniczenie mocy obowiązującej aktów prawa miejscowego do obszaru działania organów, które je ustanowiły (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP) uznać należy, iż na podstawie art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym rada gminy może określić organizację wewnętrzną i tryb pracy organów jedynie tej konkretnie gminy, której jest organem stanowiącym. Nie do przyjęcia jest w obecnie obowiązującym porządku prawnym, aby przepisy statutowe jednej gminy ingerowały w jakikolwiek sposób w organizację wewnętrzną czy też tryb pracy organów innej gminy.

Ponadto, jak słusznie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 5 lutego 2015 r. (sygn. akt III SA/Lu 647/14), formy współdziałania gmin w realizacji zadań publicznych uregulowane zostały ustawowo. Ustawa o samorządzie gminnym przewiduje, że współdziałanie to może odbywać się w ramach prawa publicznego (administracyjnego) lub prywatnego (cywilnego). Współdziałanie gmin w pierwszej z wymienionych form następuje na podstawie porozumień (art. 8 ust. 2a, art. 74), w ramach stowarzyszeń (rozdział 9) i związków międzygminnych (art. 64-73a). W ramach tych rozwiązań gmina ma możliwość realizowania swoich zadań poprzez dokonywanie odpowiednich czynności, prawnie doniosłych. Nie ma natomiast takiej możliwości w przypadku wspólnych sesji poszczególnych rad, które są formą współpracy o charakterze tylko i wyłącznie faktycznym. W ujęciu prawnym wspólne sesje należy traktować jako przeprowadzone w tym samym miejscu i czasie odrębne sesje poszczególnych rad, które mogą realizować własne kompetencje, podejmując w ich zakresie odrębne uchwały. Wspólnie obradujące rady nie są więc jednolitym organem, który posiada możliwość dokonywania jakichkolwiek czynności prawnych we własnym imieniu.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzą ponadto niektóre zapisy rozdziału VI statutu dotyczące zasad i trybu działania Komisji Rewizyjnej.

W § 88 ust. 1 statutu Rada przyjęła, iż *kontroli dokonuje Komisja Rewizyjna lub w jej imieniu powołane przez nią zespoły*, przy czym, zgodnie z § 88 ust. 2, *w skład zespołów Komisja Rewizyjna może powoływać radnych spoza Komisji*.

W ocenie organu nadzoru regulacja § 88 ust. 2 statutu nie znajduje uzasadnienia prawnego i wykracza poza zakres spraw, które rada gminy może uregulować w statucie na podstawie art. 18a ust. 5 oraz art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Przepisy art. 18a ustawy o samorządzie gminnym nawiązują do funkcji kontrolnej rady gminy zdefiniowanej w art. 15 ust. 1 tejże ustawy, stanowiąc w ust. 1, że rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy; w tym celu powołuje komisję rewizyjną. Dalej ustawodawca przypisuje komisji rewizyjnej także inne zadania: opiniowanie budżetu gminy i występowanie do rady gminy w sprawie udzielenie lub nieudzielenia absolutorium wójtowi oraz wykonywanie innych zadań zleconych przez radę w zakresie kontroli, przy czym to ostatnie uprawnienie nie narusza uprawnień kontrolnych innych komisji, powoływanych przez radę gminy na podstawie art. 21 ust. 1 (art. 18a ust. 3 i 4 ww. ustawy). Natomiast w art. 18a ust. 5 ww. ustawy zawarte zostało upoważnienie dla rady gminy do określenia w statucie gminy zasad i trybu działania komisji rewizyjnej.

Z przepisu art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż powołanie komisji rewizyjnej jest obligatoryjne, a powołanie tejże komisji jest wyłączną kompetencją rady gminy. Wyjaśnić należy, iż omawiana kompetencja zawiera w sobie kompetencję do decydowania o składzie osobowym komisji rewizyjnej, przy czym rada winna tu uwzględniać wytyczne zawarte w art. 18a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, w myśl którego w skład komisji rewizyjnej wchodzi radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów, z wyjątkiem radnych pełniących funkcje, o których mowa w art. 19 ust. 1. Należy również zauważyć, że komisja rewizyjna nie jest jedynym wewnętrznym organem kontrolnym rady gminy. Uprawnienia kontrolne - jak o tym świadczy treść art. 18a ust. 4 zdanie drugie ustawy o samorządzie gminnym - mają również pozostałe komisje rady, zarówno stałe, jak i doraźne, przy czym ich powołanie nie jest obowiązkowe. Zgodnie z art. 21 ust. 1 ww. ustawy rada gminy ze swojego grona może powoływać stałe i doraźne komisje do określonych zadań, ustalając przedmiot działania oraz skład osobowy.

Reasumując – zgodnie z wolą ustawodawcy – rada gminy realizuje swojej funkcje kontrolne za pośrednictwem obligatoryjnie działającej komisji rewizyjnej; może również powierzyć kontrolę innym komisjom, tworzonym przez radę fakultatywnie. Powołanie komisji rewizyjnej, jak i innych komisji, w tym decydowanie o ich składzie osobowym, należy do wyłącznej kompetencji rady gminy. Regulacje ustawowe wykluczają konstytuowanie innych wewnętrznych ciał niż komisje rady.

Rozwiązanie przyjęte przez Radę Gminy Opatówek w § 88 ust. 1 i 2 badanego statutu, które wprowadza – w celu dokonywania kontroli - możliwość powoływania przez Komisję Rewizyjną zespołów kontrolnych z udziałem radnych spoza tejże Komisji, są sprzeczne z wymienionymi wyżej regulacjami ustawy o samorządzie. Rada, na mocy kwestionowanych przepisów statutu, wprowadziła w istocie nieznaną ustawie ustrojowej ciało, za pomocą którego realizowana jest funkcja kontrolna rady gminy – tj. zespołu kontrolnego. Organ nadzoru podkreśla w tym miejscu, iż nie wnosi zastrzeżeń co do zgodności z prawem możliwości powoływania takich zespołów, o ile jednak działałyby one w ramach komisji rewizyjnej, a ich skład ograniczałby się jedynie do członków tejże komisji. Wówczas takie zespoły miałyby charakter jedynie techniczny, służąc wykonywaniu zadań kontrolnych przez komisję rewizyjną. Natomiast rozwiązanie, że w skład tych zespołów mogą być powoływani radni również spoza komisji rewizyjnej, o czym decydowałaby ta komisja, w istocie prowadzi do powstania nowego, wewnętrznego ciała kontrolnego rady gminy, na którego skład osobowy rada ta nie ma żadnego wpływu.

W ocenie organu nadzoru powyższe rozwiązanie nie znajduje uzasadnienia ani w świetle przepisów art. 18a, ani też art. 21 ustawy o samorządzie gminnym, wykraczając jednocześnie poza zakres spraw, które rada gminy może uregulować w przedmiotowej uchwale na podstawie art. 18a ust. 5 i art. 22 ust. 1 tejże ustawy.

Z tych samych względów organ nadzoru za sprzeczny z prawem uznaje przepis § 100 ust. 3 statutu, w myśl którego *przewodniczący Komisji Rewizyjnej może zwracać się do przewodniczących innych komisji*

Rady o oddelegowanie w skład zespołu kontrolnego radnych mających kwalifikacje w zakresie tematyki objętej kontrolą.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi ponadto zapis § 100 ust. 1 badanej uchwały w zakresie, w jakim wprowadza możliwość współdziałania Komisji Rewizyjnej w wykonywaniu funkcji kontrolnej z innymi komisjami Rady *po powzięciu stosownych uchwał przez wszystkie zainteresowane komisje*, czym współdziałanie to, zgodnie z zapisami § 100 ust. 2 statutu, obejmuje również przeprowadzanie wspólnych kontroli. W ocenie organu nadzoru zlecenie zadań (w tym zadań w zakresie przeprowadzania wspólnych kontroli) komisjom rady gminy tworzonym na podstawie art. 21 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie może odbywać się bez udziału rady gminy, która – zgodnie z tym przepisem – powołując poszczególne komisje, określa nie tylko ich skład osobowy, ale również przedmiot ich działania.

Formułując zarzuty co do zgodności z prawem przepisów § 88 ust. 2, oraz § 100 ust. 1 (we wskazanym powyżej zakresie) i ust. 3 statutu organ nadzoru zwraca również uwagę na art. 21 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, który zawiera sformułowanie, że komisje podlegają radzie gminy. Jak słusznie zauważa Andrzej Szewc (Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz., opubl. w LEX 2012), *sformułowanie to wyraża trzy istotne treści prawne. Po pierwsze - jest kolejnym potwierdzeniem (i przypomnieniem) zasady, iż 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 wójtowi 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 § 98 ust. 4 uchwały Rada zastrzegła, iż *w posiedzeniach Komisji Rewizyjnej mogą brać udział tylko jej członkowie oraz zaproszone osoby*. W ocenie organu nadzoru postanowienie to jest sprzeczne z cytowanymi wcześniej przepisami art. 11b ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym. Przypomnieć należy, że ustawodawca w przepisach tych zapewnia jawność działania organów gminy między innymi poprzez prawo obywateli do wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji. Jak już też wcześniej wskazano, ograniczenie jawności może nastąpić tylko w przypadkach określonych ustawami. Dotyczy to w szczególności sytuacji, w których przedmiotem informacji są prawnie chronione tajemnice (np. państwowa, służbowa, bankowa, podatkowa, handlowa itp.) lub prywatność osoby, której dane dotyczą (ochrona danych osobowych). Oznacza to między innymi, że tylko w tego rodzaju przypadkach można wyłączyć jawność sesji lub posiedzenia komisji. Podstawę prawną wprowadzenia takiego ograniczenia mogą stanowić jedynie przepisy konkretnych ustaw, nie zaś przepisy statutu gminy.

W świetle tychże regulacji rada gminy nie była uprawniona do wprowadzenia w statucie gminy zapisu ograniczającego udział w posiedzeniu komisji rewizyjnej osób niebędących członkami tej komisji tylko do osób zaproszonych.

W § 99 badanej uchwały postanowiono, iż *Komisja Rewizyjna może korzystać z porad, opinii i ekspertyz osób posiadających wiedzę fachową w zakresie związanym z przedmiotem jej działania (ust. 1). W przypadku, gdy skorzystanie z wyżej wskazanych środków wymaga zawarcia odrębnej umowy i dokonania wypłaty wynagrodzenia ze środków budżetu Gminy, Przewodniczący Komisji Rewizyjnej przedstawia sprawę na posiedzeniu Rady, celem podjęcia uchwały zobowiązującej osoby zarządzające mieniem komunalnym do zawarcia stosownej umowy w imieniu Gminy (ust. 2).*

Postanowienie § 99 ust. 2 statutu w istocie uprawnia radę gminy do podjęcia – na wniosek przewodniczącego komisji r- uchwały zobowiązującej wójta do zawarcia umowy w imieniu gminy w celu dokonania wypłaty wynagrodzenia ze środków komunalnych osobie zaangażowanej w charakterze biegłego czy eksperta. W ocenie organu nadzoru takie unormowanie pozbawione jest podstaw prawnych i narusza art. 60 ustawy o samorządzie gminnym. Zaciąganie zobowiązań oraz dokonywanie wypłat w związku z umowami za świadczenie usług mieści się w pojęciu gminnej gospodarki finansowej. Zgodnie z art. 60 ustawy o samorządzie gminnym za gospodarkę finansową gminy odpowiada wójt (ust. 1). Wójt jest dysponentem budżetu i jemu też przysługuje wyłączne prawo między innymi do zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych mu przez ę gminy oraz do dokonywania wydatków budżetowych (art. 60 ust. 2 pkt 1 i 3 ww. ustawy). Realizując swoje wyłączne kompetencje burmistrz jest w pełni samodzielny. Rada gminy nie może udzielać mu w tym zakresie zaleceń, ani też zobowiązywać go do podejmowania czynności prawnych

z określonymi osobami. Natomiast kompetencje rady gminy w zakresie gospodarki finansowej obejmują uchwalenie budżetu, a nie dysponowanie wydziałonymi w nim środkami.

Powyższe stanowisko znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 maja 2005 r., sygn. akt III SA/Wr 26/04 oraz wyrok WSA w Lublinie z dnia 5 lutego 2015 r., sygn. akt III SA/Lu 647/14).

Ponadto organ nadzoru zauważa, iż w postanowieniach § 72 ust. 2 statutu błędnie powołano przepis § 70 ust. 1 (zamiast § 69 ust. 1). Z kolei w § 87 ust. 1 statutu winno być odniesienie do § 82 ust. 1, a nie – jak uczyniła to Rada - do § 83 ust. 1.

Wobec powyższego, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie: Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski

(-) Zbigniew Hoffmann