



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 6 października 2016r.

LEX-P.4131.27.2016.MRM

Rada Gminy w Słupnie
ul. Miszewska 8a
09-472 Słupno

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446)

stwierdzam nieważność

Uchwały Nr 154/XXVII/16 Rady Gminy Słupno z dnia 5 września 2016 r. w sprawie zmiany Statutu Gminy Słupno.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy dokonała zmiany Statutu Gminy Słupno w części dotyczącej zasad i trybu działania komisji rewizyjnej poprzez nadanie nowego brzmienia § 27 Statutu i uchylenie Uchwały Nr 72/VII/07 Rady Gminy w Słupnie z dnia 27 czerwca 2007 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Słupno.

W treści kwestionowanej Uchwały brak jest jednak jasnego stwierdzenia, jaki konkretnie akt objęty jest zmianą. Lakoniczne stwierdzenie o zmianie „Statutu Gminy Słupno” bez podania numeru, daty i pełnego tytułu zmienianej uchwały uzasadnia stwierdzenie nieważności Uchwały w całości.

Ponadto uchwała zawiera liczne zapisy sprzeczne z prawem, które organ nadzoru wskazuje w dalszej części rozstrzygnięcia.

W § 27 ust. 3 i 4 Statutu, Rada Gminy dokonała niedopuszczalnej modyfikacji przepisów art. 18a ust. 3 i 4 przyznając komisji rewizyjnej prawo do „badania w szczególności gospodarki finansowej kontrolowanych podmiotów, w tym wykonanie budżetu Gminy”, stwierdzając dalej, że w tym celu komisja „opiniuje wykonanie budżetu gminy i występuje z wnioskiem do Rady w sprawie udzielenia lub nie udzielenia absolutorium Wójtowi po zasięgnięciu opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej na podstawie przedłożonego przez Wójta sprawozdania z wykonania budżetu”(ust. 3). Jak wynika zaś z ust. 4 komisja rewizyjna Rady Gminy Słupno ma też wykonywać „inne zadania kontrolne na polecenie Rady w zakresie i formach wskazanych w uchwałach Rady”.

Tymczasem do kompetencji komisji rewizyjnej wynikającej wprost z ustawy, tj. z art. 18a ust. 3 należy: opiniowanie wykonania budżetu i występowanie z wnioskiem do rady gminy w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi. Przepis ten nie mówi o tym, że komisja występuje z takim wnioskiem po uprzednim zasięgnięciu opinii RIO lecz stanowi jedynie że „wniosek w sprawie absolutorium podlega zaopiniowaniu przez regionalną izbę obrachunkową”. Z kolei art. 18a ust. 4 przyznaje komisji rewizyjnej uprawnienie do wykonywania także innych niż wskazane w ust. 3 tego przepisu „zadań zleconych przez radę w zakresie kontroli” nie zaś „zadań kontrolnych na polecenie Rady”.

W § 27 ust.7, 8, 9 i 10 Statutu, Rada wprowadziła regulację dotyczącą wyłączenia członka komisji rewizyjnej. W ust. 7 Rada postanowiła, że „członkowie komisji rewizyjnej podlegają wyłączeniu w jej działaniach w sprawach, w których może powstawać podejrzenie o ich stronnictwo lub interesowność”. Pozostałe zapisy (ust. 8 i 9) określają podmiot decydujący o wyłączeniu (przewodniczący komisji wobec zastępcy przewodniczącego i poszczególnych członków i Rada Gminy wobec przewodniczącego komisji) oraz możliwość odwołania się od tej decyzji (ust. 10).

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja jest sprzeczna z art. 25a ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego. Użyte w ustawie określenie „interes prawny” jest przy tym pojęciem obiektywnym, w odróżnieniu od okoliczności „w których może powstać podejrzenie o stronnictwo lub interesowność” członka komisji, wskazanych w kwestionowanym zapisie § 27 Statutu, które mają charakter subiektywny.

Ponadto, w przypadku dokonania przez radę wyboru radnego do składu komisji nie są możliwe jakiegokolwiek czasowe wyłączenia od udziału w jej pracach ani na mocy decyzji przewodniczącego komisji ani też uchwały rady, chyba że rada podejmie decyzję o zmianie składu osobowego komisji rewizyjnej. Przepisy obowiązujących ustaw nie przewidują prawa radnego, członka komisji, do odwoływania się do rady w ramach ochrony swoich praw w sprawach związanych z pracami komisji. Ponadto należy wskazać, że zgodnie z przywołanym art. 25a ustawy o samorządzie gminnym wyłączenie dotyczy samego głosowania w radzie czy komisji, a nie pracy w radzie czy komisji.

W § 27 ust. 28 Statutu, Rada Gminy przyznała członkom komisji rewizyjnej uprawnienie do przystąpienia do kontroli problemowej bez wcześniejszej „uchwały komisji rewizyjnej oraz upoważnienia” w przypadkach nie cierpiących zwłoki, za które uznała „w szczególności sytuacje, w których członek komisji rewizyjnej poweźmie uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa lub gdy zachodzą przesłanki pozwalające przypuszczać, iż niezwłoczne przeprowadzenie kontroli pozwoli uniknąć niebezpieczeństwa dla zdrowia lub życia ludzkiego lub też zapobiec powstaniu znacznych strat materialnych w mieniu komunalnym”. W przypadku podjęcia ww działań kontrolnych, kontrolujący jest zobowiązany zwrócić się w najkrótszym możliwym terminie do przewodniczącego komisji rewizyjnej o wyrażenie zgody na ich kontynuowanie (§ 27 ust. 29), a w razie braku takiej zgody, „niezwłocznie przerywa kontrolę sporządzając notatkę z podjętych działań, która podlega włączeniu do akt Komisji Rewizyjnej” (§ 27 ust. 30).

Powyższe zapisy są sprzeczne z art. 18a ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym komisja rewizyjna w zakresie kontroli wykonuje zadania zlecone przez radę gminy, tj. działa zgodnie z planem kontroli ustalonym przez radę albo na jej doraźne zlecenia. Brak jest zatem prawnych możliwości przystąpienia do kontroli problemowej przez członka komisji rewizyjnej bez wcześniejszego upoważnienia do prowadzenia czynności kontrolnych. Podjęcie czynności kontrolnych przez komisję rewizyjną lub jej członka poza uchwalonym przez radę planem pracy lub bez zlecenia rady stanowi naruszenie prawa, bowiem komisja rewizyjna nie jest samodzielnym organem kontroli w gminie. Jeśli zaś zachodzą niecierpiące zwłoki okoliczności, o których mowa w § 27 ust. 28 Statutu, stanowiące zagrożenie (choćby potencjalne) dla bezpieczeństwa życia lub zdrowia ludzkiego i wymagają natychmiastowej reakcji, to nie jest niezbędne przeprowadzenie kontroli, lecz powiadomienie właściwych organów, które są uprawnione do podjęcia działań w tych sprawach. To samo dotyczy powzięcia uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa. Stosownie bowiem do treści art. 304 § 1 i 2 ustawy Kodeks postępowania karnego, każdy dowiedziawszy się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu ma społeczny obowiązek zawiadomić o tym prokuratora lub policję. Instytucje państwowe i samorządowe, które w związku

ze swą działalnością dowiedziały się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, są zobowiązane 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. Nie ulega wątpliwości, że przeprowadzenie przez członka komisji rewizyjnej kontroli na miejscu przestępstwa nie jest „czynnością niezbędną” i może przyczynić się do zatarcia śladów i dowodów przestępstwa.

W §27 ust. 33 Statutu, Rada postanowiła, że „kierownik kontrolowanej jednostki obowiązany jest zapewnić warunki i środki dla prawidłowego przeprowadzenia kontroli, w szczególności w oddzielne pomieszczenie wyposażone w stanowiska pracy (biurka z krzesłami)”. Zapis ten stanowi przekroczenie upoważnienia do określania w statucie zasad i trybu działania komisji rewizyjnej (art. 18a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym), gdyż nałożenie obowiązków określonego zachowania na kierowników kontrolowanego podmiotu nie mieści się w pojęciu „zasad i trybu działania” komisji rewizyjnej. W ramach zasad i trybu działania komisji rewizyjnej powinny być uregulowane wyłącznie działania członków komisji rewizyjnej. Ponadto należy podkreślić, że mocą kwestionowanego zapisu, przeprowadzający kontrolę uzyskali niczym nieograniczone uprawnienia do decydowania jakie warunki i środki, poza oddzielnym pomieszczeniem wyposażonym w stanowiska pracy, zapewnią prawidłowy przebieg kontroli.

Także przekroczeniem upoważnienia ustawowego z art. 18a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym są zapisy § 27 Statutu, ust. 32 i 34 stanowiące o bezwzględnym obowiązku kierownika kontrolowanej jednostki składania wyjaśnień, przedkładania dokumentów i materiałów niezbędnych do przeprowadzenia kontroli oraz wstępu do budynków i pomieszczeń, nie uwzględniają bowiem bezwzględnie obowiązujących norm prawa ograniczających taki dostęp, jak chociażby ustawa o ochronie danych osobowych czy uregulowania dotyczące tajemnicy skarbowej.

W § 27 ust. 47 Statutu Rada Gminy przyznała przewodniczącemu komisji rewizyjnej, uprawnienia quasi sądowe, polegające na prawie wzywania na posiedzenia komisji „pracowników urzędu gminy i jednostek organizacyjnych Gminy, Wójta lub kierowników gminnych jednostek organizacyjnych Gminy w charakterze świadków lub złożenia przez nich wyjaśnień osobiście lub zobowiązać ich do złożenia pisemnych wyjaśnień”. W ocenie organu nadzoru rada gminy nie posiada kompetencji do wyposażania przewodniczącego komisji rewizyjnej w prawo do wydawania pracownikom urzędu gminy oraz innych jednostek organizacyjnych gminy (w tym ich kierownikom) wiążących poleceń stawienia się przez tą komisją, obowiązek takiego stawiennictwa nie wynika też z żadnego przepisu ustawowego. Wezwanie na posiedzenie komisji rewizyjnej rady

gminy nie jest dowodem usprawiedliwiającym nieobecność w pracy, zgodnie bowiem z § 3 pkt. 4 Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 15 maja 1996r. w sprawie sposobu usprawiedliwiania nieobecności w pracy oraz udzielania pracownikom zwolnień od pracy (Dz.U. z 2014r. poz. 1632) jest nim jedynie „imienne wezwanie pracownika do osobistego stawienia się wystosowane przez (...) organ administracji rządowej lub samorządu terytorialnego (...) w charakterze strony lub świadka w postępowaniu prowadzonym przed tymi organami (...)”.

Nie można również pominąć treści przepisów art. 33 ust. 3 i 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 ust.1 i 3 ustawy o pracownikach samorządowych, zgodnie z którymi wójt jako kierownik urzędu jest zwierzchnikiem służbowym pracowników urzędu gminy oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych i wykonuje wobec nich czynności z zakresu prawa pracy, jest więc wyłącznie upoważniony do decydowania o zakresie i rodzaju ich obowiązków pracowniczych oraz do wydawania wiążących poleceń dotyczących pracy.

W § 27 ust. 53 Statutu przyznano komisji rewizyjnej uprawnienie do opiniowania wszelkich projektów uchwał i stanowisk, które będą przedstawiane na sesji rady, zaś „członkowie komisji otrzymują ostateczne wersje uchwał i stanowisk nie później niż na 3 dni robocze przed terminem posiedzenia komisji rewizyjnej z podpisem prawnika z obsługi prawnej oraz podmiotu uprawnionego do wnoszenia projektu aktu”. Opinie i wnioski dotyczące projektów aktów, o których mowa w ust. 53, przekazywane mają być „na ręce Przewodniczącego Rady oraz wyrażone w sprawozdaniu z posiedzenia Komisji podczas sesji Rady, przed podjęciem procesu uchwalania projektów”. Z kolei w § 27 ust.55 Statutu przyznano komisji rewizyjnej prawo wyrażania własnych opinii „w formie stanowisk w sprawach ważnych nie będących przedmiotem obrad”.

Zapisy powyższe stanowią przekroczenie upoważnienia ustawowego z art. 18a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz są sprzeczne z art. 18 a ust. 4 tej ustawy. Zadania i kompetencje komisji rewizyjnej rady gminy określone zostały w art. 18a u.s.g., który definiując je, nie upoważnia rady gminy do przyznawania komisji rewizyjnej dodatkowych uprawnień wykraczających poza zakres unormowania ustawowego, takich jak opiniowanie projektów aktów prawnych przed ich procedowaniem przez radę gminy, czy też wyrażanie własnych opinii w sprawach, które w ocenie komisji są ważne.

W § 27 ust.58 Statutu, Rada Gminy postanowiła, że przewodniczący komisji rewizyjnej „zwołuje jej posiedzenia, które nie są objęte zatwierdzonym planem pracy komisji, w formie pisemnej”, zaś w ust. 59, że posiedzenia, o których mowa w ust.58 mogą być zwoływane „z własnej

inicjatywy Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej, a także na pisemny, umotywowany wniosek Przewodniczącego Rady, co najmniej 2 członków komisji rewizyjnej lub co najmniej 7 radnych”. Uregulowanie to jest sprzeczne z treścią art. 18a ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym. Jak wskazano w uwagach do § 27 ust. 28 Statutu, komisja rewizyjna nie jest samodzielny organem kontroli w gminie, nie może zatem działać poza planem pracy lub bez zlecenia rady gminy. O ile więc zwołanie posiedzenia komisji rewizyjnej z inicjatywy jej przewodniczącego bądź na wniosek członków może znajdować uzasadnienie w prowadzonej przez komisję kontroli, o tyle nie ma takiego uzasadnienia żądanie zwołania posiedzenia komisji na wniosek przewodniczącego rady gminy lub radnych niebędących członkami komisji.

W § 27 ust. 61 Statutu, Rada wskazała kto może brać udział w posiedzeniach komisji (członkowie komisji, radni niebędący członkami komisji, zaproszeni goście, obywatele) i na jakich zasadach (radni niebędący członkami komisji mają prawo zabierać głos w dyskusji, składać wnioski bez prawa głosowania) z zastrzeżeniem: „chyba, że Przewodniczący Komisji zarządzi wyłączenie jawności obrad Komisji Rewizyjnej”.

Uregulowanie ust. 61 jest sprzeczne z treścią art. 11b ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym wprowadzającym jawność działania organów gminy, której ograniczenia mogą wynikać wyłącznie z ustaw. Jawność działania organów gminy obejmuje w szczególności prawo obywateli do wstępu na sesje rady i posiedzenia jej komisji. Przewodniczącemu komisji rewizyjnej rada gminy nie może zatem przyznać kompetencji do zarządzenia wyłączenia jawności obrad, zbędne są również zapisy statutu wprowadzające możliwość uczestnictwa obywateli w posiedzeniach komisji, uprawnienie to wynika bowiem wprost z ustawy.

Natomiast zasady uczestnictwa w komisjach rady gminy radnych niebędących członkami danej komisji określa art. 21 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym: „W posiedzeniach komisji mogą uczestniczyć radni niebędący jej członkami. Mogą oni zabierać głos w dyskusji i składać wnioski bez prawa udziału w głosowaniu”.

Z kolei w § 27 ust. 66 Statutu, wprowadzono uregulowanie uprawniające komisję rewizyjną do korzystania z porad, opinii i ekspertyz osób posiadających wiedzę fachową w zakresie związanym z przedmiotem jej działania. „W przypadku, gdy skorzystanie z wyżej wymienionych środków wymaga zawarcia odrębnej umowy i dokonania wypłaty wynagrodzenia ze środków budżetu Gminy, Przewodniczący Komisji Rewizyjnej przedstawia sprawę na posiedzenia Rady, celem podjęcia uchwały zobowiązującej osobę zarządzającą mieniem komunalnym do zawarcia stosownej umowy w imieniu Gminy; projekt umowy podlega uzgodnieniu z Komisją Rewizyjną”.

Natomiast w § 27 ust. 57 i 65 Rada Gminy nałożyła na Wójta obowiązki w zakresie odpowiednio: zapewnienia komisji rewizyjnej obsługi prawnej w tym na posiedzeniach oraz obsługi biurowej.

Powyższe regulacje podjęte zostały z przekroczeniem delegacji ustawowej i są sprzeczne z art. 60 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym za prawidłową gospodarkę finansową gminy odpowiada wójt (ust. 1), któremu przysługuje wyłączne prawo zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych przez radę gminy, dokonywania wydatków budżetowych oraz dysponowania rezerwami budżetu gminy (ust. 2 pkt. 1, 3 i 5). Regulacje te są również sprzeczne z art. 31 ustawy o samorządzie gminnym, stanowiącym, że wójt kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz oraz art. 46 tej ustawy, w myśl którego wójt (lub upoważnione przez niego osoby) składa w imieniu gminy oświadczenia woli w zakresie zarządu mieniem.

Zatem to do wyłącznej kompetencji wójta należy ewentualne zlecenie opinii czy ekspertyz specjalistycznych, zapewnienie obsługi prawnej czy biurowej i zawieranie w tym zakresie umów oraz pokrywanie ich kosztów, zaś rada gminy nie posiada upoważnienia do podjęcia uchwały zobowiązującej wójta do zawarcia umowy czy dokonania określonego wydatku z budżetu gminy. Takie zobowiązanie stoi w sprzeczności z art. 18 ust. 2 pkt. 2 ustawy o samorządzie gminnym przyznającym radzie kompetencję wyłącznie do stanowienia o kierunkach działania wójta, a więc do rozstrzygnięcia o pewnej strategii działania, określenia celów i priorytetów, nie zaś do władczego polecenia wykonania spraw w określony przez radę sposób.

Ponadto szereg zapisów Uchwały jest niezrozumiałych lub nieprecyzyjnych, pozostawiających miejsce na dowolną ich interpretację. I tak:

- § 27 ust. 2 pkt 3 stanowi, że przedmiotem kontroli jest przestrzeganie i realizacja m.in. „innych przepisów, których realizacja nie podlega kontroli zewnętrznej” – nie sposób zrozumieć o jakie to przepisy chodzi; brak chociażby przykładowego ich wskazania powoduje, że prawidłowość tego zapisu nie może być skutecznie zweryfikowana przez organ nadzoru,
- § 27 ust. 37, zgodnie z którym czynności kontrolne mają być wykonywane „w miarę możliwości” w dniach oraz godzinach pracy kontrolowanego podmiotu – z takiego lakonicznego zapisu nie wynika ani czy przeprowadzenie kontroli po godzinach pracy dotyczy braku „możliwości” jej przeprowadzenia w godzinach pracy leżących po stronie kontrolowanego czy też kontrolującego, ani też jakie okoliczności mogą uzasadniać taką kontrolę. Wskazać należy przy tym, że członkowie komisji zobowiązani są do podporządkowania się obowiązującemu w kontrolowanej jednostce porządkowi pracy, zaś kontrola prowadzona po godzinach pracy, przy udziale pracowników kontrolowanej jednostki może odbywać się wyłącznie za zgodą kierownika jednostki według zasad właściwych dla zlecenia pracy (kontrolowanym pracownikom) w godzinach nadliczbowych,

Wydział Prawo
Bogdan Brożyna

- § 27 ust. 45 stanowi, że „Rozpatrzenie treści zarzutów następuje na posiedzeniu Komisji rewizyjnej z udziałem Przewodniczącego Rady” – zapis ten jest niezrozumiały w kontekście wcześniejszych zapisów ust. 43 i 44, dotyczących możliwości składania, przez kierowników kontrolowanych jednostek, „uwag” (a więc nie „zarzutów”) dotyczących kontroli i jej wyników, składanych do protokołu pokontrolnego. Nie wiadomo też, dlaczego posiedzenie komisji, rozpatrujące „zarzuty” ma odbywać się obligatoryjnie z udziałem przewodniczącego rady gminy i jaka ma być jego rola, skoro zgodnie z treścią art. 18a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym przewodniczący rady gminy nie może wchodzić w skład komisji rewizyjnej, a do jego zadań – myśl art. 19 ust. 2 tej ustawy – należy wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie jej obrad,

- § 27 ust. 71, w którym zapisano, że: „Komisja Rewizyjna może występować do organów Gminy w sprawie wniosków o przeprowadzenie kontroli przez Regionalną Izbę Obrachunkową, Najwyższą Izbę Kontroli lub inne organy kontroli” – zapis ten nie poddaje się nadzorowi, gdyż jest zupełnie niezrozumiały.

- wielokrotne odwoływanie się w treści uchwały do niewłaściwie, tj. niezgodnie z zasadami techniki prawodawczej, nazwanych jednostek redakcyjnych poprzez nazwanie ustępu punktem (§27 ust.13, 18, 19, 26, 27, 28, 29, 30, 35, 42, 44, 52, 54, 59, 68) – zgodnie z treścią §124 załącznika do Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz.U. z 2016r. poz. 283) podstawową jednostką redakcyjną uchwały jest paragraf, który można podzielić na ustępy, a dopiero ustępy na punkty, podpunkty itd.

W związku z powyższym organ nadzoru stwierdził, że Uchwała Nr 154/XXVII/16 Rady Gminy Słupno z dnia 5 września 2016r. w sprawie zmiany Statutu Gminy Słupno w sposób istotny narusza obowiązujące przepisy, dlatego konieczne jest stwierdzenie jej nieważności.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, wnoszona za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego, w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia.

Zgodnie z treścią art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Siniarski