



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 21 listopada 2018 r.

WNP-I.4131.200.2018.MK

**Rada Miejska w Halinowie
ul. Spółdzielcza 1
05-074 Halinów**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

§ 8 ust. 2, 3, § 14, § 16 ust. 1 pkt 2 i 3, § 48 ust. 4 oraz § 72 załącznika do uchwały Nr XLIX.470.2018 Rady Miejskiej w Halinowie z dnia 18 października 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Halinów.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr XLIX.470.2018 Rada Miejska w Halinowie podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Halinów. W § 8 ust. 2 i 3 załącznika do uchwały Nr XLIX.470.2018 (zwanego dalej „Statut”) zawarto postanowienia dotyczące organizacji w Urzędzie Miejskim spotkań radnych z mieszkańcami. Zgodnie z zapisami § 8 ust. 2 ww. spotkania organizuje Burmistrz w porozumieniu z Przewodniczącym Rady. W § 8 ust. 3 Statutu określono z kolei, iż „zasady przyjęć mieszkańców przez radnych w Urzędzie Miejskim ustala Przewodniczący Rady w porozumieniu z Burmistrzem i podaje je do publicznej wiadomości”. § 14 Statutu mówi natomiast o tym, iż „Przewodniczący Rady

ustala liczbę osób zaproszonych na sesję we współpracy z Burmistrzem”. Unormowania zawarte natomiast w § 16 ust. 1 pkt 2 i 3 Statutu mówią o zapewnieniu przez Burmistrza, Radzie obsługi organizacyjno- technicznej, niezbędnej do realizacji funkcji organu stanowiącego i kontrolnego Gminy do odbywania spotkań radnych z mieszkańcami Gminy oraz do odbywania spotkań i narad radnych. Powyższe zapisy Statutu są niezgodne z prawem, gdyż brak jest do ich wydania jasnej i klarownej delegacji ustawowej. Żaden przepis ustawy o samorządzie gminnym nie daje podstaw do nakładania na Burmistrza ww obowiązków. Przepis Statutu nie może nadto nakładać na radnych obowiązków wykraczających poza materie ustawy, zaś ewentualna realizacja mandatu radnego może być oceniana poprzez wyborców w drodze głosowania. Organ nadzoru stwierdza, iż w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w upoważnieniu ustawowym i nie powtarza się w tym akcie przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. W tej mierze wskazać należy, że unormowana w art. 7 Konstytucji zasada praworządności wymaga, by materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Oznacza to, że każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej, a więc stanowi naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Należy również podkreślić, że zgodnie z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów, a więc nie są wydawane w celu wykonania ustawy tak jak rozporządzenie w rozumieniu art. 92 Konstytucji RP (wyrok NSA z dnia 18 września 2012 r. sygn. akt II OSK 1524/12). W świetle poczynionych uwag za niezgodne ze wskazanymi wyżej przepisami (w szczególności z normą upoważniającą, z konstytucyjną zasadą praworządności – art. 7 Konstytucji RP, z wynikającymi z przepisów konstytucyjnych warunkami legalności aktu wykonawczego) należy uznać, wszelkie odstępstwa w akcie prawa miejscowego od granic upoważnienia ustawowego.

Organ nadzoru stwierdza ponadto, iż zgodnie z § 48 ust. 4 Statutu „w przypadku stwierdzenia istnienia konfliktu interesów, o którym mowa w ust. 3 przewodniczący komisji rewizyjnej potwierdza wyłączenie członka komisji z głosowania w sprawie

pozostającej w zakresie kontroli”. Organ nadzoru wyjaśnia, iż regulowania dotyczące wyłączenia członków komisji rewizyjnej od udziału w działaniach tej komisji w przypadku, gdy może powstać podejrzenie o konflikt interesów, stronnictwo radnego lub jego interesowność, nie znajdują oparcia w obowiązującym prawie (wyrok WSA w Gliwicach z 21 kwietnia 2016 r. sygn. akt IV SA/GI 794/15). 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. Zgodnie z art. 18a ustawy o samorządzie gminnym, to rada gminy jest organem uprawnionym do powołania członków komisji rewizyjnej i tylko rada uprawniona jest do odwołania radnego z tej funkcji (wyrok WSA w Lublinie z 8 marca 2016 r. sygn. akt III SA/Lu 1366/15). Nie można zaś zapominać, że według art. 18a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym w skład komisji rewizyjnej wchodzi radni, którzy co do zasady w swojej działalności podlegają wyłączeniu według innych, mniej restrykcyjnych reguł niż te obowiązujące w postępowaniu administracyjnym w indywidualnych sprawach. Otóż w myśl art. 25a ustawy o samorządzie gminnym radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego (wyrok NSA z 7 sierpnia 2015 r. sygn. akt II OSK 1110/15).

Organ nadzoru stwierdza także, iż postanowienie zamieszczone w § 72 Statutu mówiące o tym, iż „jednostki pomocnicze, o których mowa w § 70 nie prowadzą samodzielnej gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy” są sprzeczne z ustawą o samorządzie gminnym. Z art. 51 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. wynika obowiązek określenia w statucie uprawnień jednostek pomocniczych do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy. Ustawodawca nie wyposażył jednostki pomocniczej w osobowość prawną ani nie przyznał jej zdolności prawnej, co ma istotne znaczenie praktyczne, ponieważ uniemożliwia jej wchodzenie w stosunki prawne z innymi podmiotami, a jednocześnie podkreśla jej pomocniczy charakter. Zatem jednostki pomocnicze nie tworzą własnych budżetów. Zgodnie zaś z art. 212 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r., poz 2077 z późn. zm.) uchwała budżetowa gminy określa uprawnienia jednostek pomocniczych do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy. Zatem prawidłowy sposób planowania i dokonywania wydatków jednostek pomocniczych gminy polega na

ich wyodrębnieniu w budżecie i finansowaniu z rachunku podstawowego gminy. Szczególny charakter prawny budżetu wiąże się także z regułą zawartą w art. 51 ustawy o finansach publicznych, z której wynika, że zamieszczenie w budżecie jednostki samorządu terytorialnego dochodów z określonych źródeł lub wydatków na określone cele nie stanowi podstawy roszczeń bądź zobowiązań tej jednostki wobec osób trzecich ani roszczeń tych osób wobec wskazanej jednostki. Wynika stąd, że zawarte w budżecie odpowiednie zapisy po stronie wydatków nie dają podstaw społeczności lokalnej do roszczeń cywilnoprawnych ani publicznoprawnych wobec niej o sfinansowanie konkretnych przedsięwzięć, podobnie jak zamieszczone w budżecie kwoty dochodów nie mogą stanowić podstawy roszczeń jednostki samorządu terytorialnego wobec osób trzecich o uiszczenie tychże dochodów (Jadwiga Glumińska-Pawlic, Komentarz do art. 51 ustawy o samorządzie gminnym, LEX). Oznacza to, że wydatki jednostki pomocniczej to wydatki budżetu gminy (wyrok WSA w Bydgoszczy z 29 marca 2010 r. sygn. akt. II SA/Bd 121/10).

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie Halinów przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem jego doręczenia.

WOJEWÓDZKI MAZOWIECKI

Zdzisław Szipera