

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE
WOJEWODY LUBUSKIEGO
Nr NK-I.4131.256.2012.AZie

z dnia 3 sierpnia 2012 r.

Rada Gminy Żagań

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr XIX/127/12 z dnia 27 czerwca 2012r. w sprawie zmiany Statutu Łużyckiego Związku Gmin, w części, tj. :

- w § 1 pkt 6) w zdaniu : „, 8) zatwierdzanie wysokości corocznych składek uczestników Związku oraz ustalanie zasad udziału w pokrywaniu kosztów przedsięwzięć gospodarczych Związku;”
- wyrażenia „**oraz ustalanie zasad udziału w pokrywaniu kosztów przedsięwzięć gospodarczych Związku**”;
- w § 1 pkt 6) w zdaniu : „, 16) powoływanie na wniosek Zarządu, Głównego Księgowego (Skarbnika Związku); - wyrazu „ **Skarbnika**”;
- w § 1 pkt 6) w zdaniu : „, 18) podejmowanie stosownych uchwał, których obowiązek podjęcia bądź możliwość podjęcia wynika z obowiązujących przepisów, ze szczególnym uwzględnieniem takich uchwał jak :” – wyrażenia „ **ze szczególnym uwzględnieniem takich uchwał jak :**” ,
- w § 1 pkt 6) po zdaniu : „, 18) podejmowanie stosownych uchwał, których obowiązek podjęcia bądź możliwość podjęcia wynika z obowiązujących przepisów, ze szczególnym uwzględnieniem takich uchwał jak :” - lit. **od a) do j)** .
- w § 1 pkt 8) w zdaniu : „, Pierwsze posiedzenie Zgromadzenia zwołuje i przewodniczy obradom burmistrz gminy Żary o statusie miejskim, do momentu wyboru nowego Przewodniczącego Zgromadzenia”; - wyrażenia „ **i przewodniczy obradom**”;
- w § 1 pkt 15) w zdaniu : " 3. Jeżeli czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań majątkowych, do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata Głównego Księgowego (Skarbnika Związku);" - wyrazu " **Skarbnika** "
- w § 2 ust. 2.

Uzasadnienie

W dniu 27 czerwca 2012r. Rada Gminy Żagań podjęła uchwałę w sprawie zmiany Statutu Łużyckiego Związku Gmin. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 lipca 2012r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała istotnie narusza prawo, tj. art. 67 ust. 2 oraz art. 69 ust. 3 w zw. z art. 20 ust. 2c i ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym, § 3 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2009r., Nr 50, poz. 398 ze zm.) i art. 3 ust. 2a i art. 9b ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2012r. poz. 391).

Rada Gminy Żagań w § 1 przedmiotowej uchwały postanowiła o wprowadzeniu zmian w Statucie Łużyckiego Związku Gmin (Dz. Urz. Woj. Lub . z 2002r., Nr 77, poz. 1024 ze zm.)

Zgodnie ze wskazanym na wstępie art. 67 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym statut związku powinien określać: 1) nazwę i siedzibę związku, 2) uczestników i czas trwania związku, 3) zadania związku, 4) organy związku, ich strukturę, zakres i tryb działania, 5) zasady korzystania z obiektów i urzędzeń związku, 6) zasady udziału w kosztach wspólnej działalności, zyskach i pokrywania strat związku, 7) zasady przystępowania i występowania członków oraz zasady rozliczeń majątkowych, 8) zasady likwidacji związku, 9) inne zasady określające współdziałanie.

Ustalenie w § 1 pkt 6 zapisu dotyczącego uregulowań statutowych w sprawie kompetencji Zgromadzenia Związku, w ten sposób, że do kompetencji Zgromadzenia należy zatwierdzanie wysokości corocznych składek uczestników Związku oraz ustalanie zasad udziału w pokrywaniu

kosztów przedsięwzięć gospodarczych Związku narusza art. 67 ust. 2 pkt 6 ustawy o samorządzie gminnym. Regulowanie zasad pokrywania kosztów przedsięwzięć gospodarczych Związku należy do materii statutowej i niedopuszczalne jest odsyłanie w tym zakresie do uchwał Zgromadzenia Związku. Nadto materia ta została uregulowana w zmienianym § 35 Statutu Łużyckiego Związku Gmin (§ 1 pkt 19) przedmiotowej uchwały).

Błędne jest określanie głównego księgowego Związku, jako Skarbnika Związku w zmienianym § 12 pkt 16 Statutu Łużyckiego Związku Gmin (§ 1 pkt 6) uchwały) oraz w § 25 ust.3 (§ 1 pkt 15) uchwały). W § 3 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych ustalono wykaz stanowisk, w tym stanowisk kierowniczych urzędniczych, urzędniczych, pomocniczych i obsługi oraz doradców i asystentów, określonych szczegółowo w załączniku nr 3 do rozporządzenia – *Wykaz stanowisk, w tym stanowisk kierowniczych urzędniczych, urzędniczych, pomocniczych i obsługi oraz doradców i asystentów (...)* , Tabela IV A. - *Stanowiska, na których stosunek pracy nawiązano na podstawie umowy o pracę w urzędach gmin, miast (miast na prawach powiatu) i biurach związków jednostek samorządu terytorialnego*. W punkcie 4 Tabeli określone zostało stanowisko – Główny księgowy związku. Biorąc pod uwagę, że dla opisu stanowiska skarbnika w gminach, powiatach i województwach rozporządzenie posługuje się nazwą – Skarbnik gminy (główny księgowy budżetu), a w przypadku powiatów i województw odpowiednio : Skarbnik powiatu (główny księgowy budżetu powiatu) i Skarbnik województwa (główny księgowy budżetu województwa), należy stosować ustaloną w rozporządzeniu nomenklaturę.

W § 1 pkt 6) uchwały uchwalona została zmiana Statutu w zakresie § 12 Statutu Łużyckiego Związku Gmin, określającego kompetencje Zgromadzenia Związku. Kompetencje te wyszczególnione zostały w 18 punktach. Punkt 18 otrzymał brzmienie, zgodnie z którym do kompetencji Zgromadzenia należy podejmowanie stosownych uchwał, których obowiązek podjęcia bądź możliwość podjęcia wynika z obowiązujących przepisów, ze szczególnym uwzględnieniem uchwał określonych w dalszym wyliczeniu od litery a) do litery j). W ocenie organu nadzoru błędne jest regulowanie w Statucie Związku kompetencji wynikających wprost z ustawy. Na mocy art. 3 ust. 2a ustawy z dnia 13 września 1996r. o czystości i porządku w gminach w razie wykonywania przez związek międzygminny zadań, o których mowa w ust. 2 ustawy, określone w ustawie prawa i obowiązki organów gminy, w tym uchwalanie aktów prawa miejscowego, wykonują właściwe organy tego związku. Podstawa do podejmowania aktów prawa miejscowego w zakresie przekazanych Związkowi zadań gmin wypływa więc z uregulowań ustawowych, zbędne dlatego jest powielanie tych zapisów w Statucie.

Z kolei w § 1 pkt 8 uchwały Rada określając, że „ Pierwsze posiedzenie Zgromadzenia zwołuje i przewodniczy obradom burmistrz gminy Żary o statusie miejskim, do momentu wyboru nowego Przewodniczącego Zgromadzenia” istotnie naruszyła art. 69 ust. 3 w związku art.20 ust. 2c ustawy o samorządzie gminnym. Stosując odpowiednio wskazane przepisy stwierdzić należy, iż pierwsze posiedzenie nowo wybranego Zgromadzenia, po upływie poprzedniej kadencji (do czasu wyboru nowego Przewodniczącego) powinien prowadzić najstarszy wiekiem członek Zgromadzenia obecny na posiedzeniu.

Brak również oparcia w przepisach prawa dla uregulowań zawartych w § 2 ust. 2 uchwały, według którego wpisy dokonane w rejestrze działalności regulowanej, o którym mowa w art. 9b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, prowadzonym przez organy gmin – członków Związku, dokonane przed dniem ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego zmiany statutu Łużyckiego Związku Gmin w brzmieniu nadanym niniejszą uchwałą stanowią podstawę do prowadzenia działalności regulowanej, o której mowa w tym przepisie, na terenie całego Związku. Zgodnie z art. 9b ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach rejestr działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, prowadzi wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Jednocześnie ustawa nie przewiduje możliwości prowadzenia działalności na terenie związku międzygminnego na podstawie wpisu do rejestru działalności regulowanej prowadzonej przez jedną z gmin należących do Związku. W ocenie organu

nadzoru zarząd związku w oparciu o art. 3 ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach winien dokonać wpisu przedsiębiorców chcących wykonywać działalność na obszarze związku do rejestru prowadzonego przez związek.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru wskazuje również na naruszenie prawa polegające na zamiennym stosowaniu pojęć „planu finansowego Związku” i „budżetu Związku” (§ 1 ust. 1 pkt 6 w zdaniu : „ 6) uchwalanie planu finansowego Związku (budżetu)”. W ocenie organu nadzoru wyrażenie plan finansowy winien zostać zastąpiony określeniem „ budżet”. W myśl opinii Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 26 lutego 2009r. należy rozróżnić te dwa pojęcia z uwagi na to, że plany finansowe jednostek sektora finansów publicznych pełnią funkcję służebną (wykonawczą) w stosunku do budżetu. Zasadne jest więc przyjęcie, że podstawą gospodarki finansowej związku jest budżet, a plan finansowy o którym mowa w art. 73a ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym dotyczy de facto planu urzędu związku.

Biorąc pod uwagę przytoczone przepisy prawa, organ nadzoru stwierdza, że Rada Gminy Żagań przyjmując uchwałę w sprawie zmiany Statutu Łużyckiego Związku Gmin, w części wskazanej na wstępie, istotnie naruszyła powołane wyżej przepisy ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych poprzez błędną wykładnię. Naruszenie to uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w części określonej na wstępie rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim, w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia, za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

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

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Teresa Kaczmarek