



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 5 sierpnia 2020 r.

Poz. 6305

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE KN-I.4131.1.512.2020.10**

**WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO**

z dnia 4 sierpnia 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2020 r. poz. 713).

### **orzekam**

nieważność § 18 ust. 1 pkt 8, § 19, § 23 ust. 4 w zakresie wyrazu: "proponowanym", § 24 ust. 2 i 3, § 66 ust. 2 w zakresie wyrazów: "chyba, że Przewodniczący Rady postanowi inaczej", § 95 ust. 1 w zakresie wyrazów: "lub po powzięciu stosownych uchwał przez wszystkie zainteresowane komisje" oraz § 95 ust. 3 i 4 uchwały nr XXII/162/20 Rady Miejskiej w Dobrej z dnia 29 czerwca 2020 r. w sprawie Statutu Gminy Dobra - ze względu na istotne naruszenie prawa.

### **Uzasadnienie**

W dniu 29 czerwca 2020 r. Rada Miejska w Dobrej podjęła uchwałę nr XXII/162/20 w sprawie Statutu Gminy Dobra, zwaną dalej "uchwałą" lub "Statutem".

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 169 ust. 4 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym tj. (Dz. U. z 2020 r., poz. 773)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 6 lipca 2020 r.

**Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził co następuje:**

Zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2020 r. poz. 713), zwaną dalej: "u.s.g.", „Organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy określa statut gminy”. 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., Dz. U. 1997 r. nr 78 poz. 483, ze zm., 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 u.s.g. samodzielność rady gminy w zakresie kształtowania w drodze statutu ustroju wewnętrznego gminy może być realizowana tylko i wyłącznie w granicach ustaw. Z treścią wskazanych regulacji konstytucyjnych koresponduje przepis art. 40 ust.1 u.s.g., w myśl którego gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, jednakże wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zakreślonych w ustawach.

Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji RP wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (por. wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11).

W § 18 ust. 1 pkt 8 Statutu postanowiono, że: "Przewodniczący Rady, a w przypadku jego nieobecności właściwy Wiceprzewodniczący, w szczególności czuwa nad zapewnieniem

warunków niezbędnych do wykonywania przez radnych ich mandatu". W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja została podjęta z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 2 zdanie pierwsze u.s.g.. W myśl tego przepisu zadaniem przewodniczącego rady jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady, dlatego też w określonym w ustawie o samorządzie gminnym katalogu zadań przewodniczącego rady nie mieszczą się zadania dotyczące czuwania nad zapewnieniem warunków niezbędnych do wykonywania mandatu radnego. W wyroku z dnia 7 listopada 2019 r. w sprawie o sygn. akt IV SA/Po 674/19 WSA w Poznaniu wskazał, że: "Czuwanie nad zapewnieniem warunków niezbędnych do wykonywania przez radnych ich mandatu wykracza bowiem poza ramy zadań przewodniczącego rady określonych w art. 19 ust. 2 SamGminU - zwłaszcza jeśli się zważy, że w świetle art. 24 SamGminU mandat radnego nie ogranicza się tylko do udziału w pracach rady gminy - ani nie mieści się w zakresie zadań lub kompetencji wyznaczonych przewodniczącemu przez inne przepisy ustawowe". Wobec powyższego należy uznać, że § 18 ust. 1 pkt 8 Statutu został wydany z istotnym naruszeniem prawa.

Organ nadzoru stwierdza, że w § 19 Statutu określono, iż „Pod nieobecność Przewodniczącego jego zadania wykonuje w kolejności I lub pod jego nieobecność II Wiceprzewodniczący Rady”. Podnieść należy, że ustawodawca jednoznacznie rozstrzygnął kwestię realizacji zadań przewodniczącego rady gminy. W myśl art. 19 ust. 2 u.s.g. przewodniczący może wyznaczyć do wykonywania swoich zadań wiceprzewodniczącego zaś w przypadku nieobecności przewodniczącego i niewyznaczenia wiceprzewodniczącego, zadania przewodniczącego wykonuje wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem. Należy wskazać, iż jakkolwiek modyfikacja przepisu ustawowego przez akt prawa miejscowego jest niedopuszczalna i jest uznawana w orzecznictwie za rażące naruszenie prawa, powodujące nieważność aktu (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 30 czerwca 2011 r. w sprawie IV SA/Po 431/11; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 grudnia 2014 r. w sprawie IV SA/Po 746/14). W konsekwencji jako istotnie naruszający prawo uznać należy przepis Statutu Gminy Dobra, który dokonuje zmiany uprawnień przewodniczącego i wiceprzewodniczących Rady Gminy Dobra, tj. § 19 Statutu.

W § 23 ust. 4 Statutu uregulowano, że: "O terminie, miejscu i proponowanym porządku obrad sesyjnych powiadamia się radnych najpóźniej na 5 dni przed terminem obrad, za pomocą środków komunikacji elektronicznej lub w inny skuteczny sposób". Powyższy zapis w zakresie, w jakim stanowi o „proponowanym porządku obrad sesyjnych” modyfikuje treść art. 20 ust. 1 zdanie drugie u.s.g., zgodnie z którym, do zawiadomienia o zwołaniu sesji dołącza się porządek obrad wraz z projektami uchwał. Z brzmienia cytowanego przepisu wynika, że przygotowujący przez przewodniczącego porządek obrad nie jest projektem czy luźną propozycją, lecz wiążącym dokumentem, doręczanym radnym przed sesją, w oparciu o który ma następować kolejność procedowania na sesji. W związku z tym zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności § 23 ust. 4 Statutu w zakresie wyrazu: „proponowanym”.

W § 24 ust. 2 Statutu określono, że: "W sesjach Rady uczestniczy Burmistrz, Sekretarz i Skarbnik Gminy". Zdaniem organu nadzoru rada gminy nie może nałożyć na burmistrza obowiązku uczestniczenia w sesjach rady, gdyż taki zapis narusza art. 30 ust. 2 u.s.g., w którym wymieniono, co należy do zadań organu wykonawczego. Nałożenie na burmistrza obowiązku osobistego uczestnictwa w pracach rady może doprowadzić do sparaliżowania wykonywania przez niego obowiązków. W obowiązującym stanie prawnym brak jest podstaw do tego, aby rada mogła nakładać na organ wykonawczy obowiązki inne niż te, które przewiduje ustawa samorządowa.

W orzecznictwie wyrażony został jednolicie pogląd, że uczestniczenie burmistrza (wójta, prezydenta miasta) w sesjach rady gminy stanowi jego uprawnienie, a nałożenie na niego takiego obowiązku przez organ uchwałodawczy jest niezgodne z prawem (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 7 października 2009 r., sygn. akt III SA/Wr 369/09 oraz z dnia 3 listopada 2009 r., sygn. akt III SA/Wr 476/09; wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 22 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Go 321/11; wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2017 r., sygn. II OSK 564/14). Organ nadzoru stwierdza także, że do zadań burmistrza gminy

jako wykonującego uprawnienia zwierzchnika służbowego sekretarza i skarbnika gmin pozostaje powierzanie im określonych obowiązków, w tym także związanych z udziałem w sesji rady. Wobec powyższego należy uznać, że § 24 ust. 2 Statutu został wydany z istotnym naruszeniem prawa.

Jak stanowi § 24 ust. 3 Statutu: "Do udziału w sesjach Rady mogą zostać zobowiązani także kierownicy gminnych jednostek organizacyjnych podlegających kontroli Rady". Organ nadzoru stwierdza, że regulacje zawierające w swej treści możliwość nakładania obowiązku obecności podczas sesji rady gminy pracowników urzędu gminy, czy kierowników jednostek organizacyjnych gminy w sposób istotny naruszają przepisy ustawy. Zgodnie bowiem z art. 33 ust. 1-3 i 5 u.s.g. wójt (burmistrz, prezydent miasta) wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy. Organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta w drodze zarządzenia. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest kierownikiem urzędu i kierownikami gminnych jednostek organizacyjnych. Organ wykonawczy gminy określa w drodze regulaminu strukturę organizacyjną oraz zasady działania urzędu, zasady współdziałania komórek, obieg dokumentów i przechowywania dokumentacji, godziny otwarcia urzędu dla stron, itp. Znajduje to potwierdzenie w art. 7 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1282), zgodnie z którym czynności w sprawach z zakresu prawa pracy w urzędzie jednostki samorządu terytorialnego wobec pozostałych pracowników urzędu oraz wobec kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych wykonuje wójt (burmistrz, prezydent miasta). To wójt (burmistrz, prezydent miasta) ma wyłącznie prawo decydowania o zakresie obowiązków pracowników tego urzędu i wydawania im wiążących poleceń związanych z zakresem ich zadań. W związku z powyższymi ustaleniami zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności także § 24 ust. 3 Statutu.

Zgodnie z § 66 ust. 2 Statutu: „Przewodniczący komisji doraźnych składają Radzie sprawozdania

na najbliższej sesji Rady, przypadającej po zakończeniu prac komisji, chyba że Przewodniczący Rady postanowi inaczej”. W ocenie organu nadzoru powołana regulacja w zakresie zwrotu: „chyba że Przewodniczący Rady postanowi inaczej” narusza w sposób istotny przepis art. 21 ust. 3 u.s.g., zgodnie z którym komisje podlegają radzie gminy, przedkładają jej plan pracy oraz sprawozdania z działalności. Natomiast rolą przewodniczącego rady zgodnie z treścią art. 19 ust. 2 u.s.g. jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi ponadto zapis § 95 ust. 1 badanego Statutu 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, przy czym współdziałanie to, zgodnie z zapisami § 95 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 u.s.g. 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. Organ nadzoru zwraca również uwagę na art. 21 ust. 3 u.s.g., 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). Wobec takiego rodzaju ustaleń zdaniem organu nadzoru także § 95 ust. 1 Statutu w zakresie wyrazów: "lub po powzięciu stosowanych uchwał przez wszystkie zainteresowane komisje" został wydany z istotnym naruszeniem prawa.

Rada Miejska w Dobrej w § 95 ust. 3 Statutu określiła, że: "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". Ponadto zgodnie z § 95 ust. 4 Statutu: "Do członków innych komisji uczestniczących w kontroli, prowadzonej przez Komisję Rewizyjną stosuje się odpowiednio przepisy niniejszego rozdziału". W ocenie organu nadzoru regulacja § 95 ust. 3 i 4 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 u.s.g.. Przepisy art. 18a u.s.g. nawiązują do funkcji kontrolnej rady gminy zdefiniowanej w art. 15 ust. 1 u.s.g., 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 u.s.g.). Natomiast w art. 18a ust. 5 u.s.g. zawarte zostało upoważnienie dla rady gminy do określenia w statucie gminy zasad i trybu działania komisji rewizyjnej. Z przepisu art. 18a ust. 1 u.s.g. 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 u.s.g., 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 u.s.g.. 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 u.s.g. - mają również pozostałe komisje rady, zarówno stałe, jak i doraźne, przy czym ich powołanie nie jest obowiązkowe. Zgodnie z art. 21 ust. 1 u.s.g. 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, a regulacje ustawowe wykluczają konstytuowanie innych wewnętrznych ciał niż komisje rady. Przy tak skonstruowanym statusie komisji rewizyjnej należy zakwestionować możliwość oddelegowania członków innych komisji Rady do udziału w kontrolach prowadzonych przez komisję rewizyjną i odpowiednie rozciągnięcie na nich uprawnień przypisanych członkom komisji rewizyjnej (§ 95 ust. 3 i 4 Statutu). Organ nadzoru uznał, że rozwiązanie przyjęte przez Radę Miejską w Dobrej w § 95 ust. 3 i 4 badanego Statutu, które wprowadza - w celu dokonywania kontroli - możliwość powoływania przez Komisję Rewizyjną zespołów kontrolnych z działem radnych spoza tejże Komisji, są sprzeczne z wymienionymi wyżej regulacjami ustawowymi.

W świetle powyższych ustaleń orzeczono jak w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

#### **Pouczenie**

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. 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.

wz. Wojewody Wielkopolskiego  
I Wicewojewoda Wielkopolski  
(-) Aneta Niestrawska  
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

1. Rada Miejska w Dobrej
2. Burmistrz Dobrej