



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

Gorzów Wielkopolski, dnia 8 maja 2024 r.

Poz. 1387

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NK-I.4131.62.2024 WOJEWODY LUBUSKIEGO

z dnia 30 kwietnia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024r., poz. 609) stwierdzam nieważność załącznika do uchwały nr LXXI/337/2024 Rady Miejskiej w Małomicach z dnia 27 marca 2024r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Małomice, w części określonej w: § 17 pkt 8 i pkt 9; § 23; § 31 pkt 4, pkt 6, pkt 7 i pkt 8; 33 ust. 2; § 38; § 57 ust. 3; § 87 ust. 3.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 27 marca 2024r. Rada Miejska w Małomicach podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia statutu Gminy Małomice (dalej „statut”). W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2023r., poz. 40, 572, 1463, 1688). Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 kwietnia 2024r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdza, że ww. uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 18a ust. 2 i 18b ust. 2, art. 11b ust. 1 i ust. 2, art. 19 ust. 2, art. 22 ust. 1, art. 24 ust. 3 – ust. 7, art. 30, art. 33 ust. 2, ust. 3 i ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024r., poz. 609) oraz art. 7 ustawy z dnia 21 listopada 2008r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2022r., poz. 530).

Zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie gminnym, zwaną dalej: „u.s.g.” lub „ustawą” w statucie gminy określa się: urządzenie 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. 11 b ust. 3), zasady i tryb działania komisji rewizyjnej (art. 18a ust. 5), zasady i tryb działania komisji skarg, wniosków i petycji (art. 18b ust. 3), organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy (art. 22 ust. 1), zasady działania klubów radnych (art. 23 ust. 4), 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 uchwalania statutu gminy. Organy władzy publicznej są bowiem zobligowane do działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). Ponadto podkreślić należy, że 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 art. 169 ust. 4 Konstytucji RP wynika, iż określona w art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy 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 ustawy, 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. 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 2011r., sygn. akt II OSK 2058/11). Odnosząc powyższe do badanej uchwały stwierdzić należy, iż Rada Miejska w Małomicach wprowadziła do Statutu wskazane w sentencji przepisy z przekroczeniem zakresu swoich kompetencji, wyznaczonych przez odpowiednie normy upoważniające bądź dokonała modyfikacji przepisów ustawowych.

W ocenie organu nadzoru w świetle przepisów ustawy o samorządzie gminnym nie sposób uznać przewodniczącego rady gminy za podmiot reprezentujący gminę „na zewnątrz”. W § 17 pkt 8 Rada postanowiła, że Przewodniczący Rady reprezentuje Radę na zewnątrz. Ustawodawca w art. 31 ww. ustawy taką rolę przypisał tylko i wyłącznie wójtowi. Rada gminy w statucie gminy nie może więc upoważnić przewodniczącego rady do reprezentowania rady gminy „na zewnątrz”. Z uwagi na fakt, że ustawodawca nie artykułuje *expressis verbis* wykonywania takiego zadania przez przewodniczącego rady, nie można przyjąć możliwości jego samoistnej reprezentacji rady gminy (Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, red. B. Dolnicki, Warszawa 2016, s. 441 – 442). Ustawodawca, określając zadania przewodniczącego rady, w sposób zamierzony posługuje się w przywołanym przepisie wyrazem "wyłącznie". Oznacza to, że z samego faktu wykonywania funkcji przewodniczącego wywieść można tylko zadania w zakresie organizowania prac rady oraz prowadzenia obrad. Nie jest wobec tego możliwe przypisanie mu z samej istoty funkcji reprezentowania rady ani określenie w statucie gminy stałego uprawnienia do reprezentowania rady gminy „na zewnątrz”. Podobnie ma się rzecz z zapewnieniem warunków niezbędnych do wykonywania przez radnych mandatu (§ 17 pkt 9 statutu). Przewodniczący nie ma żadnych kompetencji w tym zakresie. W określonym w art. 19 ust. 2 u.s.g. katalogu zadań przewodniczącego rady, nie mieszczą się powyższe zadania. W ocenie organu nadzoru kwestionowane zapisy statutu wykraczają poza ustawowe zadania i uprawnienia przewodniczącego rady gminy. Mianowicie przewodniczący rady podejmuje czynności techniczne – organizacyjne w ramach prac i sesji rady gminy, poza jego obowiązkiem znajduje się troska o warunki wykonywania mandatu przez poszczególnych radnych. W określonym w ustawie katalogu zadań przewodniczącego rady nie mieszczą się zatem zadania dotyczące warunków niezbędnych do wykonywania mandatu radnego (zob. wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 3 marca 2021r. sygn. akt II SA/Go 795/20).

W § 23 Rada postanowiła, że: „W sesjach Rady uczestniczą Burmistrz, Zastępca Burmistrza, Sekretarz i Skarbnik Gminy oraz osoby zaproszone przez Przewodniczącego Rady (ust. 1); Do udziału w sesjach Rady mogą zostać zobowiązani kierownicy gminnych jednostek organizacyjnych podlegających kontroli Rady (ust. 2).”.

Zdaniem organu nadzoru rada gminy nie może nałożyć na burmistrza obowiązku uczestniczenia w sesjach rady. Postanowienie to w istotny sposób narusza art. 30 ust. 2 u.s.g. wskazujący, że do zadań wójta (burmistrza) należy w szczególności: przygotowywanie projektów uchwał rady gminy, opracowywanie programów rozwoju w trybie określonym w przepisach o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, określanie sposobu wykonywania uchwał, gospodarowanie mieniem komunalnym, wykonywanie budżetu, zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Uczestniczenie w sesjach rady gminy jest jedynie uprawnieniem burmistrza jako organu przygotowującego projekty uchwał rad gminy, a nie jest jego obowiązkiem. Tym bardziej rada gminy nie jest uprawniona do zobowiązania do uczestniczenia w jej sesjach zastępcy burmistrza, sekretarza, skarbnika gminy, innych osób, kierowników jednostek organizacyjnych gminy. Przedmiotowa regulacja stanowi naruszenie kompetencji burmistrza, jest bowiem sprzeczna z postanowieniami art. 33 ust. 2, ust. 3 i ust. 5 u.s.g., z których wynika, że to wójt jest kierownikiem urzędu i wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Jak wynika z art. 33 ust. 4 u.s.g. wójt może powierzyć prowadzenie określonych spraw gminy w swoim imieniu zastępcy wójta lub sekretarzowi gminy. Stosownie zaś do art. 7 ustawy z dnia 21 listopada 2008r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2022r., poz. 530) czynności w sprawach z zakresu prawa pracy za jednostki, o których mowa w art. 2, z zastrzeżeniem art. 8 ust. 2, art. 9 ust. 2 i 3 oraz art. 10 ust. 2 i 3, wykonują: wójt (burmistrz, prezydent miasta) – wobec zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta), sekretarza gminy, skarbnika gminy oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (pkt 1); wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, marszałek województwa w urzędzie jednostki samorządu terytorialnego – wobec pozostałych pracowników urzędu oraz wobec kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych innych niż wymienione w pkt 1 i 2 (pkt 3). W związku z tym to do wyłącznej kompetencji wójta, jako wykonującego uprawnienia zwierzchnika służbowego zastępcy wójta, sekretarza, skarbnika gminy,

pracowników urzędu gminy, kierowników jednostek organizacyjnych gminy, pozostaje powierzanie im określonych obowiązków, w tym w zakresie udziału w sesji rady gminy (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. z 3 marca 2021r. sygn. akt: II SA/Go 795/20).

W § 31 statutu postanowiono, że porządek obrad obejmuje w szczególności: „1) Przyjęcie protokołu z obrad poprzedniej sesji; 2) sprawozdanie z działalności Burmistrza, w okresie międzysesyjnym, zwłaszcza z wykonania uchwał Rady; 3) informacje Przewodniczącego Rady o działaniach podejmowanych w okresie międzysesyjnym i przewodniczących komisji Rady; 4) Przedstawienie interpelacji i zapytań radnych; 5) rozpatrzenie projektów uchwał lub zajęcie stanowiska; 6) Przedstawienie interpelacji i zapytań przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych; 7) zapytania i wnioski osób nie będących radnymi; 8) odpowiedzi na interpelacje; 9) wolne wnioski, informacje i oświadczenia.” Oceniając zgodność z prawem zapisy § 31 pkt 4, pkt 6, pkt 7, pkt 8 statutu wyjaśnienia wymaga, że prawodawca w ustawie o samorządzie gminnym w art. 24 ust. 3 – 7 określił m.in. komu przysługuje prawo składania interpelacji i zapytań, wskazał, w jakiej formie mogą być one składane i do kogo, jak również ustalił termin oraz formę udzielenia na nie odpowiedzi. Wynika z nich niewątpliwie, że możliwość składania interpelacji i zapytań do wójta przysługuje radnym rady gminy (art. 24 ust. 3 u.s.g.), jednocześnie ustawa wyraźnie wskazuje, że udzielanie na nie odpowiedzi następuje w formie pisemnej, nie później niż w terminie 14 dni od ich dnia otrzymania (art. 24 ust. 6 u.s.g.). Ponadto, jak stanowi art. 24 ust. 7 u.s.g., treść interpelacji i zapytań oraz udzielonych odpowiedzi podawana jest do publicznej wiadomości poprzez niezwłoczną publikację w Biuletynie Informacji Publicznej i na stronie internetowej gminy, oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty. W tym miejscu należy wskazać iż problematyka interpelacji i zapytań została wyczerpująco uregulowana w art. 24 ust. 3 – 7 u.s.g. Nie ma zatem upoważnienia ani przestrzeni dla rady gminy do wprowadzania zapisów statutowych regulujących zagadnienie interpelacji i zapytań.

Zgodnie z § 33 ust. 2 statutu „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”. Regulacją tą lokalny prawodawca przyznał więc uprawnienie Przewodniczącemu do nakazania opuszczenia sali osobom spośród publiczności, które zakłócają porządek obrad bądź powagę sesji. Wprowadzenie do statutu gminy, a zatem do aktu prawa miejscowego, sankcji w postaci nakazu opuszczenia sali, przy czym o nałożeniu takiej sankcji miałby 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 – prawo to obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. Zgodnie z Konstytucją ograniczenie tych praw może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności innych osób, porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Nie do zaakceptowania jest zatem sytuacja, iż o jego ograniczeniu decydują miejscowe regulacje. Zakłócanie porządku obrad może stanowić wykroczenie. Nic zatem nie stoi na przeszkodzie, aby w takiej sytuacji przewodniczący rady zwrócił się o pomoc do uprawnionych służb (rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 20 lipca 2021r. WNP-R.4131.13.2021.AW).

Z kolei w § 38 statutu postanowiono iż „Pracownik Urzędu Gminy, wyznaczony przez Burmistrza do pełnienia funkcji inspektora ds. Rady w uzgodnieniu z Przewodniczącym Rady, sporządza z każdej sesji protokół w wersji papierowej”. Powyższe postanowienie uchwały istotnie narusza art. 33 ust. 2 u.s.g. zgodnie z którym organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta w drodze zarządzenia. Zatem to wójt jest jedynie uprawnionym do określania w regulaminie organizacyjnym urzędu gminy, zasad jego funkcjonowania i organizację. Wyznaczanie wydziału czy referatu urzędu gminy oraz pracownika, który będzie wykonywał zadania organizacyjne, prawne oraz inne zadania związane z funkcjonowaniem rady gminy, komisji i radnych, należy wyłącznie do kompetencji wójta gminy, który czyni to w drodze uchwalenia regulaminu urzędu gminy. Rada gminy nie może nałożyć jakichkolwiek obowiązków na pracowników urzędu gminy w statucie, ani w żadnej innej uchwale (zob. wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 6 października 2016r., sygn. akt II SA/Go 705/16).

Stosownie do § 57 ust. 3 statutu „Radni mogą żądać pomocy Burmistrza i urzędu w sprawach wynikających z działalności radnego, a w szczególności informacji o planach i realizacji zadań budżetowo – gospodarczych, wydanych rozstrzygnięciach i decyzjach dotyczących mieszkańców.” W ocenie organu nadzoru regulacja ta została uchwalona z przekroczeniem upoważnienia zawartego w art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. W świetle tego przepisu, statut gminy określa organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy. Przepis ten nie odnosi się natomiast do kwestii sposobu sprawowania mandatu przez radnych, czego dotyczą przepisy art. 23 i następane ustawy o samorządzie gminnym. W tym zakresie do uregulowania w statucie gminy odsyła

jedynie art. 23 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że radni mogą tworzyć kluby radnych, działające na zasadach określonych w statucie gminy. Rada podejmując przedmiotową uchwałę zobowiązana była do przestrzegania przepisów ustawy, która w art. 23 ust. 1 stanowi, że radny obowiązany 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. 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. Mandat radnego ma charakter mandatu wolnego, a jego wykonywanie poddane jest jedynie weryfikacji wyborczej. Sposób oraz częstotliwość wykonywania obowiązków radnego pozostawione jest uznaniu radnego. Ustawa o samorządzie gminnym, zgodnie z przyjętym modelem wolnego mandatu radnego, nie zawiera przepisu, który mógłby stanowić podstawę normatywnej regulacji w tym zakresie o charakterze wykonawczym (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 5 lutego 2014r., III SA/Lu 647/14, z dnia 8 marca 2016r., III SA/Lu 1366/15 oraz z dnia 18 października 2016r., II SA/Lu 544/16, a także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 21 kwietnia 2016r., IV SA/GI 794/15).

Zdaniem organu nadzoru istotnie narusza prawo również § 87 ust. 3 statutu stanowiący, iż „Kluby radnych mają swoich reprezentantów we wszystkich komisjach doraźnych Rady oraz komisjach powoływanych przez Burmistrza”. Zgodnie z treścią art. 18a ust. 2 oraz 18b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, obligatoryjnie przedstawiciele wszystkich klubów radnych wchodzi w skład jedynie komisji stałych, tj. rewizyjnej oraz komisji skarg, wniosków i petycji. Nie mu tu więc mowy o komisjach doraźnych, a tym bardziej bliżej nieokreślonych komisjach powoływanych przez burmistrza. Brak jest podstaw aby w statucie lokalny prawodawca rozszerzył obligatoryjną obecność przedstawicieli klubów radnych w pracach innych komisji funkcjonujących w gminie.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje że w treści uchwały błędnie oznaczono jednostki redakcyjne stosując zapis „pkt” zamiast „ust.”. Dotyczy to zapisów: § 22 ust. 6, § 25 ust. 3, § 35 ust. 2, § 40 ust. 2, ust. 3 i ust. 4, § 65 ust. 3, § 67 ust. 3, § 70 ust. 2, § 73 ust. 3, § 86 ust. 3, § 94 ust. 2. Na przykład zgodnie z § 22 ust. 6 „Materiały sesyjne i projekty uchwał dostarczane są na zasadach określonych w pkt. 3 lub 5”, a prawidłowo powinno być „w ust. 3 lub 5”.

Ustęp i punkt to osobne jednostki redakcyjne, których przy tworzeniu aktów prawnych nie można używać zamiennie. Różne jest bowiem ich oznaczenie i stosowanie w ramach systematyki aktu prawnego. Ustęp oznacza się cyframi arabskimi z kropką bez nawiasu, z zachowaniem ciągłości numeracji w obrębie danego artykułu, a przy powoływaniu – skrótem „ust.” bez względu na liczbę i przypadek oraz cyframi arabskimi bez kropki (§ 57 ust. 2 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” Dz. U. z 2016r., poz. 283). Z kolei punkt oznacza się cyframi arabskimi z nawiasem z prawej strony, z zachowaniem ciągłości numeracji w obrębie danego artykułu albo ustępu, a przy powoływaniu – skrótem „pkt” bez względu na liczbę i przypadek oraz cyframi arabskimi bez nawiasu. Każdy punkt kończy się średnikiem, a ostatni kropką, chyba że wyliczenie kończy się częścią wspólną odnoszącą się do wszystkich punktów. W takim przypadku kropkę stawia się po części wspólnej, a każdy punkt, z wyjątkiem ostatniego, kończy się przecinkiem (§ 57 ust. 3 zasad techniki prawodawczej). Z uwagi na brzmienie § 143 zasad techniki prawodawczej powyższe reguły mają zastosowanie do aktów prawa miejscowego: „Do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1 – 7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych – również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej”.

Mając na uwadze powyższe, należało orzec, jak w sentencji.

Pouczenie:

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od 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
Paweł Witt