



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 3 listopada 2015 r.

Poz. 3308



WOJEWODA LUBELSKI

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr PN-II.4131.444.2015
Wojewody Lubelskiego

z dnia 20 października 2015 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XI/70/15 Rady Gminy Stoczek Łukowski z dnia 15 września 2015r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Stoczek Łukowski w części obejmującej:

- § 24 ust. 3 w brzmieniu: „proponowanym”,
- § 24 ust. 4 w brzmieniu: „proponowanym”,
- § 25 ust. 2 w brzmieniu: „Sekretarz, Skarbnik oraz Naczelnik Wydziału Inwestycyjnego Urzędu Gminy – z głosem doradczym”,
 - § 25 ust. 3,
 - § 26,
 - § 30 ust. 1 i ust. 2,
 - § 35 ust. 1 zd. drugie i trzecie,
 - § 48 ust. 6,
 - § 51 ust. 2,
 - § 66 ust. 2,
 - § 67 ust. 2

Statutu, stanowiącego załącznik do uchwały oraz:

- § 6 ust. 3 i ust. 4,
- § 9 w brzmieniu: „lub zleca przeprowadzenie kontroli pracownikom Urzędu”
Załącznika Nr 7 do Statutu

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XI/70/15 Rady Gminy Stoczek Łukowski z dnia 15 września 2015r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Stoczek Łukowski w części obejmującej:

- § 24 ust. 3 w brzmieniu: „proponowanym”,
- § 24 ust. 4 w brzmieniu: „proponowanym”,
- § 25 ust. 2 w brzmieniu: „Sekretarz, Skarbnik oraz Naczelnik Wydziału Inwestycyjnego Urzędu Gminy – z głosem doradczym”,
- § 25 ust. 3,
- § 26,

- § 30 ust. 1 i ust. 2,
- § 35 ust. 1 zd. drugie i trzecie,
- § 48 ust. 6,
- § 51 ust. 2,
- § 66 ust. 2,
- § 67 ust. 2

Statutu, stanowiącego załącznik do uchwały oraz:

- § 6 ust. 3 i ust. 4,
- § 9 w brzmieniu: „lub zleca przeprowadzenie kontroli pracownikom Urzędu”

Załącznika Nr 7 do Statutu.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XI/70/15 Rady Gminy Stoczek Łukowski została doręczona organowi nadzoru w dniu 22 września 2015 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Stoczek Łukowski uchwaliła Statut Gminy, w brzmieniu stanowiącym załącznik do uchwały.

Zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie gminnym, w statucie gminy określa się ustrój 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. 11b ust. 3), zasady i tryb działania komisji rewizyjnej (art. 18a ust. 5), organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy (art. 22 ust. 1), zasady działania klubów radnych (art. 23 ust. 2), zasady udziału przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych w pracach rady gminy (art. 37a).

Udzielona radzie gminy kompetencja ma dość szeroki zakres, co jednak nie oznacza dowolności w zakresie ustalania statutu gminy.

Statut gminy jest aktem prawa miejscowego, a zatem zastosowanie znajduje 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. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego a działania muszą mieścić się w granicach i na podstawie prawa (art. 7 Konstytucji RP).

Stosownie do treści § 24 ust. 3 Statutu *zawiadomienie o terminie, miejscu, proponowanym porządku sesji oraz projekty uchwał ujęte w porządku sesji Rady Gminy z niezbędnymi materiałami informacyjnymi i uzasadnieniami, dostarcza się radnym najpóźniej na 7 dni przed terminem obrad, za pomocą listów poleconych lub w inny skuteczny sposób, w tym również drogą elektroniczną.*

Zawiadomienie o terminie, miejscu, proponowanym porządku sesji oraz projekty uchwał ujęte w porządku sesji Rady zwoływanej na wniosek Wójta lub 4 radnych Rady Gminy, zwanej sesją nadzwyczajną, wraz z niezbędnymi materiałami informacyjnymi i uzasadnieniami, dostarcza się radnym najpóźniej na 3 dni przed terminem obrad, za pomocą listów poleconych lub w inny skuteczny sposób, w tym również drogą elektroniczną (§ 24 ust. 4).

Po stwierdzeniu prawomocności obrad prowadzący obrady przedstawia projekt porządku obrad (§ 30 ust. 1).

Powyższe zapisy modyfikują treść art. 21 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym Rada gminy obraduje na sesjach zwoływanych przez przewodniczącego w miarę potrzeby, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał. Do zawiadomienia o zwołaniu sesji dołącza się porządek obrad wraz z projektami uchwał.

Z brzmienia cytowanego przepisu wynika, że przygotowywany 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.

Należy również zauważyć, że nie jest to projekt porządku obrad, nad którym radni będą musieli debatować, a następnie go uchwalić czy zatwierdzić, ale wyraźne wskazanie, jakimi kolejno problemami rada będzie się zajmować i jakie ewentualnie uchwały winna na danym posiedzeniu podjąć. Ma on zatem dla radnych charakter wiążący. Ustalając porządek obrad, przewodniczący winien się kierować ustalonym planem pracy rady i jej komisji, które omawiają poszczególne projekty uchwał wpływające do rady i przygotowują stosowne wnioski do projektów uchwał. Nie ulega wątpliwości, że inicjatywa zamieszczenia w porządku obrad określonych problemów może pochodzić od tych samych podmiotów, które mogą wystąpić o zwołanie sesji rady, a więc przede wszystkim od wójta, komisji rady, grupy radnych, grup mieszkańców, organizacji społecznych itp. Rozstrzygnięcie w sprawie porządku obrad należy jednak do przewodniczącego rady. Ewentualna zmiana tak ustalonego porządku obwarowana jest uzyskaniem bezwzględnej większości głosów ustawowego składu rady (art. 20 ust. 1a ustawy), co dodatkowo przemawia za tym, że przygotowany przez Przewodniczącego porządek obrad nie może być traktowany jako projekt.

W § 25 ust. 2 Statutu postanowiono, że w *sesjach Rady Gminy biorą udział Wójt, Sekretarz, Skarbnik oraz Naczelnik Wydziału Inwestycyjnego Urzędu Gminy – z głosem doradczym.*

Do udziału w sesjach Rady mogą zostać zobowiązani:

- 1) *Radca prawny z głosem doradczym.*
- 2) *Przewodniczący organów wykonawczych jednostek pomocniczych Gminy w sprawach dotyczących sołectwa, które reprezentują, z głosem opiniotwórczym.*
- 3) *Kierownicy gminnych jednostek organizacyjnych Gminy (§ 25 ust. 3 Statutu).*

Cytowane postanowienia § 25 ust. 2, w zakresie w jakim odnoszą się do Sekretarza, Skarbnika i Naczelnika Wydziału Inwestycyjnego Urzędu Gminy oraz § 25 ust. 3 pkt 1 i pkt 3 Statutu stanowią nieuprawnioną ingerencję w kompetencje Wójta, wynikające z art. 33 ust. 1, ust. 2, ust. 3 i ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z brzmieniem powołanych przepisów wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy; organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta w drodze zarządzenia; wójt jest kierownikiem urzędu i wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (odpowiednio art. 33 ust. 1, 2, 3 i 5 ustawy).

Z przywołanych przepisów ustawowych wynikają wyłączne kompetencje wójta sprawującego funkcję kierownika urzędu i zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.

Nie ulega wątpliwości, iż do Wójta jako wykonującego uprawnienia zwierzchnika służbowego osób wskazanych w § 25 ust. 2 i ust. 3 pkt 1 i pkt 3 Statutu – pozostaje powierzanie im określonych obowiązków, w tym także w zakresie udziału w sesji Rady. W konsekwencji powyższe zapisy statutu w tej materii należy uznać za sprzeczne z prawem.

Powyższe stanowisko potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych (por. wyroki WSA we Wrocławiu z dnia 3 listopada 2009 r., III SA/Wr 476/09 oraz z dnia 7 października 2009 r., III SA/Wr 369/09). W ostatnim z powoływanych wyroków Sąd ponadto trafnie zauważył, iż „wprawdzie zakwestionowane sformułowanie (...), nie przewiduje wprost, że Rada Gminy może zobowiązać kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, do udziału w sesji. Niemniej, niewskazanie w postanowieniach Statutu podmiotu, który może nałożyć to zobowiązanie, nie eliminuje wątpliwości co do tego, kto może wydać takie polecenie. Statut gminy, jako akt prawa miejscowego jest źródłem prawa obowiązującym na obszarze całej gminy. W tym stanie – nieprecyzyjnej regulacji – nieuprawnione podmioty, powołując się na zapis statutu, mogą ingerować w kompetencje kierownika urzędu gminy. Obowiązek przestrzegania zapisów statutu, w sytuacji niedoprecyzowania zapisów Statutu stwarza sytuację, iż ten zapis może być stosowany z naruszeniem obowiązującego porządku, w szczególności art. 33 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym”.

Natomiast regulacja § 25 ust. 3 pkt 2 Statutu modyfikuje art. 37a ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z treścią tego przepisu przewodniczący organu wykonawczego jednostki pomocniczej może uczestniczyć w pracach rady gminy na zasadach określonych w statucie gminy, bez prawa udziału w głosowaniu. Przewodniczący rady gminy jest każdorazowo zobowiązany do zawiadamiania, na takich samych zasadach jak radnych, przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej o sesji rady gminy. W świetle przepisu ustawowego, od swobodnego uznania przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej zależy, czy weźmie on udział w posiedzeniu rady gminy, czy też nie będzie w nim uczestniczył. Ustawa wprowadza bowiem uprawnienie przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej do uczestniczenia w sesjach rady gminy, nie zaś obowiązek. Rada Gminy nie może zatem przekształcać mocą postanowień statutowych ustawowego uprawnienia określonych podmiotów w ich obowiązek prawny.

W § 26 Statutu określono wspólne sesje Rady Gminy Stoczek Łukowski z radami innych jednostek samorządu terytorialnego. Rada postanowiła w nim, że:

1. *Rada może odbywać wspólne sesje z radami innych jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności dla rozpatrzenia i rozstrzygnięcia ich wspólnych spraw.*
2. *Wspólne sesje organizują Przewodniczący Rad zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego.*
3. *zawiadomienie o wspólnej sesji podpisują wspólnie Przewodniczący Rad zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego.*
4. *Koszty wspólnej sesji ponoszą równomiernie zainteresowane jednostki samorządu terytorialnego.*
5. *Przebieg wspólnych obrad może być uregulowany wspólnym regulaminem uchwalonym przed przystąpieniem do obrad.*

Powyższymi zapisami Rada Gminy wprowadziła instytucję odbywania sesji rady gminy z radami innych jednostek samorządu terytorialnego w celu rozpatrywania i rozstrzygania wspólnych dla nich spraw. Wprowadziła także procedurę dotyczącą kwestii ich zwoływania oraz uchwalania wspólnego regulaminu obrad.

W ocenie organu nadzoru przytoczone regulacje nie znajdują uzasadnienia prawnego i zostały przyjęte z przekroczeniem upoważnienia określonego przepisami ustawy o samorządzie gminnym.

W kontekście przepisów ustrojowych należy stwierdzić, że kompetencje uchwałodawcze na poziomie gminy przysługują radzie gminy, jako jej organowi stanowiącemu.

Ustawa o samorządzie gminnym przewiduje, iż współdziałanie gmin w realizacji zadań publicznych może odbywać się w ramach prawa publicznego (administracyjnego) lub prywatnego (cywilnego). Współdziałanie gmin w pierwszej z wymienionych form następuje na podstawie porozumień (art. 8 ust. 2a, art. 74), w ramach stowarzyszeń (Rozdział 9) i związków międzygminnych (art. 64 - 73a). W ramach tych rozwiązań gmina ma możliwość realizowania swoich zadań poprzez dokonywanie odpowiednich czynności, prawnie doniosłych. Nie ma natomiast takiej możliwości w przypadku wspólnych sesji poszczególnych rad, które są formą współpracy o charakterze tylko i wyłącznie faktycznym. W ujęciu prawnym wspólne sesje należy traktować jako przeprowadzone w tym samym miejscu i czasie odrębne sesje poszczególnych rad, które mogą realizować własne kompetencje, podejmując w ich zakresie odrębne uchwały. Wspólnie obradujące rady nie są więc jednolitym organem, który posiada możliwość dokonywania jakichkolwiek czynności prawnych we własnym imieniu. Jak słusznie podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 11 kwietnia 2001 r. (sygn. akt SA/Sz 2428/00) gminą, w rozumieniu art. 1 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, jest twór prawny złożony z dwóch elementów: wspólnoty samorządowej oraz odpowiedniego terytorium. W świetle uregulowań ww. ustawy rada gminy może podejmować uchwały obowiązujące na terenie tej gminy. Wykonywanie zadań publicznych przekraczających możliwość jednej gminy następuje wyłącznie w drodze współdziałania międzygminnego (art. 10 ustawy).

Jak zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 28 grudnia 2012 r., II SA/Op 537/12, *współdziałanie międzygminne, jako uprawnienie jednostek samorządu terytorialnego, jest wprawdzie dopuszczane przez ustawodawcę, o czym przesądzają przepisy art. 10 oraz art. 64-74 oraz art. 84 ustawy o samorządzie gminnym, jednak w statucie gminy - określanym w doktrynie "lokalną konstytucją" (por. A. Szewc [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki: Samorząd Gminny. Komentarz, Dom Wydawniczy ABC 2005, s. 43) - nie mogą być zawarte postanowienia określające kategorycznie sposób*

organizacji wspólnej sesji, podpisywania zawiadomienia o jej terminie oraz finansowania jej kosztów. Zapisy te są skierowane bowiem do organów innej suwerennej jednostki samorządu terytorialnego i wiążą te organy. Z tego względu, w razie zamieszczenia przez każdą z gmin we własnym statucie samodzielnych, a odmiennych uregulowań dotyczących wspólnych sesji, zaistniałaby kolizja przepisów rangi prawa miejscowego uniemożliwiająca jakąkolwiek współpracę.

Zgodnie z brzmieniem § 30 ust. 2 Statutu *porządek obrad może być zmieniony w trakcie sesji na wniosek radnego lub Wójta zwykłą większością ustawowego składu Rady.*

Powyższy zapis jest sprzeczny z art. 20 ust. 1a ustawy, który stanowi, iż Rada gminy może wprowadzić zmiany w porządku bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady.

Rada nie posiada kompetencji do tego, by w stanowionej przez siebie uchwale, która jest aktem prawnym niższego rzędu, regulować w sposób odmienny materię określoną aktem hierarchicznie wyższym, jakim jest ustawa.

Stosownie do treści § 35 ust. 1 Statutu *przebieg posiedzenia może być nagrywany i filmowany tak przez przedstawicieli środków masowego przekazu jak i przez inne osoby, jednakże nie może to zakłócić przebiegu obrad. W uzasadnionych przypadkach prowadzący posiedzenie może postawić wniosek o ograniczenie lub zakaz nagrywania, filmowania obrad. O przyjęciu lub odrzuceniu wniosku decyduje Rada Gminy.*

Odnosząc się do zdania drugiego i trzeciego powyższej regulacji należy w pierwszej kolejności stwierdzić, iż prawo do informacji publicznej wynika wprost z art. 61 Konstytucji RP.

Przepis art. 61 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, że obywatel ma prawo do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Zgodnie z art. 61 ust. 2 Konstytucji RP prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu.

Określone w powyższy sposób uprawnienie zostało skonkretyzowane w ustawie o samorządzie gminnym. Zasada jawności działalności organów gminy znajduje odzwierciedlenie w art. 11b ustawy.

W myśl art. 11b ustawy o samorządzie gminnym, działalność organów gminy jest jawna. Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw (ust. 1). Jawność działania organów gminy obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy i komisji rady gminy (ust. 2).

Ograniczenie jawności może nastąpić tylko w przypadkach określonych ustawami. Dotyczy to w szczególności przypadków, w których przedmiotem informacji są prawnie chronione tajemnice (np. państwowa, służbowa, bankowa, podatkowa, handlowa itp.) lub prywatność osoby, której dane dotyczą (ochrona danych osobowych). Oznacza to m.in., że tylko w tego rodzaju przypadkach można wyłączyć jawność sesji lub posiedzenia komisji. Podstawę prawną wprowadzenia takiego ograniczenia mogą stanowić jedynie przepisy konkretnych ustaw, nie zaś przepisy statutu gminy.

Należy podkreślić, że w zakresie ustawowego upoważnienia dla rady gminy nie mieści się prawo ograniczenia ustawowej zasady jawności działania organów samorządu terytorialnego.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Należy tu przywołać w szczególności wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 9 lipca 2008 r. (II SA/Łd 89/08), w którym Sąd zauważył m. in., że „pojęcie *"wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji"* użyte w art. 11b ust. 2 u.s.g. podobnie jak i pojęcie *"dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej"*, użyte w art. 3 ust. 1 pkt 3 u.d.i.p. należy, interpretować szeroko, a więc nie tylko jako możliwość *"bycia obecnym"* podczas obrad rady gminy, czy też posiedzeń jej komisji, ale także w kontekście art. 61 ust. 2 Konstytucji RP, jako prawo obywatela do rejestracji dźwięku lub obrazu z obrad rady gminy i posiedzeń jej komisji”.

W § 48 Statutu Rada zawarła regulacje określające procedurę przeprowadzenia głosowania tajnego, w tym powołania komisji skrutacyjnej. Zgodnie z treścią ust. 6 tego przepisu *do pomocy w czynnościach technicznych komisja może przywołać pracowników urzędu.*

W ocenie organu nadzoru, powyższy zapis Statutu nie mieści się w granicach tak rozumianego upoważnienia, wkracza bowiem w kompetencje Wójta.

Pracownicy urzędu gminy podlegają zwierzchnictwu służbowemu wójta, jako kierownikowi urzędu gminy. Wynika to także z uregulowań ustawy z dnia 21 listopada 2008r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2014 r., poz.1202). Przepis art. 7 ustawy o pracownikach samorządowych *expressis verbis* określa podmioty dokonujące czynności z zakresu prawa pracy w imieniu pracodawców samorządowych. Oznacza to, że żaden inny podmiot nie może ingerować w czynności w sprawach z zakresu prawa pracy wobec pracowników samorządowych.

Wójt sprawuje władztwo organizacyjne nad aparatem pomocniczym organu gminy, określone przez ustawodawcę jako kierownictwo. Zatem to wyłącznie wójt, jako pracodawca, wykonuje czynności w sprawach z zakresu prawa pracy oraz uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu gminy, w tym powierza im wykonywanie określonych obowiązków. Uprawnień takich nie posiada komisja skrutacyjna złożona z radnych. Tym samym przyznanie w statucie gminy komisji skrutacyjnej uprawnień władczych wobec pracowników Urzędu jest pozbawione podstaw prawnych.

W § 51 ust. 2 Statutu Rada określiła, że *radny ma obowiązek:*

- 1) *Kierować się dobrem wspólnoty samorządowej Gminy,*
- 2) *Współpracować z organami jednostek pomocniczych Gminy,*
- 3) *Działać w granicach i z poszanowaniem obowiązujących przepisów prawa.*

W ocenie organu nadzoru przytoczone postanowienia zostały wprowadzone do uchwały z przekroczeniem zakresu upoważnienia zawartego w art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Regulacje te nie dotyczą bowiem kwestii natury ustrojowej, zastrzeżonych do unormowań statutowych określonych art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, ale odnoszą się do treści art. 23 i następnych ustawy, określających obowiązki radnego.

Rada Gminy 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 wykonywania obowiązków radnego pozostawiony jest zatem uznaniu radnego a jedyną sankcją za naruszenie przez radnego obowiązków wynikających ze sprawowanego mandatu jest jego polityczna odpowiedzialność przed wyborcami.

Ustawa o samorządzie gminnym, zgodnie z przyjętym modelem wolnego mandatu radnego, nie zawiera przepisu, który mógłby stanowić podstawę dokonania przez radę normatywnej regulacji w tym zakresie.

W wyroku z dnia 18 stycznia 2015r. (sygn. akt II SA/Wa 1837/14) Wojewódzki Sąd Administracyjny orzekł, że: *„Ma rację organ nadzoru podkreślając, że mandat radnego jest mandatem wolnym, co oznacza, że reprezentuje on całą wspólnotę samorządową, a za wyniki swych działań wynikających z wykonywania mandatu, ponosi jedynie odpowiedzialność polityczną, która jest weryfikowana podczas wyborów do rady następnej kadencji. Skoro zatem wyborcy nie mogą ograniczać swobody radnego w wykonywaniu mandatu, to tym bardziej Rada nie może (bez wyraźnego upoważnienia ustawowego) stosować wobec niesumienego radnego żadnych środków dyscyplinujących w przypadku uchylania się przez niego od obowiązku uczestniczenia w pracach Rady i jej Komisji. Powszechnie stosowanym środkiem sprzyjającym zapewnieniu aktywnego udziału radnych w pracach Rady i jej Komisji jest natomiast właśnie potrącanie z diet i zwrotu kosztów podróży służbowych na zasadach ustalonych przez Radę”.*

Stanowisko organu nadzoru w przedmiotowej kwestii znajduje potwierdzenie również w wyroku Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w Lublinie z dnia 5 lutego 2015 r. , sygn. akt III SA/Lu

647/14 (por. także wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 maja 2008 r., sygn. akt III SA/Wr 119/08 oraz wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3 listopada 2008 r., sygn. akt IV SA/GI 396/08).

Stosownie do powyższego należy stwierdzić, iż jedyną sankcją za naruszenie przez radnego obowiązków wynikających ze sprawowanego mandatu jest jego polityczna odpowiedzialność przed wyborcami (zob. wyrok NSA z dnia 15 listopada 2001 r. sygn., akt II SA/Wr 171/01 oraz z dnia 17 maja 2006 r. sygn. akt II OSK 287/06 II OSK 296/10).

W § 66 ust. 2 Statutu Rada określiła, że *Rada Gminy może ustanowić dietę dla sołtysów. Wysokość diety i zasady jej wypłaty określa Rada Gminy.*

Powyższy zapis stanowi modyfikację art. 37b ust. 1 ustawy, zgodnie z którym rada gminy może ustanowić zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej.

Z brzmienia powołanego przepisu wynika, że ustawodawca przewidział dla sołtysów zarówno dietę jak i zwrot kosztów podróży. Zadanie Rady ogranicza się zaś do fakultatywnego określenia zasad, na podstawie których obie te należności będą sołtysom wypłacane. Regulacja przyjęta przez Radę w § 66 ust. 2 Statutu odmawia zaś sołtysom prawa do otrzymania zwrotu kosztów podróży.

Stosownie do treści § 67 ust. 2 Statutu *przewodniczący organów, o których mowa w ust. 1 otrzymują zaproszenia i materiały na sesję dotyczące danej jednostki pomocniczej.*

Wskazana regulacja stanowi niedopuszczalną modyfikację art. 37a ustawy o samorządzie gminnym.

Stosownie do treści tego przepisu przewodniczący organu wykonawczego jednostki pomocniczej może uczestniczyć w pracach rady gminy na zasadach określonych w statucie gminy, bez prawa udziału w głosowaniu. Przewodniczący rady gminy jest każdorazowo zobowiązany do zawiadamiania, na takich samych zasadach jak radnych, przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej o sesji rady gminy.

Tymczasem uchwalony przez Radę zapis wprowadza nieuprawnione ograniczenie obowiązku zawiadamiania o sesjach Rady Gminy. Zgodnie bowiem z regulacją statutową obowiązek ten dotyczy jedynie sesji, których porządek obrad dotyczy danej jednostki pomocniczej, podczas gdy ustawa stanowi, że przewodniczący rady gminy jest każdorazowo zobowiązany do zawiadamiania, na takich samych zasadach jak radnych, przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej o sesji rady gminy.

W § 6 ust. 3 Załącznika Nr 7 do Statutu Rada postanowiła, że *w ramach uprawnień kontrolnych Komisja może zobowiązać Wójta do wykonania opinii, analiz i ekspertyz przez właściwych merytorycznie pracowników Urzędu Gminy.*

Rada Gminy, na wniosek Komisji, może zobowiązać Wójta do wykonania opinii, analiz i ekspertyz przez niezależnych ekspertów, w ramach środków zabezpieczonych na ten cel w budżecie Gminy (ust. 4)

Przytoczona regulacja ust. 4 uprawnia Radę Gminy do podjęcia, na wniosek Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej, uchwały zobowiązującej wójta do zawarcia umowy w imieniu gminy w celu dokonania wypłaty wynagrodzenia ze środków komunalnych osobie zaangażowanej w charakterze biegłego.

Jak wskazuje orzecznictwo sądowoadministracyjne (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 maja 2005r., sygn. akt III SA/Wr 26/04) takie unormowanie pozbawione jest podstaw prawnych i narusza art. 60 ustawy o samorządzie gminnym.

Zaciąganie zobowiązań oraz dokonywanie wypłat w związku z umowami za świadczenie usług mieści się w pojęciu gminnej gospodarki finansowej.

Zgodnie z art. 60 ustawy o samorządzie gminnym, za gospodarkę finansową gminy odpowiada wójt (ust. 1). Wójt jest dysponentem budżetu i jemu też przysługuje wyłączne prawo do m. in. zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych mu przez radę gminy oraz do dokonywania wydatków budżetowych (ust. 2 pkt 1 i 3 ustawy). Kompetencje rady gminy w zakresie gospodarki finansowej obejmują uchwalenie budżetu, nie zaś dysponowanie wydzielonymi w nim środkami.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, iż realizując swoje ustawowe kompetencje wójt jest w pełni samodzielny. Rada nie może udzielać mu w tym zakresie zaleceń w konkretnych sprawach, ani też zobowiązywać go do podejmowania czynności prawnych z określonymi osobami.

Artykuł 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, statuujący prawo ustalenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego spraw ustrojowych dotyczących organizacji wewnętrznej oraz trybu działania organów gminy, nie daje umocowania do stanowienia w statucie przepisów upoważniających do wydawania przez Radę odrębnych uchwał zobowiązujących wójta do zawierania umów.

Przepis ten również nie pozwala na zamieszczanie w statucie zapisów przyznających komisji rewizyjnej prawa do zobowiązania wójta do wykonania określonych prac i czynności przez podległych mu pracowników urzędu, jak zostało to uczynione w ust. 3 ww. przepisu. Uprawnienia kontrolne komisji rewizyjnej nie mogą ingerować w samodzielność wójta jako zwierzchnika służbowego pracowników urzędu.

Stosownie do treści § 9 Załącznika Nr 7 do Statutu *komisja przeprowadza kontrolę w pełnym składzie, powołanymi zespołami kontrolnymi lub zleca przeprowadzenie kontroli pracownikom Urzędu (podkreślenie moje).*

W ocenie organu nadzoru, powyższy zapis Statutu nie mieści się w granicach upoważnienia, wkracza bowiem w kompetencje Wójta.

Jak już wskazano, pracownicy urzędu gminy podlegają zwierzchnictwu służbowemu wójta, jako kierownikowi urzędu gminy. Oznacza to, że żaden inny podmiot nie może ingerować w czynności w sprawach z zakresu prawa pracy wobec pracowników samorządowych.

Komisja rewizyjna nie posiada żadnych uprawnień władczych wobec pracowników Urzędu. W konsekwencji nie może zlecać pracownikom przeprowadzenia żadnych kontroli.

Powyższy zapis należy także ocenić w kontekście regulacji art. 18a ust. 1 ustawy, zgodnie z którą Rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy; w tym celu powołuje komisję rewizyjną. Realizacja ww. postanowienia Załącznika Nr 7 do Statutu mogłaby zatem doprowadzić do sytuacji, w której pracownik Urzędu podległy służbowo Wójtowi otrzymałby zlecenie przeprowadzenia kontroli działalności swego pracodawcy.

Tym samym przyznanie w statucie gminy komisji rewizyjnej uprawnień władczych wobec pracowników Urzędu jest pozbawione podstaw prawnych.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XI/70/15, we wskazanym zakresie, jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Stoczek Łukowski,
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Stoczek Łukowski.

WOJEWODA LUBELSKI

Wojciech Wilk