



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia czwartek, 26 czerwca 2025 r.

Poz. 2582

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.122.2025 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 24 czerwca 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 ze zm.), **stwierdzam nieważność załącznika do uchwały Nr XX/100/2025 Rady Miejskiej w Biskupcu z dnia 21 maja 2025 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Biskupiec, w części: § 10, § 12 pkt 8 i 9, § 18 ust. 2, § 31 ust. 5 i 6, § 32, § 33, § 34 ust. 1 co do sformułowania „oraz sesji uroczystej”, § 34 ust. 2 co do sformułowania „i uroczystą”, § 35 ust.3, § 39, § 41 ust. 1, § 45, § 46 ust. 3 pkt 5, § 60 ust. 2, § 69, § 86, § 89, § 92 ust.2, § 93, § 99 ust.2 oraz § 100.**

Uzasadnienie

Rada Miejska w Biskupcu uchwałą, o której mowa na wstępie, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 3 ust. 1 i art. 22 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym uchwaliła Statut Gminy Biskupiec, stanowiący załącznik do uchwały, zwanego dalej Statutem.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru 26 maja 2025 r.

W ocenie organu nadzoru ww. uchwała we wskazanej części, podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

W art. 5 ust. 3, art. 11b ust. 3, art. 18a ust. 5, art. 18b ust. 3, art. 22 ust. 1 i ust. 2, art. 23 ust. 4, art. 37a i art. 51 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, ustawodawca w sposób jednoznaczny określił materię, jaka winna znaleźć odzwierciedlenie w statucie gminy. Rada gminy, uchwalając statut gminy, zobowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego, udzielonego jej przez ustawę o samorządzie gminnym.

Zgodnie z art. 22 ustawy o samorządzie gminnym, organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy, określa statut gminy (ust. 1), który podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym (ust. 2). Przez dyspozycję określenia organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy organów gminy, należy rozumieć opis funkcjonowania i sposobu wykonywania zadań przez organy gminy a także form, w jakich współdziałają ze sobą. W przypadku norm dotyczących organizacji wewnętrznej, regulacje te mają charakter porządkujący i ich celem jest usprawnienie pracy organu, a ustanowienie w statucie trybu pracy organu zobowiązuje go do stosowania określonej procedury w toku podejmowanych czynności. Należy podkreślić, że wprowadzone w statucie gminy normy pozostawać muszą w zgodzie z regulacjami ustawy ustrojowej, jak i innymi przepisami zamieszczonymi w aktach wyższego rzędu.

Przekracza zakres delegacji, wskazanej w ww. przepisach postanowienie **§ 10 Statutu**, w którym Rada Miejska przyjęła, że radny może przyjmować obywateli w siedzibie Urzędu Miejskiego w Biskupcu na zasadach określonych przez Burmistrza. Przytoczona materia nie stanowi materii statutowej i w związku z tym, brak jest podstawy do jej wprowadzenia do Statutu.

W **§ 12 pkt 8 i 9 Statutu** postanowiono, że Przewodniczący Rady jest upoważniony do składania oświadczeń w sprawach, które były przedmiotem obrad Rady oraz odpowiada za politykę informacyjną Rady, co w ocenie organu nadzoru, pozostaje sprzeczne z przepisami ustawy. Kompetencje przewodniczącego rady gminy, zostały określone w art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym, zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. Określone w ten sposób kompetencje, mają charakter wyłączny i nie obejmują uprawnień, o którym mowa w kwestionowanym

przepisie. Statut może precyzować zadania przewodniczącego, jednak nie może przyznawać mu innych kompetencji niż te, które wynikają z ustawy, a nie mieszczą się w pojęciu "organizowanie pracy rady i prowadzenie obrad rady". Do tego typu postanowień należy również zaliczyć przepis **§ 99 ust.2 Statutu**, w którym Rada Miejska upoważniła Przewodniczącego Rady do zwoływania na jego wniosek posiedzenia Komisji Skarg, Wniosków i Petycji.

W **§ 18 ust. 2 Statutu** Rada Miejska określiła, że komisje mogą podejmować współpracę z odpowiednimi komisjami innych gmin i innych jednostek samorządowych, zwłaszcza sąsiadujących, a nadto z innymi podmiotami, jeśli jest to uzasadnione przedmiotem ich działalności.

Zgodnie z art. 21 ust. 1 i ust. 3 i art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, rada gminy ze swojego grona może powoływać stałe i doraźne komisje do określonych zadań, ustalając przedmiot działania oraz skład osobowy. Komisje podlegają radzie gminy, przedkładają jej plan pracy oraz sprawozdania z działalności. Organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy określa statut gminy. Ustawa o samorządzie gminnym, nie reguluje kwestii odbywania wspólnych posiedzeń, ani możliwości współpracy komisji rady gminy, z komisjami innych gmin lub innymi podmiotami, ani też nie daje uprawnień radom gmin, do samodzielnego regulowania tego rodzaju zagadnień. Uprawnienie takie nie wynika również z jakiegokolwiek innego aktu prawnego o charakterze powszechnie obowiązującym.

Zdaniem organu nadzoru, analiza art. 21 ww. ustawy, prowadzi do wniosku, że intencją ustawodawcy było, aby komisje, powoływane przez radę gminy, zarówno stałe jak i doraźne, stanowiące ciała kolegialne podległe radzie gminy, funkcjonowały w obrębie gminy i były wewnętrznymi jednostkami organizacyjnymi rady. Komisje nie posiadają samodzielnej podmiotowości prawnej i nie mogą realizować żadnych samodzielnych kompetencji, w tym – decydować o podjęciu współpracy z podmiotem zewnętrznym. Jak podkreśliło również Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w uchwale z 27.05.2009 r., 55/2009, LEX nr 1724881: „Powoływane przez radę gminy komisje podlegają radzie gminy i stanowią jej wewnętrzne organy pomocnicze bez prawa do samodzielnego występowania na zewnątrz”.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 18 października 2016 r., sygn. akt II SA/Lu 544/16, stwierdził natomiast, iż: „W świetle przepisów ustawy o samorządzie gminnym, w tym art. 21 ust. 3, zgodnie z którym komisje podlegają radzie gminy, przedkładają jej plan pracy oraz sprawozdania z działalności, brak jest podstawy prawnej do przyznania komisjom rady gminy uprawnień do inicjowania i podejmowania współpracy z komisjami innych jednostek samorządu terytorialnego”. Taki pogląd prawny został wyrażony również w wyroku z dnia 2 listopada 2009 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu - sygn. akt II SA/Op 290/09.

W **§31 Statutu** Rada Miejska przyjęła w ust. 1-4, że Rada odbywa sesje zwyczajne, nadzwyczajne i uroczyste, przy czym sesje zwyczajne zwoływane są zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, a sesje nadzwyczajne w trybie art. 20 ust. 3 tej ustawy. Natomiast w **§ 31 ust. 5 i 6 Statutu** Rada Miejska wyróżniła jeszcze sesje nadzwyczajne, definiując je, jako sesje zwołane z okazji świąt państwowych, gminnych, obchodów rocznicowych lub dla uczczenia ważnych wydarzeń w życiu gminy i jej mieszkańców, w tym, wręczenia odznaczeń lub nadania tytułów honorowych, w których porządek obrad obejmuje wyłącznie realizację celu, w którym została zwołana. Należy zauważyć, iż analiza przepisu art. 20 ustawy o samorządzie gminnym daje podstawę do wyróżnienia trzech rodzajów sesji, tj. pierwszej sesji nowo wybranej rady, sesji zwyczajnej oraz sesji nadzwyczajnej. W świetle powyższego, bezpodstawnym jest normowanie przez radę gminy w akcie prawa miejscowego kwestii nie przewidzianych w obowiązujących przepisach prawa. "Lokalne prawodawstwo, mimo stosunkowo dużej swobody nie ma jednak charakteru samoistnego. Tylko bowiem organy władzy ustawodawczej mogą samoistnie stanowić normy prawne powszechnie obowiązujące. Wszystkie inne organy, a więc i organy samorządu terytorialnego mogą je stanowić tylko z upoważnienia ustawy, muszą się legitymować wyraźnie udzielonym upoważnieniem, nie jest bowiem dopuszczalne domniemywanie kompetencji prawodawczych" (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 27 października 2004 r., sygn. akt II SA/Lu 566/04). Stwierdzenie nieważności ww. przepisów Statutu, powoduje również konieczność stwierdzenia nieważności postanowień: w całości **§ 35 ust.3 Statutu** oraz w części, w jakiej odnoszą się do sesji uroczystej **§ 34 ust. 1 i § 34 ust. 2 Statutu**.

Z obrotu prawnego muszą być również wyeliminowane przepisy **§ 32 Statutu**, w którym Rada Miejska postanowiła, że w sesjach Rady uczestniczą Burmistrz i/lub Z-ca Burmistrza, Sekretarza i Skarbnika Gminy oraz **§ 39 Statutu**, w którym wskazała, że do udziału w sesjach rady mogą zostać zobowiązani kierownicy gminnych jednostek organizacyjnych podlegających kontroli Rady.

Analizując ww. regulacje wskazać trzeba, że rada gminy nie może narzucać organowi wykonawczemu gminy bezwzględnego uczestnictwa w jej posiedzeniach, bądź w posiedzeniach jej komisji. Wykracza to poza kompetencje rady. Zgodnie z art. 33 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, kierownikiem urzędu jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). Ponadto, jak wskazuje art. 33 ust. 5 ww. ustawy, kierownik urzędu wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. W świetle art. 7 pkt 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1135), czynności z zakresu prawa pracy wobec zastępcy wójta, sekretarza, skarbnika oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych wykonuje wójt. Powyższe przepisy jednoznacznie wskazują, iż to wójt/burmistrz może wydawać wymienionym wyżej osobom polecenie uczestniczenia w sesjach rady. Jest to jego wyłączna kompetencja. Przepisy te, z jednej strony nie mieszczą się w materii statutowej, z drugiej strony stanowią nieuprawnioną ingerencję w uprawnienie pracodawcy do określenia zadań i obowiązków podległych mu pracowników. Tym samym, nie mogą pozostać w obrocie prawnym.

Bez podstawy prawnej, uchwalony został również przepis **§ 33 Statutu**, według którego, Burmistrz został zobowiązany do udzielenia Radzie wszelkiej pomocy technicznej i organizacyjnej w przygotowaniu i odbyciu sesji. W ocenie organu nadzoru, Rada nie mogła nałożyć na organ wykonawczy takiego obowiązku. Zgodnie z art. 21 a ustawy o samorządzie gminnym, przewodniczący rady gminy, w związku z realizacją swoich obowiązków może wydawać polecenia służbowe pracownikom urzędu gminy wykonującym zadania organizacyjne, prawne oraz inne zadania związane z funkcjonowaniem rady gminy, komisji i radnych. W tym przypadku przewodniczący rady gminy wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników, o których mowa w zdaniu pierwszym. Przedmiotowy przepis, w pełni gwarantuje prawidłowe funkcjonowanie organu stanowiącego. Podmiotem, który winien podjąć właściwe czynności i wydać konieczne polecenia, mające zapewnić przygotowanie i obsługę sesji rady, jest przewodniczący rady gminy.

W **§ 41 ust. 1 Statutu** Rada Miejska przyjęła, że Rada może rozpocząć obrady tylko w obecności co najmniej połowy ustawowego składu Rady. Tymczasem, przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie zakazują prowadzenia obrad przy braku quorum. Ustanawiają natomiast, w art. 14 ust. 1 minimalną liczbę radnych, których obecność jest niezbędna do podejmowania uchwał, czyli obecność co najmniej połowy ustawowego składu rady. Mając na względzie ww. przepis ustawy, jeżeli rada uzna za stosowne, może obradować i dyskutować przy braku quorum. Należy zatem uznać, iż brak jest podstaw do wprowadzania regulacji bardziej rygorystycznych niż przewidują to przepisy ustawy o samorządzie gminnym.

W **§ 44 pkt 3 Statutu** Rada Miejska postanowiła, iż porządek obrad sesji powinien zawierać w szczególności sprawozdanie z działalności Burmistrza w okresie międzysesyjnym, natomiast w **§ 45 Statutu** wskazała, że sprawozdanie to składa Burmistrz lub zastępca Burmistrza.

Zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, przytoczonym na wstępie niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy określa statut gminy. W ramach upoważnienia rada gminy ma obowiązek ustanowienia w statucie jednostek samorządu terytorialnego organizację wewnętrzną oraz trybu pracy jej organów, nie zaś sposób ich działania. Określenie bowiem formy składania sprawozdania przez burmistrza nie mieści się w kompetencji Rady, bowiem to organ wykonawczy określa sposób wykonywania swoich obowiązków, w szczególności sam organ wykonawczy decyduje, czy przyjmie ono formę np. pisemną czy też formę wypowiedzi bezpośredniej burmistrza, czy też wypowiedzi osoby przez niego upoważnionej.

W **§ 60 ust. 2 Statutu** Rada Miejska przyjęła, że projekty uchwał są opiniowane, co do ich zgodności z prawem przez radcę prawnego lub adwokata świadczącego usługi prawne na rzecz Gminy. Zdaniem organu nadzoru, powyższym postanowieniem, narzucono organowi wykonawczemu gminy konieczność zatrudnienia radcy prawnego lub adwokata, a to pozostaje w sprzeczności z ustawą o samorządzie gminnym, która ustanawia, jako jedyny podmiot uprawniony do zaciągania zobowiązań w imieniu gminy i na jej rzecz, czyli zawierania umów - wójta gminy.

W **§ 69 Statutu** Rada Miejska określiła sytuacje, w której możliwa jest reasumpcja głosowania, wskazując w ust. 1 tego przepisu, że w razie gdy wynik głosowania budzi uzasadnione wątpliwości, rada może dokonać reasumpcji głosowania.

Sformułowanie „gdy wynik głosowania budzi uzasadnione wątpliwości” jest bardzo ogólne, może prowadzić do nieuzasadnionego powtarzania głosowania prawie w każdym przypadku, gdy zgłoszona zostanie wątpliwość. Jest to określenie niejasne, nasuwające liczne wątpliwości interpretacyjne, w jakich sytuacjach

uzasadnionej jest jego zastosowanie. Przepisy statutu, będącego aktem prawa miejscowego muszą spełniać wymogi jasności i precyzji wynikające z zasady przyzwoitej legislacji. Zakwestionowany przepis tych wymogów nie spełnia. Zakwestionowanie §69 ust. 1 Statutu powoduje, że konieczne staje się również stwierdzenie nieważności §69 ust. 2- 4 tego przepisu, z uwagi na ich dopełniający charakter w stosunku do ust. 1, podobnie jak **§ 46 ust. 3 pkt 5 Statutu**.

W **§ 86, § 89 i § 93 Statutu** Rada określiła obowiązki kierownika pomiotu kontrolowanego przez Komisję Rewizyjną podczas prowadzonej kontroli i po jej zakończeniu tj. m.in. zapewnienie warunków kontrolującym, przedkładanie dokumentów, udzielanie wyjaśnień w trakcie kontroli i w przypadku odmowy podpisania protokołu kontroli, informowania o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków z protokołu kontroli. Ponadto w **§ 92 ust.2 Statutu** Rada Miejska przyjęła, że po zatwierdzeniu wniosków pokontrolnych przez radę Komisja Rewizyjna może wezwać kierownika kontrolowanego podmiotu w celu omówienia wniosków pokontrolnych oraz występuje do niego pisemnie z wnioskami pokontrolnymi zawierającymi wezwanie do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości i zapobieżenia wystąpienia ich w przyszłości oraz składa wniosek do Przewodniczącego Rady o wystąpienie do uprawnionych podmiotów o ukaranie osób winnych powstania nieprawidłowości.

W ocenie organu nadzoru, ww. przepisy, stanowią przekroczenie upoważnienia do określania w statucie gminy zasad i trybu działania komisji rewizyjnej. Podnieść należy, że komisja rewizyjna, nie posiada uprawnień nadzorczych. Może ona badać i oceniać prawidłowość działań kontrolowanych organów i jednostek organizacyjnych, nie może im jednak wydawać zaleceń pokontrolnych usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości w określonym terminie. Należy wskazać, że rola komisji rewizyjnej ogranicza się do dokonania czynności kontrolnych i dokonania ustaleń w tym zakresie. Przyjęcie tych ustaleń – stwierdzenie, że są prawidłowe i ostateczne, należy zawsze do rady gminy. Wynika to wprost z art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy, a także z treści art. 18a ust. 4 zdanie 1 tejże ustawy, stanowiącego, że komisja rewizyjna wykonuje inne zadania zlecone przez radę gminy w zakresie kontroli. Wobec czego komisja rewizyjna, która jest niejako „organem wewnętrznym” rady gminy, nie ma własnej oddzielnej od rady gminy kompetencji do ustalania wyników kontroli. Porównanie stanu faktycznego ze stanem pożądanym oraz sformułowanie zaleceń pokontrolnych, należy zatem ostatecznie do rady gminy, która końcowo sformułowane zalecenia pokontrolne przyjmuje w drodze uchwały. Tym samym, brak jest podstaw do kierowania przygotowanych przez komisję rewizyjną zaleceń pokontrolnych do innych podmiotów niż do rady gminy, która jest władna do ustalenia ich ostatecznego brzmienia. Wobec powyższego, koniecznym jest wyeliminowanie przedmiotowego postanowienia statutu w zakresie wskazanym w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Rada Miejska, działając na podstawie art. 18a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym i określając zasady oraz tryb działania komisji rewizyjnej, nie mogła również stanowić norm nakazujących określone działanie podmiotom, niebędącym członkami tej komisji. Uchwalenie powyższych norm było działaniem podjętym bez podstawy prawnej, stąd regulacje te są przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego.

W **§ 100 Statutu**, Rada wskazała, że członkowie komisji skarg, wniosków i petycji podlegają wyłączeniu od udziału w jej pracach, w których może powstać podejrzenie o ich stronnictwo lub interesowność (ust. 1) i określiła podmioty uprawnione do podjęcia decyzji o wyłączeniu członków komisji (ust. 2 i 3). Wskazane powyżej przepisy, w ocenie organu nadzoru są sprzeczne z art. 25a ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego. Użyte w ustawie określenie „interes prawny” jest pojęciem obiektywnym, w odróżnieniu od pojęcia „podejrzenie o stronnictwo”, które ma charakter subiektywny. Podkreślić trzeba, że w przypadku dokonania wyboru radnego do składu komisji nie są możliwe jakiekolwiek nawet 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 danej komisji. Przepisy obowiązujących ustaw nie przewidują również uprawnień rady do określenia procedury dotyczącej wyłączenia radnego jak i uzupełnienia składu komisji w przypadku zajścia takiego zdarzenia. W świetle stanowiska judykatury, termin „interes prawny”, to interes wynikający z konkretnego przepisu prawa, który odnosi się do uprawnień lub obowiązku danego podmiotu (patrz podobnie Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 5 listopada 1999 r., sygn. akt I SA 2241/98). Jest to interes wypływający z przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego, aktów i przepisów prawa procesowego (podobnie Naczelny Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 10 września 2002 r., sygn. akt II SA/Wr 1498/02).

Tym samym, wskazany powyżej przepis podjęty został z rażącym naruszeniem prawa i musi zostać wyeliminowany z obrotu prawnego.

W związku z tym, rozstrzygnięto jak w sentencji.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie trzydziestu dni od daty jego otrzymania.

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Mateusz Szauer
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski