



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 2 kwietnia 2025 r.

Poz. 1569

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.100.2025.AS WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 28 marca 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, poz. 1572, poz. 1907, poz. 1940)

stwierdzam nieważność

- § 10 ust. 4 zdanie drugie;
- § 33 ust. 6;
- § 35 ust. 3 pkt 2 i pkt 3;
- § 37 ust. 3;
- § 46 ust. 2 zdanie drugie;
- § 54 ust. 8

załącznika do uchwały Nr XI/100/25 Rady Gminy Kobylanka z dnia 27 lutego 2025 r. w sprawie przyjęcia Statutu Gminy Kobylanka.

Uzasadnienie

W dniu 27 lutego 2025 r. Rada Gminy Kobylanka podjęła uchwałę Nr XI/100/25 w sprawie przyjęcia Statutu Gminy Kobylanka. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 3 marca 2025 r.

W toku badania legalności tego aktu stwierdzono, że jego część w stopniu istotnym narusza obowiązujący porządek prawny ze względów omówionych poniżej.

Materialnoprawną podstawę ww. uchwały stanowi art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym *do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie statutu gminy*. Przepisy tej ustawy wskazują również, jakie kwestie powinny być unormowane w statucie gminy. I tak, w statucie 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), 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 szeroki zakres, co jednak nie oznacza dowolności w przedmiocie uchwalania statutu gminy. Organy władzy publicznej są bowiem – w myśl art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁾ - zobligowane do działania na podstawie i w granicach prawa.

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

¹⁾Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

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 o samorządzie gminnym 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 również 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.

Powyższym regułem nie odpowiadają niektóre postanowienia Statutu Gminy Kobylanka, stanowiącego załącznik do uchwały Nr XI/100/25, tj. §10 ust. 4 zdanie drugie, §33 ust. 6, §35 ust. 3 pkt 2 i pkt 3, §37 ust. 3, §46 ust. 2 zdanie drugie i §54 ust. 8.

W §10 ust. 4 statutu Rada Gminy Kobylanka postanowiła, że : *Odwołanie Przewodniczącego lub Wiceprzewodniczącego następuje w trybie i na zasadach określonych w Ustawie. Wniosek o odwołanie wraz z uzasadnieniem powinien być zgłoszony na piśmie nie później niż 14 dni przed sesją, na której ma być rozpatrywany.* Zdaniem organu nadzoru takie ustalenie terminu złożenia wniosku o odwołanie Przewodniczącego Rady Gminy lub Wiceprzewodniczącego Rady Gminy nie uwzględnia sytuacji, gdy wnioskodawcą jest uprawniony podmiot wymieniony w art. 20 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, w myśl którego *Na wniosek wójta lub co najmniej 1/4 ustawowego składu rady gminy przewodniczący obowiązany jest zwołać sesję na dzień przypadający w ciągu 7 dni od dnia złożenia wniosku. Wniosek o zwołanie sesji powinien spełniać wymogi określone w ust. 1 w zdaniu drugim.* W przypadkach określonych w tym przepisie sesja Rady musi się odbyć w ciągu 7 dni od dnia złożenia wniosku, a nie można wykluczyć przecież sytuacji, gdy przedmiotem złożonego przez Wójta lub grupę radnych wniosku o zwołanie sesji będzie kwestia odwołania Przewodniczącego lub Wiceprzewodniczącego organu stanowiącego Gminy Kobylanka i zostanie dołączony do niego stosowny projekt uchwały.

Należy mieć ponadto na uwadze wynikające z art. 20 ust. 1a ustawy o samorządzie gminnym uprawnienie Rady do wprowadzenia zmian do porządku obrad sesji w trakcie jej trwania. Przedmiotem zmiany może być również wprowadzenie pod obrady wniosku o odwołanie członka prezydium rady.

W §31 ust. 1 załącznika do uchwały Nr XI/100/25 wymienione zostały podmioty uprawnione do wniesienia inicjatywy podjęcia uchwały, tj.: Wójt, Przewodniczący Rady, komisje Rady, klub radnych, grupa co najmniej 4 radnych oraz grupa co najmniej 200 mieszkańców Gminy, posiadających czynne prawa wyborcze do organu stanowiącego. W kolejnych postanowieniach statutu określono wymagania dotyczące projektu uchwały (§32) oraz tryb jego procedowania (§33). Na zakończenie ścieżki legislacyjnej projektu uchwały, po opracowaniu go pod względem formalno-prawnym oraz uzyskaniu wymaganych opinii (Wójta i komisji Rady) w myśl §33 ust. 6 statutu *Przewodniczący kieruje projekt uchwały na sesję nie później niż 60 dni od daty zarejestrowania w Biurze Rady projektu uchwały.* Ustalenie 60-dniowego terminu wprowadzenia projektu uchwały na sesję Rady Gminy nie uwzględnia jednak sytuacji, gdy z inicjatywą uchwałodawczą występuje uprawniona grupa mieszkańców. Stosownie bowiem do treści art. 41a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym *projekt uchwały zgłoszony w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej staje się przedmiotem obrad rady gminy na najbliższej sesji po złożeniu projektu, jednak nie później niż po upływie 3 miesięcy od dnia złożenia projektu.* Dodatkowo, niektóre z podmiotów, którym przysługuje inicjatywa uchwałodawcza (np. Wójt lub grupa 4 radnych – czyli równa 1/4 ustawowego składu Rady Gminy Kobylanka), mogą złożyć wniosek o zwołanie sesji Rady w trybie art. 20 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Wówczas, przedłożone wraz z takim wnioskiem projekty uchwał będą procedowane na sesji, która odbywa się w ciągu 7 dni od złożenia tego wniosku. A zatem, §33 ust. 6 statutu uznać trzeba za sprzeczny z dyspozycją art. 20 ust. 3 oraz art. 41a ust. 3 ww. ustawy.

Niezgodny z prawem jest też §35 ust. 3 załącznika do badanej uchwały, w zakresie, w jakim przyznaje wszystkim komisjom Rady Gminy Kobylanka funkcję kontrolną. W pkt 2 i w pkt 3 tego unormowania Rada postanowiła, że do zadań komisji stałych należy *kontrolowanie Wójta i podległych mu jednostek w zakresie właściwości komisji oraz kontrolowanie realizacji uchwał Rady.* Tymczasem, w myśl art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym *Rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy; w tym celu powołuje komisję rewizyjną.* Wynika z tego jednoznacznie, że wyłącznie komisja rewizyjna pełni funkcję kontrolną, a przyznanie tej roli także innym komisjom Rady uznać trzeba za istotne naruszenie prawa.

Jako wykraczający poza kompetencje prawotwórcze organu stanowiącego gminy zakwalifikować trzeba również §37 ust. 3 załącznika do uchwały Nr XI/100/25. W unormowaniu tym Rada Gminy Kobylanka sformułowała zakaz łączenia funkcji Przewodniczącego i Wiceprzewodniczącego Rady Gminy z funkcją przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego komisji. Dokonując oceny legalności tego unormowania zauważyć trzeba, że zadaniem przewodniczącego rady jest organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad. Przewodniczący może wyznaczyć do wykonywania swoich zadań wiceprzewodniczącego. W przypadku nieobecności przewodniczącego i niewyznaczenia wiceprzewodniczącego, zadania przewodniczącego wykonuje wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem. (art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym). Jednocześnie, co istotne, ustawodawca zdecydował o wprowadzeniu pewnych ograniczeń co do możliwości uczestnictwa przewodniczącego i wiceprzewodniczącego rady w pracach tworzonych przez radę komisji poprzez ustanowienie zakazu powoływania do komisji rewizyjnej oraz komisji skarg, wniosków i petycji. Brak jest przy tym w ustawie o samorządzie gminnym uprawnienia dla rady gminy do ustalania dalszych restrykcyjnych przepisów w tym zakresie. Tym samym, ustalenie dla Przewodniczącego i Wiceprzewodniczącego Rady Gminy Kobylanka zakazu łączenia tej funkcji z funkcją przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego komisji stałych – innych niż wyżej wymienione – uznać należy za nieprawidłowe.

Nieprawidłowe są również niektóre regulacje dotyczące działalności Komisji Skarg, Wniosków i Petycji. Normując kwestię rozpatrywania skarg, wniosków i petycji, w §46 ust. 2 statutu Rada postanowiła, że: *Komisja rozpatruje skargi na zasadach i w terminach zgodnych z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego. Jeżeli nie jest możliwe rozpatrzenie skargi w terminie ustawowym, przewodniczący Komisji Skarg informuje o tym skarżącego, podając jednocześnie termin rozpatrzenia skargi.* Wadliwe jest przypisanie Przewodniczącemu Komisji Skarg, Wniosków i Petycji uprawnienia do informowania skarżącego o stanie jego sprawy. Pamiętać trzeba, że w myśl art. 18b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, choć komisja skarg, wniosków i petycji, będąca wewnętrznym organem rady gminy, zajmuje się skargami wniesionymi do rady gminy, to jednak czyni to w imieniu rady, zatem w istocie to organ stanowiący gminy (nie zaś komisja) załatwia skargi. Co warto podkreślić, również art. 229 pkt 3 Kodeksu postępowania administracyjnego wskazuje radę gminy jako organ właściwy w sprawach skarg dotyczących działalności wójta i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Wobec powyższego, wszelkie czynności związane z rozpatrzeniem danej skargi powinien legitymizować przewodniczący rady gminy – jako organu rozpatrującego skargę. Stosownie do art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym to jego rolą jest bowiem organizowanie pracy rady gminy. Bezprawne jest zatem przyznanie Przewodniczącemu Komisji Skarg, Wniosków i Petycji kompetencji w zakresie informowania skarżących o przeszkodach w terminowym załatwieniu skarg i wyznaczania nowego terminu ich rozpatrzenia.

Za wadliwy uznać należy również §54 ust. 8 załącznika do uchwały Nr XI/100/25, zgodnie z którym *Kontrolę i nadzór nad sołectwami w zakresie powierzonego mienia komunalnego oraz gospodarki finansowej sprawuje Wójt i Rada, na zasadach określonych w statutach sołectw.* Niezgodne z prawem jest przyznanie wójtowi uprawnień kontrolnych wobec sołectw. Po pierwsze, art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym przesądza, że to rada gminy, za pomocą komisji rewizyjnej, kontroluje działalność jednostek pomocniczych gminy. Po drugie zaś, w statutach sołectw Gminy Kobylanka unormowane są jedynie kwestie nadzoru nad działalnością sołectw,. Przepis §32 załączników od Nr 1 do Nr 11 do uchwały Nr V/46/24 Rady Gminy Kobylanka z dnia 27 sierpnia 2024 r. w sprawie nadania statutów sołectwom w gminie Kobylanka wyraźnie wskazuje, że organami nadzoru nad działalnością sołectwa są: Rada Gminy, działająca w szczególności poprzez Komisję Rewizyjną Rady Gminy oraz Wójt. Żadne postanowienia uchwalonych ww. aktem statutów sołectw w Gminie Kobylanka nie odnoszą się natomiast do zagadnienia kontroli nad tymi jednostkami pomocniczymi. Nie jest zatem możliwe sprawowanie kontroli nad sołectwami na zasadach określonych w statutach sołectw, nawet przez uprawnioną do tego – na mocy ustawy o samorządzie gminnym - Radę Gminy Kobylanka.

Mając na względzie przedstawione uchybienia niezbędne jest wyeliminowanie z obrotu prawnego wadliwych postanowień omawianego aktu. Wobec tego, konieczne i w pełni uzasadnione jest stwierdzenie nieważności §10 ust. 4 zdanie drugie, §33 ust. 6, §35 ust. 3 pkt 2 i pkt 3, §37 ust. 3, §46 ust. 2 zdanie drugie oraz §54 ust. 8 załącznika do uchwały Nr XI/100/25 Rady Gminy Kobylanka z dnia 27 lutego 2025 r. w sprawie przyjęcia Statutu Gminy Kobylanka.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia przedmiotowego rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Zachodniopomorskiego

Bartosz Brożyński
I Wicewojewoda Zachodniopomorski