



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 2 lutego 2023 r.

Poz. 1167

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.15.2023.7**

**WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO**

z dnia 20 stycznia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

### **orzekam**

nieważność § 22 ust. 4, § 24 ust. 4, § 26 ust. 4 w zakresie zwrotu "bez usprawiedliwienia", § 47 ust. 1 w zakresie zwrotów: "o jakich mowa w § 20 ust. 1," oraz "o jakich mowa w § 20 ust. 2 ustawy,", § 55 ust. 4 w zakresie zwrotu: "§ 54", § 72, § 82 ust. 1 w zakresie zwrotu: "kierownika kontrolowanej jednostki, Burmistrza i", § 82 ust. 2, § 85, § 90 ust. 5, § 94 ust. 1 w zakresie zwrotu: "lub po powzięciu stosownych uchwał przez wszystkie zainteresowane komisje", § 94 ust. 3 i ust. 4 oraz § 96 ust. 7 uchwały nr XLIX.285.2022 Rady Gminy Miasteczko Krajeńskie z dnia 16 grudnia 2022 r. w sprawie Statutu Gminy Miasteczko Krajeńskie - ze względu na istotne naruszenie prawa.

### **Uzasadnienie**

W dniu 16 grudnia 2022 r. Rada Gminy Miasteczko Krajeńskie podjęła uchwałę nr XLIX.285.2022 w sprawie Statutu Gminy Miasteczko Krajeńskie, dalej "uchwała".

Uchwałę podjęto na podstawie przepisów: "art. 169 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) i art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 23 grudnia 2022 r.

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

Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej "Konstytucja RP", organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał, przepisami prawa ustrojowego, przepisami prawa materialnego oraz zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał – por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 21 stycznia 2009 r. III SA/Łd 564/08, opublikowany w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, dalej "CBOSA"; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z 20 kwietnia 1999 r. II SA/Wr 364/98, CBOSA. W szczególności ograniczeniom powyższym podlega materia stanowienia aktów prawa miejscowego. W świetle bowiem przepisu art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40), dalej "ustawa o samorządzie gminnym", oraz art. 94 Konstytucji RP, akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze gminy mogą być stanowione tylko na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach. Ograniczenie powyższe oznacza, że uprawnienie do stanowienia aktów prawa miejscowego musi wynikać wprost z przepisów ustawy i musi określać przynajmniej przedmiot regulacji i jej zakres.

Statut gminy jest aktem prawa miejscowego, który zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, zaliczany jest do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. W statucie gminy dozwolone jest zatem uszczegółowienie rozwiązań ustrojowych zawartych w ustawach bądź uzupełnienie kwestii, które w ustawach nie znalazły prawnych rozwiązań, o ile ustawa tworzy podstawę do takiej regulacji. Jak przyjęto w wyroku Sądu Najwyższego z 5 stycznia 2001 r. III RN 40/00; opublikowany w Systemie Analizy Orzeczeń Sądowych - statut gminy jako akt prawny pochodny i komplementarny względem ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym [...] nie może zawierać postanowień z nią sprzecznych ani też jego postanowienia nie mogą być interpretowane w sposób sprzeczny z przepisami tej ustawy, a także nie powinien powtarzać jej przepisów.

## I.

Stosownie do § 22 ust. 4 uchwały: *"Sesje mogą być zwoływane w trybie hybrydowym, tj. z częściowym uczestnictwem radnych za pośrednictwem komunikowania się na odległość z wykorzystaniem obrazu i dźwięku"*. Z kolei w § 90 ust. 5 uchwały przyjęto, iż: *"Posiedzenia mogą odbywać się z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość tj. rejestrujące obraz i dźwięk"*.

W ocenie organu nadzoru, w ustawie o samorządzie gminnym brak jest podstaw prawnych do umieszczania w statucie gminy jakichkolwiek przepisów odnoszących się do zdalnego trybu odbywania sesji organu stanowiącego gminy, albowiem byłoby to niezgodne z art. 14 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym o treści: *"Uchwały rady gminy zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej"*. W przepisie tym użyto słowa *"w obecności"*, co organ nadzoru rozumie jako wspólne posiedzenie radnych w określonym miejscu i czasie.

Organ nadzoru zwraca uwagę, że samodzielną podstawę do przeprowadzenia zdalnej sesji organu stanowiącego gminy stanowi art. 15zxx ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095 ze zm.), dalej: *"ustawa COVID-19"*, o treści: **"W okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii** organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego oraz działające kolegią kolegią organy: wykonawcze w jednostkach samorządu terytorialnego, w związkach jednostek samorządu terytorialnego, w związku metropolitalnym, w regionalnych izbach obrachunkowych, samorządowych kolegiach odwoławczych oraz w organach pomocniczych jednostek samorządu terytorialnego mogą zwoływać i odbywać obrady, sesje, posiedzenia, zgromadzenia lub inne formy działania właściwe dla tych organów, a także podejmować rozstrzygnięcia, w tym uchwały, z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość lub korespondencyjnie (zdalny tryb obradowania)".

Z kolei zgodnie z art. 15zxx ust. 3 ustawy COVID-19: *"Przepisy ust. 1 i 2 stosuje się odpowiednio do kolegialnych organów wewnętrznych, takich jak komisje oraz zespoły, działających w organach stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz organach działających kolegią kolegią"*.

Wskazany wyżej przepis art. 15zxx ust. 1 ustawy COVID-19 ma charakter regulacji szczególnej. Wprowadzony przepis nie został dodany do przepisów ustawy ustrojowej samorządu gminnego (również do ustaw ustrojowych samorządu powiatu i województwa), lecz do ustawy COVID-19. Szczególny charakter tej regulacji wynika z tego, że może być ona stosowana wyłącznie w okresie zapobiegania oraz zwalczania zakażenia wirusem SARS-CoV-2 i rozprzestrzeniania się choroby zakaźnej u ludzi, wywołanej tym wirusem, w tym podejmowania działań przeciwepidemicznych i zapobiegawczych w celu unieszkodliwienia źródeł zakażenia i przecięcia dróg szerzenia się tej choroby zakaźnej.

Ponadto organ nadzoru podkreśla, że zgodnie z art. 15zxx ust. 2 ustawy COVID-19: *"O zdalnym trybie obradowania decyduje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego albo inny organ działający kolegią kolegią, w głosowaniu jawnym"*.

Art. 15zxx ustawy COVID-19 jest przepisem szczególnym wobec art. 11b ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym. Zastosowanie art. 15zxx ustawy COVID-19 ogranicza bowiem przewidzianą w art. 11b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym jawność działania rady w zakresie wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji. Rada gminy nie może zastosować konstrukcji podobnej do tej, której użył ustawodawca w art. 15zxx ust. 1 ustawy COVID-19, ponieważ nie może uchwalić w statucie jako akcie

niższego rzędu wobec ustawy normy sprzecznej z art. 11b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, tym bardziej, że w art. 11b ust. 1 zdanie drugie tej ustawy wprost wskazano, że ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw. Z powyższego wynika, że rada gminy nie może samodzielnie określić okoliczności, w których dopuszczalne jest prowadzenie obrad w trybie zdalnym, na które z natury rzeczy obywatele wstępu nie mają (bo nie istnieje miejsce obrad jako lokal, do którego można wejść).

Biorąc powyższe pod uwagę, zdaniem organu nadzoru, nie ma podstaw prawnych do przyjęcia w statucie gminy jakichkolwiek regulacji odnoszących się do prowadzenia obrad rady gminy w trybie zdalnym, w związku z czym koniecznym jest stwierdzenie nieważności § 22 ust. 4 uchwały.

Powyższe ustalenia oraz wnioski odnoszą się również do treści § 90 ust. 5 uchwały, w którym przyjęto: *"Posiedzenia mogą odbywać się z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość tj. rejestrujące obraz i dźwięk"*. Posiedzenia, o których mowa w tym przepisie, odnoszą się do posiedzeń Komisji Rewizyjnej (§ 90 ust. 5 zawarto w rozdziale o Komisji Rewizyjnej). W związku z tym, że treść art. 15zzx ust. 1 ustawy COVID-19 stosuje się na podstawie art. 15zzx ust. 3 ustawy COVID-19 odpowiednio m. in. do posiedzeń komisji rewizyjnej, w ocenie organu nadzoru, nie ma podstaw prawnych do przyjęcia w statucie gminy regulacji odnoszącej się do prowadzenia posiedzenia Komisji Rewizyjnej w trybie zdalnym. Zachodzi zatem i tutaj konieczność stwierdzenia nieważności § 90 ust. 5 uchwały.

## II.

Treść § 24 ust. 4 uchwały stanowi: *"Do udziału w sesjach Rady mogą zostać zobowiązani kierownicy gminnych jednostek organizacyjnych podlegających kontroli Rady"*. W § 85 uchwały Rada uregulowała, iż: *"W przypadku odmowy podpisania protokołu przez kierownika kontrolowanego podmiotu, jest on obowiązany do złożenia - w terminie 3 dni od daty odmowy - pisemnego wyjaśnienia jej przyczyn"* (ust. 1); *"Wyjaśnienia, o których mowa w ust. 1 składa się na ręce Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej"* (ust. 2).

Regulacje zawierające w swej treści nakładanie obowiązków na kierowników jednostek organizacyjnych gminy w sposób istotny naruszają przepisy ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie bowiem z art. 33 ustawy o samorządzie gminnym, wójt (odpowiednio burmistrz) wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy (odpowiednio Urząd Miasta i Gminy) (ust. 1). Organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta (odpowiednio burmistrza) w drodze zarządzenia (ust. 2). Wójt jest kierownikiem urzędu (ust. 3) i wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (ust. 5). Znajduje to potwierdzenie w art. 7 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 530), zgodnie z którym czynności w sprawach z zakresu prawa pracy w urzędzie jednostki samorządu terytorialnego wobec m.in. kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych wykonuje wójt (burmistrz, prezydent miasta). W związku z powyższym niedopuszczalne jest, aby w statucie nakładać jakiegokolwiek obowiązki i zadania na kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych.

## III.

Zgodnie z § 26 ust. 4 uchwały: *"Fakt przerwania obrad oraz imiona i nazwiska radnych, którzy bez usprawiedliwienia opuścili obrady przed ich zakończeniem, odnotowuje się w protokole"*.

Uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa nie znajduje także przepis § 26 ust. 4 uchwały, ponieważ regulacja ta, zdaniem organu nadzoru, dotyczy kwestii związanych z pełnieniem mandatu radnego. Brak jest podstaw prawnych do regulowania w statucie zakresu wykonywania mandatu radnego (status radnego określają w sposób kompleksowy i wyczerpujący przepisy ustaw, w tym art. 23 i art. 24 ustawy o samorządzie gminnym). Obowiązujące przepisy prawa nie dają radzie gminy upoważnienia do stosowania wobec radnych środków dyscyplinujących. Jak zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z 23 lutego 2012 r. III SA/Gd 536/11, CBOSA: "Z dyspozycji art. 23 ust. 1 analizowanego łącznie z art. 11 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika wprost, że za wyniki zgodnych z prawem działań wynikających z wykonywania mandatu radnego radny odpowiada przed wyborcami. Oczywiście w tym przypadku chodzi o odpowiedzialność polityczną, weryfikowaną podczas wyborów do rady gminy następnej kadencji. W związku z taką regulacją normatywną nie ma jakiegokolwiek podstaw aby radzie gminy (miasta) przypisywać kompetencje organu

quasi - dyscyplinarnego w stosunku do radnych. Ustawa o samorządzie gminnym zgodnie z przyjętym modelem tzw. wolnego mandatu radnego nie zawiera bowiem przepisu, który mógłby stanowić podstawę normatywnej regulacji w w/w zakresie o charakterze wykonawczym". Podobne stanowisko wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z 24 października 2007 r. III SA/Kr 625/07, CBOSA.

W związku z powyższym zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności § 26 ust. 4 uchwały w zakresie zwrotu "bez usprawiedliwienia" w związku z istotnym naruszeniem art. 23 i art. 24 ustawy o samorządzie gminnym.

#### IV.

Rada w § 47 uchwały uregulowała, iż: *"Uchwały, o jakich mowa w § 20 ust. 1, a także deklaracje, oświadczenia, apele i opinie, o jakich mowa w § 20 ust. 2 ustawy, są sporządzone w formie odrębnych dokumentów"* (ust. 1); *"Przepis ust. 1 nie dotyczy postanowień proceduralnych"* (ust. 2). Odesłania zawarte do § 20 ust. 1 (uchwały), jak i do § 20 ust. 2 ustawy są nieprawidłowe, bowiem § 20 ust. 1 uchwały nie dotyczy zarówno uchwał, jak i deklaracji, oświadczeń, apeli czy też opinii. Z kolei art. 20 ust. 2 ustawy (oznaczony w uchwale jednostką redakcyjną "§") stanowi: *"Pierwszą sesję nowo wybranej rady gminy zwołuje komisarz wyborczy na dzień przypadający w ciągu 7 dni po upływie kadencji rady"*.

W związku z tym takie odesłania czynią § 47 uchwały niezrozumiałym i nieczytelnym. Należy wskazać, że zgodnie z § 6 *"Zasad techniki prawodawczej"*, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie *"Zasad techniki prawodawczej"* (Dz. U. z 2016 r. poz. 283): *"Przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy"*. Zasadę tę, zgodnie z § 143 załącznika do ww. rozporządzenia, stosuje się odpowiednio do aktów prawa miejscowego. Składa się ona na konstytucyjną zasadę określoności przepisów prawa, wywodzoną przez Trybunał Konstytucyjny z art. 2 Konstytucji RP. Należy mieć zatem na względzie, że treść aktu prawa miejscowego (w przedmiotowej sprawie statut gminy) powinna być jasna, przejrzysta i zrozumiała dla odbiorców. Tego warunku nie wypełnia z pewnością treść § 47 uchwały. Dla czytelności przepisu koniecznym, a zarazem wystarczającym jest stwierdzenie jego nieważności w zakresie błędnych odesłań do przepisów § 20 ust. 1 (zwrot: *"o jakich mowa w § 20 ust. 1"*) oraz § 20 ust. 2 ustawy (zwrot: *"o jakich mowa w § 20 ust. 2 ustawy"*).

W § 55 ust. 4 uchwały Rada uregulowała z kolei: *"W razie braku możliwości przeprowadzenia głosowania wymienionego w § 54 ust. 1, Przewodniczący zarządza głosowanie imienne, poprzez wywoływanie radnych z imienia i nazwiska i odnotowanie w protokole wynik głosowania przez poszczególnych radnych - "za", "przeciw" lub wstrzymujących się"*. Po pierwsze należy wskazać, że w uchwale występuje wyłącznie § 54, jednak bez podziału na ustępy. Po drugie, treść § 54 uchwały dotyczy udziału radnych w głosowaniu, zgodnie bowiem z jego treścią: *"W głosowaniu biorą udział wyłącznie radni"*. Odwołanie do ww. przepisu nie mogło być celem uchwałodawcy, ponieważ odwołanie jest niezrozumiałe, co czyni je nieprawidłowym i naruszającym prawo w stopniu istotnym. Z treści § 55 ust. 4 uchwały organ nadzoru wywiódł, że właściwe odesłanie powinno odnosić się do § 55 ust. 1 uchwały, zgodnie z którym: *"Głosowanie jawne odbywa się za pomocą urządzeń umożliwiających sporządzenie i utrwalenie imiennego wykazu głosowań radnych"*. Tylko takie odesłanie pozwoli na zachowanie sensu § 54 ust. 4 uchwały i stosowania go w praktyce, jeżeli zajdzie taka potrzeba.

W związku z powyższym zachodzi konieczność stwierdzenia § 55 ust. 4 uchwały w zakresie zwrotu *"§ 54"*.

Kolejne, nieprawidłowe odesłanie, stanowiące istotne naruszenie prawa, ma również miejsce, w ocenie organu nadzoru, w § 96 ust. 7 uchwały. Przyjęto w nim, iż: *"Do Komisji Skarg, Wniosków i Petycji § 69 i 70 stosuje się odpowiednio"*. Zauważyć jednak należy, że treść § 69 uchwały dotyczy powołania komisji doraźnej do szczegółowego zbadania okoliczności sprawy w przypadku wniosku pracodawcy zatrudniającego radnego o rozwiązanie z nim stosunku pracy. Z kolei § 70 uchwały odnosi się do składu Komisji Rewizyjnej i wyboru Przewodniczącego tej komisji przez Radę, którego treść o składzie Komisji Rewizyjnej jest tożsama ze składem Komisji Skarg, Wniosków i Petycji przyjętym w § 96 uchwały. Powyższe prowadzi do przyjęcia wniosku, że odwołanie do ww. przepisów uchwały nie mogło być celem uchwałodawcy, ponieważ odwołanie jest nieadekwatne, nieczytelne, co czyni je nie tylko nieprawidłowym,

ale naruszającym prawo, i to w stopniu istotnym, bowiem godzi w konstytucyjną zasadę określoności przepisów prawa.

W związku z powyższym zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności § 96 ust. 7 uchwały.

## V.

Ponadto w § 72 uchwały Rada przyjęła: *"Członkowie Komisji Rewizyjnej podlegają wyłączeniu od udziału w jej działaniach w sprawach, w których może powstać podejrzenie o ich stronnictwość lub interesowność. Informację w tej sprawie przekazuje się Przewodniczącemu Komisji Rewizyjnej"* (ust. 1); *"W sprawie wyłączenia zastępcy Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej oraz poszczególnych członków decyduje pisemnie Przewodniczący Komisji Rewizyjnej"* (ust. 2); *"O wyłączeniu Przewodniczącego Komisja Rewizyjnej decyduje Rada"* (ust. 3); *"Wyłączony członek Komisji Rewizyjnej może odwołać się na piśmie od decyzji o wyłączeniu do Rady w terminie 14 dni od daty powzięcia wiadomości o treści tej decyzji"* (ust. 4).

W ocenie organu nadzoru § 72 uchwały jest sprzeczny 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 o samorządzie gminnym określenie „interes prawny” jest przy tym pojęciem obiektywnym w odróżnieniu od okoliczności, o jakich mowa w kwestionowanym przepisie – mogących wywołać podejrzenie o stronnictwość czy interesowność. Ponadto należy wskazać, iż zgodnie z powołanym art. 25a ustawy o samorządzie gminnym, wyłączenie dotyczy samego głosowania w radzie i komisji, a nie pracy w radzie albo komisji. Należy zatem stwierdzić, że w przypadku dokonania wyboru radnego do składu komisji nie są możliwe jakiegokolwiek czasowe wyłączenia od udziału w jej pracach ani na mocy decyzji Komisji, ani też uchwały rady, chyba że rada podejmie decyzję o zmianie składu osobowego komisji. Ponadto przepisy obowiązujących ustaw nie przewidują prawa radnego, członka komisji, do odwoływania się do rady w ramach ochrony swych praw w sprawach związanych z pracami komisji.

## VI.

W § 82 uchwały Rada uregulowała: *"W razie powzięcia w toku kontroli uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa, kontrolujący niezwłocznie zawiadamia o tym kierownika kontrolowanej jednostki, Burmistrza i Przewodniczącego Rady, wskazując dowody uzasadniające zawiadomienie"* (ust. 1); *"Jeżeli podejrzenie dotyczy osoby Burmistrza, kontrolujący zawiadamia o tym Przewodniczącego Rady z pominięciem Burmistrza"* (ust. 2).

Powyższe zapisy wykraczają poza ramy delegacji ustawowej wynikającej z art. 18a ust. 5 i art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, które precyzują przedmiot regulacji statutu, stanowiąc, że określa on odpowiednio zasady i tryb działania komisji rewizyjnej a także organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy. Treść § 82 uchwały odnosi się do kwestii zawiadomienia przez kontrolującego wymienionych w nim podmiotów, w tym znajdujących się poza strukturą rady gminy (kierownika jednostki kontrolowanej, Burmistrza), o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa. Takie rozwiązanie, w ocenie organu nadzoru, nie znajduje uzasadnienia prawnego z uwagi na status komisji rewizyjnej, która jest wewnętrznym organem rady gminy, pełniącym jedynie funkcje pomocnicze. W związku z powyższym zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności § 82 ust. 1 uchwały w zakresie zwrotu: *"kierownika kontrolowanej jednostki, Burmistrza i"* jako istotnie naruszający art. 18a ust. 5 i art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Konsekwencją stwierdzenia nieważności § 82 ust. 1 uchwały w zakresie wskazanym jest konieczność stwierdzenia nieważności ust. 2 tego przepisu uchwały.

W wyroku z 29 października 2019 r. II OSK 3034/17 Naczelny Sąd Administracyjny, CBOSA, stwierdził, że: *"Komisja rewizyjna jest wewnętrznym organem rady gminy. Nie jest organem gminy w rozumieniu u.s.g. i pełni funkcje pomocnicze wobec jej organu stanowiącego. Jej kompetencje są bowiem pochodną kompetencji rady gminy (w szczególności komisja może kontrolować tylko takie jednostki, które podlegają kontroli rady gminy, nawet wówczas, gdy zostały jej ustawowo przydzielone (art. 18a ust. 3 zd. 1 u.s.g.). Tylko w tym ostatnim przypadku rada gminy jest zobligowana do wykonywania swoich uprawnień kontrolnych za pośrednictwem komisji rewizyjnej, co oznacza, że nie może wykonywać ich samodzielnie. We wszystkich innych przypadkach, to rada gminy decyduje o sposobie wykonywania przysługujących jej kompetencji kontrolnych w stosunku do podległych jej jednostek i organów"*.

## VII.

Rada w § 94 ust. 3 uchwały określiła, iż: *"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 § 94 ust. 4 uchwały: *"Do członków innych komisji uczestniczących w kontroli, prowadzonej przez Komisję stosuje się odpowiednio przepisy niniejszego rozdziału"*.

W ocenie organu nadzoru regulacja § 94 ust. 3 i 4 uchwały 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 ustawy o samorządzie gminnym. Przepisy art. 18a ustawy o samorządzie gminnym nawiązują do funkcji kontrolnej rady gminy zdefiniowanej w art. 15 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stanowiąc w art. 18a 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 udzielania lub nieudzielania 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 ustawy o samorządzie gminnym). Natomiast w art. 18a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym zawarte zostało upoważnienie dla rady gminy do określenia w statucie gminy zasad i trybu działania komisji rewizyjnej. Z przepisu art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż powołanie komisji rewizyjnej jest obligatoryjne, a powołanie tej 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 uwzględnić wytyczne zawarte w art. 18a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, 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 ustawy o samorządzie gminnym. 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 ustawy o samorządzie gminnym - mają również pozostałe komisje rady, zarówno stałe, jak i doraźne, przy czym ich powołanie nie jest obowiązkowe. Zgodnie z art. 21 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. Reasumując - zgodnie z wolą ustawodawcy - rada gminy realizuje swoje 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.

Z kolei w § 94 ust. 1 uchwały uregulowano: *"Komisja Rewizyjna może na zlecenie Rady lub po powzięciu stosownych uchwał przez wszystkie zainteresowane komisje, współdziałać w wykonywaniu funkcji kontrolnej z innymi komisjami Rady, w zakresie ich właściwości rzeczowej"*, a w ust. 2: *"Współdziałanie może polegać w szczególności na wymianie uwag, informacji i doświadczeń dotyczących działalności kontrolnej oraz na przeprowadzeniu wspólnych kontroli"*.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi treść zapis § 94 ust. 1 uchwały 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 § 94 ust. 2 uchwały, 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 ustawy o samorządzie gminnym 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 ustawy o samorządzie gminnym, który zawiera sformułowanie, że komisje podlegają radzie gminy. 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, a komisje nie są organami rady o samoistnych kompetencjach.

Wobec powyższego, zdaniem organu nadzoru, również § 94 ust. 1 uchwały w zakresie zwrotu: *"lub po powzięciu stosownych uchwał przez wszystkie zainteresowane komisje"* został wydany z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 21 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Wobec powyższego należało orzec jak w sentencji.

#### **Pouczenie**

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy 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.

Wojewoda Wielkopolski  
(-) Michał Zieliński  
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miasta i Gminy Miasteczko Krajeńskie

Burmistrz Miasta i Gminy Miasteczko Krajeńskie