



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 10 kwietnia 2024 r.

Poz. 3715

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.113.2024.6

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 8 kwietnia 2024 r.

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

orzekam

nieważność § 14 pkt 9, § 18 ust. 3 w zakresie zwrotu: ",lub z jego upoważnienia Wiceprzewodniczący", § 18 ust. 4 w zakresie wyrazu: "proponowanym", § 19 ust. 3, § 38 ust. 3, § 82, § 90 ust. 1 w zakresie zwrotu: "lub po powzięciu stosownych uchwał przez wszystkie zainteresowane komisje" oraz § 90 ust. 3 i 4 załącznika do uchwały nr LII/388/2024 Rady Miejskiej w Krajence z dnia 7 marca 2024 r. w sprawie statutu Gminy i Miasta Krajenska - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 7 marca 2024 r. Rada Miejska w Krajence podjęła uchwałę nr LII/388/2024 w sprawie statutu Gminy i Miasta Krajenska, zwaną dalej "uchwałą". Statut Gminy i Miasta Krajenska stanowi załącznik do uchwały, zwany dalej "Statutem".

Uchwałę podjęto na podstawie: "art. 169 ust. 4 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.) art. 3 ust. 1, art. 18 ust. 2 pkt 1 i art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 13 marca 2024 r.

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

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.), dalej jako "u.s.g.", do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie statutu gminy.

W świetle art. 3 ust. 1 u.s.g., statut gminy stanowi o ustroju gminy. Ponadto uregulowaniu w statucie gminy podlegają zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej (art. 5 ust. 3 u.s.g.), zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich (art. 11b ust. 3), zasady i tryb działania komisji rewizyjnej (art. 18a ust. 5 u.s.g.), zasady i tryb działania komisji skarg, wniosków i petycji (art. 18b ust. 3 u.s.g.), organizacja wewnętrzna oraz tryb pracy organów gminy (art. 22 ust. 1 u.s.g.) oraz zasady działania klubów radnych (art. 23 ust. 4 u.s.g.).

Podkreślenia wymaga, iż uprawnienie rady gminy do normowania w drodze statutu kwestii związanych z organizacją wewnętrzną oraz trybem pracy organów gminy nie oznacza jednocześnie pełnej i nieograniczonej dowolności organu stanowiącego w tym zakresie. Uprawnienie to należy bowiem

rozumieć jako prawo do takiej regulacji organizacji wewnętrznej oraz trybu prac rady, która nie jest sprzeczna z przepisami ustawowymi.

W wyroku z 7 maja 2008 r., II SA/Go 169/08, CBOSA, WSA w Gorzowie Wielkopolskim zajął stanowisko, według którego: "Statut gminy jest wyrazem autonomii w zakresie regulacji <<życia wewnętrznego w samorządzie>>, w związku z tym należy go traktować jako integralną część prawa samorządu. W związku z powyższym statut może normować wszystkie zagadnienia ustrojowe gminy nienormowane wyraźnie w ustawie, byleby nie był sprzeczny z przepisami ustawowymi".

W § 14 pkt 9 Statutu Rada Miejska w Krajence postanowiła: "Do zadań Przewodniczącego Rady, należy w szczególności: [...] czuwanie nad zapewnieniem warunków niezbędnych do wykonywania przez radnych ich mandatu".

W ocenie organu nadzoru, żaden przepis ustawy o samorządzie gminnym nie upoważnia rady gminy do ustanawiania norm postępowania w zakresie wykonywania mandatu radnego. W konsekwencji przyznawanie przewodniczącemu rady kompetencji do jakiegokolwiek ingerencji w "warunki wykonywania przez radnych ich mandatu" stanowi regulację statutową, która wykracza poza kompetencje prawodawcze organu stanowiącego gminy, opisane jako "organizacja wewnętrzna oraz tryb pracy organów gminy" (art. 22 ust. 1 u.s.g.).

Zgodnie z art. 19 ust. 2 zdanie pierwsze u.s.g.: "Zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady". Z kolei wykonywanie mandatu radnego nie wyczerpuje się poprzez udział w pracach rady gminy. Radny ma obowiązek brać udział w pracach innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany, a ponadto ma prawo do pozyskiwania informacji, a także składania interpelacji i zapytań (art. 24 ust. 1-7 u.s.g.). Przyznanie przewodniczącemu rady kompetencji do "czuwania nad zapewnieniem warunków niezbędnych do wykonywania mandatu radnego" należy uznać za naruszające przepisy u.s.g., albowiem takich rozwiązań statutowych nie można uznać za regulację pochodną, w tym uzupełniającą, względem ustawowych kompetencji przewodniczącego rady gminy (zob. wyrok WSA w Poznaniu z 31 marca 2023 r., IV SA/Po 126/23, CBOSA).

W § 18 ust. 3 Statutu przewidziano, że: "Sesje zwołuje Przewodniczący Rady, lub z jego upoważnienia Wiceprzewodniczący".

W myśl art. 19 ust. 2 u.s.g., przewodniczący może wyznaczyć do wykonywania swoich zadań wiceprzewodniczącego, zaś w przypadku nieobecności przewodniczącego i niewyznaczenia wiceprzewodniczącego, zadania przewodniczącego wykonuje wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem. Z wyżej wskazanego przepisu wynika, że przewodniczący "wyznacza" do wykonywania swoich zadań wiceprzewodniczącego, a nie - jak wskazano w Statucie - udziela mu "upoważnienia".

W konsekwencji jako istotnie naruszający prawo uznać należy przepis § 18 ust. 3 Statutu w zakresie zwrotu: ",lub z jego upoważnienia Wiceprzewodniczący" (zob. wyrok WSA w Poznaniu z 7 listopada 2019 r., IV SA/Po 674/19, CBOSA).

W § 18 ust. 4 Statutu rada przyjęła: "O terminie, miejscu i proponowanym porządku obrad sesyjnych powiadamia się radnych najpóźniej na 5 dni przed terminem obrad drogą elektroniczną na wskazany e-mail lub w formie papierowej za pomocą listów lub w inny skuteczny sposób".

Powyższy zapis w zakresie, w jakim stanowi o "proponowanym" porządku obrad sesyjnych modyfikuje treść art. 20 ust. 1 zdanie drugie u.s.g., zgodnie z którym, do zawiadomienia o zwołaniu sesji dołącza się porządek obrad wraz z projektami uchwał. Z brzmienia tego 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.

W związku z tym zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności § 18 ust. 4 Statutu w zakresie wyrazu: "proponowanym".

Treść § 19 ust. 3 Statutu stanowi: "Do udziału w sesjach Rady mogą zostać zobowiązani kierownicy gminnych jednostek organizacyjnych podlegających kontroli Rady". W § 82 Statutu Rada Miejska w Krajence uregulowała, iż: "W przypadku odmowy podpisania protokołu przez kierownika kontrolowanego podmiotu, jest on obowiązany do złożenia - w terminie 7 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 u.s.g., 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. Wobec powyższego, w ocenie organu nadzoru, § 19 ust. 3 oraz § 82 Statutu zostały wydane z istotnym naruszeniem prawa.

W § 38 ust. 2 i 3 Statutu zapisano: "Uchylenie lub zmiana podjętej uchwały może nastąpić tylko w drodze odrębnej uchwały, podjętej nie wcześniej niż na następnej sesji" (ust. 2), "Postanowienia ust. 2 nie stosuje się w odniesieniu do oczywistych omyłek i błędów pisarskich lub rachunkowych" (ust. 3).

Zdaniem organu nadzoru, wszelkie zmiany uchwały, będące również oczywistymi omyłkami, czy błędami pisarskimi i rachunkowymi, wymagają właściwego trybu zmiany i tym samym winny być wprowadzone w drodze odrębnej uchwały. Nie ulega wątpliwości, że uchwała jako dokument przyjęty przez radę, nawet jeżeli jest obciążona wadami mającymi charakter oczywistych omyłek czy błędów pisarskich, nie może być w jakikolwiek sposób zmieniona przez osoby lub podmioty nieuprawnione, niemające kompetencji do podejmowania uchwał.

Tym samym przepis § 38 ust. 3 Statutu istotnie narusza art. 14 ust. 1 u.s.g., co musi skutkować jego unieważnieniem.

Rada Miejska w Krajence w § 90 ust. 3 Statutu 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 § 90 ust. 4 Statutu: "Do członków innych komisji uczestniczących w kontroli, prowadzonej przez Komisję Rewizyjną stosuje się odpowiednio przepisy niniejszego rozdziału".

W ocenie organu nadzoru, regulacje § 90 ust. 3 i 4 Statutu nie znajdują uzasadnienia prawnego i wykraczają poza zakres spraw, które rada gminy może uregulować w statucie na podstawie art. 18a ust. 5 oraz art. 22 ust. 1 u.s.g.

Przepisy art. 18a u.s.g. nawiązują do funkcji kontrolnej rady gminy zdefiniowanej w art. 15 ust. 1 u.s.g., stanowiąc w 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 wykonania budżetu gminy i występowanie do rady gminy w sprawie udzielenia lub nieudzielenia 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 u.s.g.). Natomiast w art. 18a ust. 5 u.s.g. zawarte zostało upoważnienie dla rady gminy do określenia w statucie gminy zasad i trybu działania komisji rewizyjnej. Z przepisu art. 18a ust. 1 u.s.g. wynika, iż powołanie komisji rewizyjnej jest obligatoryjne, a powołanie tej komisji jest wyłączną kompetencją rady gminy. Wyjaśnić należy, iż omawiana kompetencja zawiera w sobie uprawnienie do decydowania o składzie osobowym komisji rewizyjnej, przy czym rada winna tu uwzględnić wytyczne zawarte w art. 18a ust. 2 u.s.g., 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 u.s.g. 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 u.s.g. - mają również pozostałe komisje rady, zarówno stałe, jak i doraźne, przy czym ich powołanie nie jest obowiązkowe.

Zgodnie z art. 21 ust. 1 u.s.g. 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. Wobec powyższego należy stwierdzić, iż przepisy § 90 ust. 3 i 4 Statutu zostały wydane z istotnym naruszeniem prawa.

Z kolei w § 90 ust. 1 Statutu 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 § 90 ust. 1 Statutu 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 § 90 ust. 2 Statutu, 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 u.s.g. 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 u.s.g., 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 § 90 ust. 1 Statutu w zakresie zwrotu: "lub po powzięciu stosownych uchwał przez wszystkie zainteresowane komisje" został wydany z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 21 ust. 3 u.s.g.

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec jak w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

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
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

1. Rada Miejska w Krajence
2. Burmistrz Miasta i Gminy Krajenska