

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**  
**WOJEWODY LUBUSKIEGO**  
**NR NK-I.4131.200.2018.ACZE**

z dnia 14 grudnia 2018 r.

**Rada Gminy Kolsko**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2018.994 ze zm.) stwierdzam nieważność w części uchwały Rady Gminy Kolsko Nr XLVIII.259.2018 z dnia 7 listopada 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Kolsko:

- § 15 ust. 2 pkt 6,
- § 15 ust. 3,
- § 42 ust. 1,
- rozdziału VIII – „Wspólne sesje z radami innych jednostek samorządu terytorialnego”,
- § 76,
- zapisu § 91 ust.4 pkt 1 w zakresie sformułowania: „którym z tego tytułu nie przysługuje dieta za udział w posiedzeniu komisji”,
- zapisu § 92 ust. 2 w zakresie sformułowania: „,za co nie przysługuje dodatkowa dieta”,
- § 101.

**Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 7 listopada 2018 r. Rada Gminy Kolsko podjęła uchwałę Nr XLVIII.259.2018 w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Kolsko. Uchwała została doręczona organowi nadzoru 15 listopada 2018 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Kolsko przyjęła Statut Gminy Kolsko. Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2018.994 ze zm.) - dalej jako u.s.g., statut gminy jest zasadniczym aktem jednostki, stanowiącym o jej ustroju i jest uchwalany przez radę gminy na podstawie normy kompetencyjnej z art. 18 ust. 2 pkt 1 u.s.g.. Uchwała w sprawie statutu gminy jest więc uchwałą o szczególnej treści i znaczeniu dla całej jednostki samorządu terytorialnego i jej mieszkańców. Uregulowanie w statucie zagadnień ustrojowych gminy należy do zakresu autonomii (swobody) gminy. Swoboda statutowa gminy jest jednakże ograniczona, po pierwsze - rada gminy nie może uregulować kwestii ustrojowych odmiennie niż czynią to przepisy ustawy, po drugie - rada gminy nie może w statucie powtarzać rozwiązań ustrojowych przyjętych w przepisach ustawowych. Wprawdzie ustawa o samorządzie gminnym nie zawiera jednej zbiorczej normy prawnej obejmującej katalog spraw, które muszą zostać uregulowane w statucie gminy, jednak w kilku miejscach wylicza kwestie wymagające obligatoryjnego uwzględnienia w statucie. Mimo ich rozproszenia w ustawie, konieczne jest jednak kompleksowe ujęcie w statucie gminy takich spraw jak: 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 u.s.g.), 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.), organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy organów gminy (art. 22 ust. 1 u.s.g.), zasady działania klubów radnych (art. 23 ust. 4 u.s.g.), zasady uczestniczenia przewodniczącego organu wykonawczego jednostki

pomocniczej w pracach rady gminy (art. 37a u.s.g.) oraz uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy (art. 51 ust. 3 u.s.g.).

W związku z powyższym uchwała w sprawie statutu gminy powinna być zredagowana w sposób staranny i czytelny dla przeciętnego członka społeczności lokalnej. Postanowienia zawarte w statucie powinny przyczyniać się do możliwie najefektywniejszej realizacji zadań gminy, gdyż stanowią one doprecyzowanie tych kwestii, które ustawodawca pozostawił w gestii organów gminy.

W toku badania niniejszej uchwały organ nadzoru stwierdził iż istotnie narusza prawo zapis § 15 ust. 2 pkt 6 statutu, w którym rada postanowiła iż „Przewodniczący Rady, a w przypadku jego nieobecności Wiceprzewodniczący, w szczególności: czuwa nad zapewnieniem warunków niezbędnych do wykonywania przez radnych mandatu”. Zapis ten jest niezgodny z art. 19 ust. 2 u.s.g., który stanowi, że „Zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. Przewodniczący może wyznaczyć do wykonywania swoich zadań wiceprzewodniczącego. W przypadku nieobecności przewodniczącego i niewyznaczenia wiceprzewodniczącego, zadania przewodniczącego wykonuje wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem.” Zadania przewodniczącego wynikają, więc wprost z ustawy. Statut może precyzować zadania przewodniczącego nie może zaś nakładać na niego innych obowiązków, ani przyznawać mu innych kompetencji niż te, które wynikają z ustawy. Mając powyższe na uwadze w ocenie organu nadzoru nie ma podstawy do przyznania przewodniczącemu organu stanowiącego gminy jakichkolwiek innych uprawnień. Jednocześnie należy wskazać iż w akcie prawa miejscowego niedopuszczalne jest używanie pojęć niedookreślonych, mogących rodzić wątpliwości, czy wynikające z nich uprawnienia nie wykraczają poza zakres zadań przewodniczącego wskazanych w ustawie, tj. czy mieszczą się w zadaniach związanych wyłącznie z organizowaniem pracy rady i prowadzeniem obrad (wyrok WSA w Warszawie z dnia 30.08.2017 r. sygn. akt II SA/Wa 1690/16, wyrok WSA w Warszawie z dnia 15.01.2015 r. sygn. akt II SA/Wa 1837/14, wyrok NSA z dnia 07.08.2015 r. sygn. akt II OSK 1110/15).

Zdaniem organu nadzoru, istotnie naruszają prawo § 15 ust. 3 i § 42 ust. 1 statutu. Stosownie do § 15 ust. 3 „Obsługę Rady zapewnia wyznaczony przez Wójta pracownik Urzędu” i § 42 ust. 1 „Z przebiegu sesji Rady wyznaczony pracownik Urzędu sporządza protokół.” Natomiast jak wynika z art. 33 ust. 1 i 2 ustawy burmistrz jest kierownikiem urzędu wykonującym uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu, jak również organem właściwym do nadania w drodze zarządzenia regulaminu organizacyjnego, który określa organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy. W związku z tym osoby zatrudnione w urzędzie podlegają zwierzchnictwu służbowemu burmistrza. Wynika to również z uregulowań art. 7 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U.2018.1260 j.t.), w którym określono, że czynności z zakresu prawa pracy w urzędzie jednostki samorządu terytorialnego wobec pozostałych pracowników urzędu oraz wobec kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych wykonuje m.in. wójt, burmistrz, prezydent miasta. Zatem to wyłącznie burmistrz jako pracodawca wykonuje czynności w sprawach z zakresu prawa pracy oraz uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu gminy. Stąd wyłącznie burmistrz, jako organ wykonawczy gminy i jednocześnie zwierzchnik służbowy pracowników urzędu, może decydować o zakresie obowiązków pracowników tego urzędu i organizować pracę poszczególnych urzędników. W konsekwencji, rada nie może nałożyć jakichkolwiek obowiązków na pracowników urzędu gminy w statucie ani w żadnej innej uchwale. Wprawdzie w powołanym przepisach pozostawiono kompetencje Burmistrza do wyznaczenia pracownika do wykonywania obsługi biurowej rady, jednakże niedopuszczalne jest aby w samym statucie nakładać jakiegokolwiek obowiązki i zadania bezpośrednio na pracowników

zatrudnionych w strukturach urzędu (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 kwietnia 2016 r., sygn. akt IV SA/GL 794/15, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 18 października 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 638/13).

Organ nadzoru uznaje, iż rozdział VIII statutu „Wspólne sesje z radami innych jednostek samorządu terytorialnego” został w całości podjęty bez podstawy prawnej, gdyż wskazane uregulowania w przedmiocie wspólnych sesji wykraczają poza ramy delegacji ustawowej, wynikającej z art. 22 w zw. z art. 3 ust. 1 i art. 40 ust. 1 i 2 pkt 1 u.s.g. Pierwszy z powołanych przepisów precyzuje przedmiot regulacji statutu, stanowiąc, że określa on organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy. Organ nadzoru wskazuje że przepisy ustawowe wyznaczają granice swobody rady gminy w kształtowaniu treści tego aktu rangi prawa miejscowego, która sprowadza się do regulacji zagadnień o charakterze ustrojowym. Ponadto stosownie do art. 1 ust. 2 u.s.g., przez gminę należy rozumieć wspólną samorządową oraz odpowiednie terytorium. Z tego względu każda rada gminy, będąc suwerennym organem stanowiącym na swym terenie, może podejmować uchwały obowiązujące wyłącznie na obszarze własnego działania, co wynika zresztą wprost z art. 94 Konstytucji RP, a zatem w granicach gminy i niewykraczające poza jej obszar. Ponadto brzmienie art. 22 u.s.g. wskazuje, że zawarte w statucie regulacje dotyczyć mają struktury i zagadnień wewnątrzgminnych, co oznacza, że nie mogą one normować trybu pracy organów niebędących organami tej gminy, a w szczególności organów innych gmin. W tym kontekście podkreślić należy, że oddziaływanie regulacji zamieszczonych w rozdziale VIII statutu wykracza poza obszar działania Rady Gminy. Jednocześnie zauważył, że w razie zamieszczenia przez każdą z gmin we własnym statucie samodzielnych, a odmiennych uregulowań dotyczących wspólnych sesji, powodowałoby kolizję przepisów rangi prawa miejscowego uniemożliwiającą jakąkolwiek współpracę (wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 6 października 2016 r. sygn. akt II SA/Go 705/16).

Stosownie do § 76 Statutu, członkowie Komisji Rewizyjnej podlegają wyłączeniu od udziału w jej działaniach w sprawach, w których może powstać podejrzenie o ich stronniczość lub interesowność (ust. 1). W sprawie wyłączenia zastępcy przewodniczącego Komisji Rewizyjnej oraz poszczególnych członków decyduje Komisja Rewizyjna (ust. 2). O wyłączeniu Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej decyduje Rada (ust. 3) Wyłączony członek Komisji Rewizyjnej może odwołać się na piśmie od decyzji o wyłączeniu do Rady w terminie 7 dni od daty powzięcia wiadomości o treści tej decyzji (ust. 4). Statut zawiera analogiczny przepis - § 101 odnoszący się do wyłączenia członków Komisji Skarg, Wniosków i Petycji. W ocenie organu nadzoru przytoczone powyżej postanowienia § 76 i § 101 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 przy tym pojęciem obiektywnym w odróżnieniu od okoliczności, o jakich mowa w kwestionowanym przepisie – mogących wywołać podejrzenie o stronniczość czy interesowność. Przepis ten nie zezwala na odsunięcie radnego od pracy w komisji. Zgodnie z art. 25a ustawy o samorządzie gminnym zakaz działania radnego obejmuje jedynie udział w głosowaniu, natomiast nie obejmuje innych form udziału w danej sprawie, takich jak dyskusja nad sprawą, dostarczanie argumentów na rzecz konkretnego stanowiska komisji. O braku możliwości głosowania radnego nad daną sprawą, zgodnie z wolą ustawodawcy, przemawiać ma jego interes prawny rozumiany bardzo szeroko. Nie ma znaczenia czy jest to interes z zakresu prawa cywilnego, administracyjnego, gospodarczego czy karnego. Każdy z nich uruchamia ten zakaz. Ma tu znaczenie czysto materialny prawny aspekt pojęcia interesu prawnego. W odróżnieniu od art. 28 K.p.a. czy art. 189 K.p.c. przepis art. 25a u.s.g. nie chroni tego czyj jest interes prawny lecz chroni gminę (por. Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym, str. 314 wyd. 3 LexisNexis).

Ponadto należy wskazać, iż zgodnie z powołanym art. 25a ustawy 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 rewizyjnej. Stosownie do art. 18a ust. 1 ustawy to rada gminy wykonuje czynności kontrolne i w tym celu powołuje komisję rewizyjną, wyłaniając ją z własnego grona. Radzie zatem przysługuje wyłączne uprawnienie do kształtowania jej składu osobowego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 sierpnia 2015r., sygn. akt II OSK 1110/15 oraz wyrok WSA w Lublinie z dnia 18 października 2016r.- sygn. akt II SA/Lu 544/16).

Zatem art. 25a u.s.g. w sposób jednoznaczny określa przesłankę wyłączenia radnego od udziału w głosowaniu w radzie bądź w komisji. Tymczasem § 76 i § 101 statutu dotyczą nie tylko głosowania w komisji, ale pracy w komisji. Ponadto przepisy ustaw nie przewidują prawa wyłączonego członka komisji rewizyjnej do odwoływania się do rady od decyzji o wyłączeniu.

Ponadto organ nadzoru kwestionuje zapis § 91 ust. 4 pkt 1 w zakresie sformułowania: „którym z tego tytułu nie przysługuje dieta za udział w posiedzeniu komisji” oraz 92 ust. 2 w zakresie sformułowania: „za co nie przysługuje dodatkowa dieta”. W ocenie organu nadzoru wprowadzenie powyższych regulacji w statucie nie znajduje uzasadnienia prawnego, ponieważ art. 25 ust. 4 i art. 37b ustawy o samorządzie gminnym przewidują możliwość ustalenia diet i zwrotu kosztów podróży radnym.

Organ nadzoru nie kwestionuje uprawnień rady, ani do ustalenia zasad wypłaty diet, ani też uprawnień do wprowadzenia zasady, uzależniającej wypłatę diety od obecności radnego na posiedzeniu rady gminy bądź jej komisji. Podkreślić jednakże należy, że ustalenia wskazanych wyżej zagadnień dokonuje rada w odrębnej uchwale. Jednocześnie organ nadzoru wskazuje iż ustawodawca, kształtując upoważnienie rady do wydania statutu gminy, precyzyjnie wskazał, które kwestie pozostawił do regulacji jednostce samorządu terytorialnego. W przypadku aktów prawa miejscowego przekroczenie delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa. Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu udzielonego przez ustawę upoważnienia w zakresie tworzenia przepisów wykonawczych, a w tych działaniach nie może tego upoważnienia zawężyć i przekraczać. Wydając akty będące źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP) musi respektować zakres delegacji zawartej w aktach prawnych wyższego rzędu.

Mając na uwadze powyższe orzeczono jak na wstępie.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

z up. Wojewody Lubuskiego  
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli

**Paweł Witt**