

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

### **WOJEWODY LUBUSKIEGO**

**Nr NK-I.4131.222.2018.ASz**

z dnia 21 grudnia 2018 r.

**Rada Gminy Nowa Sól**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U.2018.994 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr LI/332/2018 Rady Gminy Nowa Sól z dnia 14 listopada 2018 r. w sprawie Statutu Gminy Nowa Sól w części: § 23 ust. 4 w części „nie później niż 3 dni przed terminem obrad sesji,”; § 24 ust. 4 w części „nie później niż 7 dni przed terminem obrad sesji,”; § 48 ust. 2 i ust. 7 zdanie drugie, § 60, § 61, § 68 ust. 2 w części „Przewodniczący Rady lub inny”; § 72; § 94 ust. 3 i ust. 4; § 97 ust. 3 w części „§ 72 i”.

### **Uzasadnienie**

W dniu 14 listopada 2018 r. Rada Gminy Nowa Sól podjęła uchwałę Nr LI/332/2018 w sprawie Statutu Gminy Nowa Sól (dalej Statut).

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 26 listopada 2018 r.

Dokonana ocena prawna Statutu prowadzi do wniosku, iż akt ten w kwestionowanej części jest niezgodny z prawem, tj. art. 14 ust. 2, art. 18a ust. 2 w zw. z art. 19 ust. 1, art. 22 w zw. z art. 3 ust. 1 i art. 40 ust. 1 i 2 pkt 1, art. 25a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U.2018.994 ze zm., dalej u.s.g.).

Stosownie do treści art. 3 ust. 1, art. 22 i art. 40 ust. 2 pkt 1 u.s.g., statut gminy należy do przepisów gminnych określających ustrój gminy - organizację wewnętrzną i tryb pracy organów gminy. Również art. 169 ust. 4 Konstytucji RP odsyła do zarysowanych przez ustawodawcę granic, w jakich może być kształtowany w statucie ustrój gminy. Uregulowanie w statucie zagadnień ustrojowych gminy należy do zakresu autonomii (swobody) statutowej gminy. Swoboda statutowa gminy jest jednakże ograniczona, albowiem rada gminy nie może uregulować szczegółowych kwestii ustrojowych odmiennie niż czynią to przepisy ustawy. Rada gminy jest również obowiązana uregulować w statucie tylko te zagadnienia ustrojowe, do których została upoważniona przez wyraźny przepis ustawy. Statut gminy, wraz z innymi aktami o charakterze powszechnie obowiązującym, stanowi podstawę działania gminy, organizacji i funkcjonowania gminy oraz jej ustawowo określonych organów.

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.).

Niewątpliwie statut - będący aktem prawa miejscowego - powinien być zredagowany 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.

Tymczasem Rada Gminy Nowa Sól w § 23 ust. 4 i § 24 ust. 4 Statutu uregulowała sposób zawiadamiania radnych o sesji, wskazując w tym zakresie dwa różne terminy (nie później niż 3 dni bądź nie później niż 7 dni przed terminem obrad sesji). Skutkiem wprowadzenia dwóch różnych terminów jest niepewność co do tego, który termin należy stosować (niewątpliwie stosowanie terminu krótszego będzie prowadziło do naruszenia § 24 ust. 4 Statutu). Organ nadzoru nie jest jednak władny do decydowania, który termin jest właściwy, stąd zdecydował się na wyeliminowanie terminu w obydwu jednostkach redakcyjnych, aby w pozostałym zakresie przepis mógł być stosowany.

Z kolei w § 48 ust. 2 Statutu Rada Gminy Nowa Sól postanowiła, że „Głosowanie jawne, w obszarze innym niż nad uchwałą Rady, odbywa się poprzez podniesienie ręki”. W ocenie organu nadzoru regulacja ta istotnie narusza art. 14 ust. 2 u.s.g., zgodnie z którym głosowania jawne na sesjach rady odbywają się za pomocą urządzeń umożliwiających sporządzenie i utrwalenie imiennego wykazu głosowań radnych. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie „(...) Wymaga przy tym podkreślenia, że każda działalność rady gminy (miasta), jako organu kolegiального przyjmuje formę uchwały (w znaczeniu formalnym), bez względu na jej nazwę. W praktyce przepisy statutów wskazują na takie formy aktów wydawanych przez radę jak: apel, rezolucja, stanowisko, opinia itp. Mimo sporów w doktrynie odnośnie do szczegółowej i wyczerpującej definicji pojęcia „uchwały”, najogólniej można jednak przyjąć, że jest to forma działania kolegiального organu samorządowego, której wynikiem jest akt woli podjęty w trakcie jego posiedzenia (por. A Szewc, (w:) Ustawa o samorządzie gminnym, Komentarz, G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, System Informacji Prawnej LEX). Uchwała, zależnie od swojej treści, może być przy tym jedną z wielu form działania administracji: aktem prawa miejscowego, działaniem zewnętrznym lub wewnętrznym, generalnym lub indywidualnym, władczym lub niewładczym (por. R. Hauser, Orzecznictwo sądownoadministracyjne w sprawach samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane, Samorząd Terytorialny 2015, Nr 3, s. 39). Podobnie w orzecznictwie sądowym przyjmuje się że uchwały są wszelkiego rodzaju rozstrzygnięciami (aktami woli) podejmowanymi przez radę gminy (por. wyrok NSA z dnia 13 listopada 2008 r., sygn. akt II OSK 1262/08)” (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 1 lutego 2017 r., sygn. akt I OSK 2779/16, LEX nr 2226615). W konsekwencji, Rada Gminy Nowa Sól – z naruszeniem art. 14 ust. 2 u.s.g. – wprowadziła możliwość głosowania wyłącznie poprzez podniesienie ręki, co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa.

Uzasadnione zastrzeżenia organu nadzoru budzi również § 48 ust. 7 zdanie drugie Statutu, zgodnie z którym „Radny może także nie wziąć udziału w głosowaniu wypowiadając formułę „nie biorę udziału w głosowaniu”. Należy podkreślić, że radny wykonuje swój mandat po złożeniu ślubowania, w którym zobowiązuje się obowiązki radnego sprawować godnie, rzetelnie i uczciwie, mając na względzie dobro swojej gminy i jej mieszkańców, a art. 24 ust. 1 u.s.g. wprost nakazuje radnemu brać udział w pracach rady gminy i jej komisji oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany. Nie przesądzając, czy radny może nie brać udziału w głosowaniu, niewątpliwie tego typu regulacja nie należy do materii statutowej i została podjęta bez podstawy prawnej.

Organ nadzoru wskazuje, iż § 60 i § 61 stanowiące rozdział 7 Statutu „Wspólne sesje z Radami innych jednostek samorządu terytorialnego” zostały podjęte 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 wspólnotę 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 zresztą wynika 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 7 statutu wykracza poza obszar działania Rady Gminy. (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. z 6 października 2016 r., sygn. akt II SA/Go 705/16, LEX nr 2151022).

Z kolei § 68 ust. 2 w części „Przewodniczący Rady lub inny” oraz § 94 ust. 3 i ust. 4 Statutu, zgodnie z którymi: „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 (ust. 3); Do członków innych komisji uczestniczących w kontroli, prowadzonej przez Komisję Rewizyjną stosuje się odpowiednio przepisy niniejszego rozdziału (ust. 4)” prowadzą do obejścia zakazu, o którym mowa w art. 18a ust. 2 u.s.g., a zgodnie z którym w skład komisji rewizyjnej wchodzi radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów, z wyjątkiem radnych pełniących funkcje, o których mowa w art. 19 ust. 1. Regulacje statutowe nie mogą zatem umożliwić oddelegowywania przewodniczącego i wiceprzewodniczącego rady w skład zespołu kontrolnego oraz umożliwić radnym pełniącym ww. funkcje przewodniczenie wspólnym posiedzeniom komisji, jeśli w posiedzeniu tym bierze udział Komisja Rewizyjna (oraz w obecnie obowiązującym stanie prawnym również Komisja Skarg, Wniosków i Petycji). Stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. z 6 października 2016 r., sygn. akt II SA/Go 705/16, LEX nr 2151022. Sąd w powyższym orzeczeniu wskazał m.in.: „(...) brak jest podstaw do tego, aby statut nadawał przewodniczącemu rady przymiot przewodniczącego wspólnych posiedzeń komisji. Zważyć bowiem należy, iż poprzez ten zapis może dojść do sytuacji, iż przewodniczący rady mógłby brać udział w pracach komisji rewizyjnej i to jako przewodniczący wspólnego posiedzenia, co naruszałoby zasady funkcjonowania tej komisji, w skład której przewodniczący i wiceprzewodniczący rady nie mogą wchodzić zgodnie z art. 18a ust. 2 u.s.g. (...) postanowienia (...) odnoszące się do możliwości oddelegowania w skład zespołów kontrolnych komisji rewizyjnej, które przeprowadzają (...) kontrole kompleksowe w imieniu Komisji Rewizyjnej i związane z tym zastosowanie do tych członków przepisów (...) statutu, mogłoby prowadzić do sytuacji, iż czynny udział w pracach brałyby udział osoby, co do których obowiązuje wspomniany zakaz wynikający z art. 18a ust. 2 u.s.g.”. Stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności § 68 ust. 2 Statutu również w części „lub inny” jest natomiast podyktowany względami językowymi (stylistycznymi), dzięki czemu możliwe jest stosowanie § 68 ust. 2 w pozostałym zakresie.

Natomiast regulacja § 72 Statutu, zgodnie z którym: „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 pisemnie Przewodniczący Komisji Rewizyjnej (ust. 2). O wyłączeniu Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej decyduje Rada (ust. 3); Wyłączony członek Komisji Rewizyjnej, z zastrzeżeniem wyłączenia, o którym mowa w ust. 3, 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); Rada w sprawach, o których mowa w ust. 3 zajmuje swoje stanowisko w formie opinii. Opinia jest ostateczna (ust. 5) Jeżeli którykolwiek z członków Komisji Rewizyjnej uzna, iż jego udział w kontroli może spowodować podejrzenie o jego stronniczość lub interesowność, wyłącza się od udziału w przeprowadzanej kontroli informując o tym Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej. Jeżeli wyłączenie dotyczy Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej – informuje on Przewodniczącego Rady (ust. 6)” jest niezgodny z art. 25a u.s.g. Stosownie do ww. przepisu 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 u.s.g. 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. (por. Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym, str. 314 wyd. 3 LexisNexis). Niezależnie od powyższego, zgodnie z art. 25a u.s.g. 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 u.s.g. 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 w Warszawie z 7 sierpnia 2015 r., sygn. akt II OSK 1110/15, LEX nr 2091929; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 18 października 2016 r., sygn. akt II SA/Lu 544/16, LEX nr 2187836). Z uwagi na odesłanie do § 72 Statutu organ nadzoru stwierdza również nieważność § 97 ust. 3 w części „§ 72 i”.

Odnosząc się do wskazanych naruszeń prawa, należy zauważyć, że zgodnie z art. 7 Konstytucji RP na organach władzy publicznej ciąży obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. W oparciu o art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego, obowiązujące na obszarze działania tych organów. Wśród nich szczególne miejsce zajmuje statut gminy, który jest zbiorem przepisów regulujących najważniejsze sprawy dla wspólnoty samorządowej. Nie ulega zatem wątpliwości, że wykroczenie przez Radę Gminy Nowa Sól poza zakres przyznanej ustawowo delegacji, jak również jej nieprawidłowa realizacja, muszą być uznane za istotne naruszenie prawa.

Mając na uwadze powyższe, orzeczono jak na wstępie.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały rady gminy wstrzymuje jej wykonanie 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**