

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE
WOJEWODY LUBUSKIEGO
Nr NK-I.4131.38.2016.AHor
z dnia 2 marca 2016 r.

Rada Miejska w Szlichtyngowej

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2015.1515 j.t. ze zm.) stwierdzam nieważność Uchwały Nr XIV/95/16 Rady Miejskiej w Szlichtyngowej z dnia 29 stycznia 2016 r. w sprawie: uchwalenia Statutu Gminy Szlichtyngowa.

Uzasadnienie

W dniu 29 stycznia 2016 r. Rada Miejska w Szlichtyngowej podjęła Uchwałę Nr XIV/95/16 w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Szlichtyngowa. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 lutego 2016 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Szlichtyngowej przyjęła Statut Gminy Szlichtyngowa, stanowiący załącznik do uchwały. Należy podkreślić, że zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz.1515 ze zm.) – dalej jako ustawa, 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 ustawy. Wprawdzie ustawa nie zawiera jednej zbiorczej normy prawnej obejmującej katalog spraw, które muszą zostać uregulowane w statucie gminy, jednak w kilku miejscach ustawa wylicza kwestie wymagające obligatoryjnego uwzględnienia w statucie. Mimo ich rozproszenia w ustawie, konieczne jest jednak kompleksowe ujęcie w statucie gminy następujących spraw: zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej (art. 5 ust. 3 ustawy), zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich (art. 11b ust. 3 ustawy), zasady i tryb działania komisji rewizyjnej (art. 18a ust. 5 ustawy), organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy (art. 22 ust. 1 ustawy), zasady działania klubów radnych (art. 23 ust. 2 ustawy), zasady uczestniczenia przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej w pracach rady gminy (art. 37a ust. 1 ustawy), zakres, w jakim jednostka pomocnicza zarządza mieniem komunalnym i korzysta z niego oraz rozporządza dochodami z tego źródła (art. 48 ust. 1 zdanie 1 u.s.g.), zakres czynności dokonywanych samodzielnie przez jednostkę pomocniczą w zakresie przysługującego jej mienia (art. 48 ust. 1 zdanie 2 u.s.g.), uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy (art. 51 ust. 3 ustawy).

Wszystkie elementy wymienione w przywołanych przepisach są elementami obligatoryjnymi statutu i brak któregośkolwiek z nich stanowi istotne naruszenie prawa dyskwalifikuje statut w całości. Stanowisko to potwierdził NSA stwierdzając m.in., iż: "statut powinien jednak zawierać wszystkie uregulowania przewidziane ustawą. Ustawa nie zna bowiem pojęcia statutu częściowego." (por. wyrok z dnia 11 czerwca 2003 r., sygn. akt II SA/Ka 472/03, niepubl.). Tymczasem w treści badanego statutu brak jest jakiegokolwiek regulacji dotyczącej zakresu, w jakim jednostka pomocnicza zarządza mieniem komunalnym i korzysta z niego oraz rozporządza dochodami z tego źródła (art. 48 ust. 1 zdanie 1 ustawy), a także zakresu czynności dokonywanych samodzielnie przez jednostkę pomocniczą w zakresie przysługującego jej mienia (art. 48 ust. 1 zdanie 2 ustawy). Tym samym statut Gminy Szlichtyngowa nie zawiera wszystkich elementów obligatoryjnych, co musiało skutkować stwierdzeniem nieważności całego aktu.

Nie jest to jednak jedyny mankament prawny badanej uchwały. Należy podkreślić, że uchwała w sprawie statutu gminy jest uchwałą o szczególnej treści i znaczeniu dla całej jednostki samorządu terytorialnego i jej mieszkańców. W związku z tym 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. Sama konstrukcja uchwały Nr XIV/95/16 jest mało czytelna i może powodować wątpliwości co do charakteru poszczególnych przepisów. Rada Miejska w Szlichtyngowej postanowiła bowiem, że statut Gminy Szlichtyngowa będzie stanowił załącznik do Uchwały Nr XIV/95/16, który posiada sześć dalszych załączników: plan Gminy Szlichtyngowa, opis herbu Gminy Szlichtyngowa, wykaz

jednostek organizacyjnych Gminy Szlichtyngowa, regulamin Rady Miejskiej w Szlichtyngowej, regulamin Komisji Rewizyjnej oraz statut sołectwa. Należy podkreślić, że zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908 ze zm.), które ma zastosowanie do aktów prawa miejscowego na podstawie § 143, Ustawa może zawierać załączniki; odesłania do załączników zamieszcza się w przepisach merytorycznych ustawy (ust. 1); W załącznikach do ustawy zamieszcza się w szczególności wykazy, wykresy, wzory, tabele i opisy o charakterze specjalistycznym (ust. 2). W związku z tym w załączniku do aktu prawa miejscowego nie powinno zamieszczać się treści merytorycznych, podstawowych. Tym bardziej nie powinno zamieszczać się treści merytorycznych w załączniku do załącznika do uchwały. Taka konstrukcja przepisów narusza zasady rzetelnej legislacji, powoduje że statut Gminy Szlichtyngowa jest mało czytelny i może powodować liczne wątpliwości interpretacyjne.

Załącznik do uchwały Nr XIV/95/16 tj. statut Gminy Szlichtyngowa zawiera liczne błędy i nieścisłości. Zupełnie bezprzedmiotowe było wskazanie w § 3, czyli tzw. „słowniczku”, że ilekroć w niniejszym statucie jest mowa o Zastępcy Burmistrza należy przez to rozumieć Zastępcę Burmistrza Miasta i Gminy Szlichtyngowa oraz o Sekretarzu należy przez to rozumieć Sekretarza Miasta i Gminy Szlichtyngowa, skoro w dalszej części statutu czy też w jego załącznikach w ogóle nie ma regulacji dotyczącej Zastępcy Burmistrza i Sekretarza.

W § 7 statutu Rada postanowiła, że „Rada Miejska w Szlichtyngowej składa się z radnych wybranych w ilości określonej odrębną ustawą na okres kadencji. Organizację i tryb działania rady określa Regulamin Rady Miejskiej stanowiący załącznik nr 4 do statutu”. Należy zauważyć, że stosownie do art. 22 ust. 1 ustawy organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy określa statut gminy. Organizacja i tryb działania rady gminy musi więc zostać uregulowana w statucie gminy a nie regulaminie rady. Jak słusznie zaznaczył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z dnia 20 listopada 2013 r., II SA/Ke 888/13, „Zawarte w regulaminie rady gminy regulacje nie dotyczą problemów natury ustrojowej zastrzeżonych do unormowań statutowych, lecz kwestii związanych z organizowaniem pracy i obsługą organów gminy. Nie jest dopuszczalne kwalifikowanie regulaminu rady jako załącznika do statutu gminy w celu podniesienia go do rangi statutu ze sfery ustrojowej. Naruszenie uchwałą rady regulaminu rady miejskiej nie stanowi podstawy do orzeczenia nieważności takiej uchwały przez organ nadzoru lub sąd administracyjny”. W związku z tym regulamin Rady Miejskiej w Szlichtyngowej stanowiący załącznik Nr 4 do statutu należy uznać za bezprawny, a organizacja i tryb działania Rady Miejskiej w Szlichtyngowej muszą zostać uregulowane w samym statucie gminy.

Te same uwagi należy odnieść do § 9 ust. 4 i załącznika Nr 5 do statutu, w którym Rada zawarła zasady i tryb działania Komisji Rewizyjnej. Zaznaczyć należy, że stosownie do art. 18a ust. 5 ustawy „Zasady i tryb działania komisji rewizyjnej określa statut gminy”, a co za tym idzie regulacja ta musi znaleźć się bezpośrednio w statucie.

Za sprzeczny z prawem w zakresie liczebności komisji rewizyjnej należało uznać przepis § 9 ust. 1 statutu, w myśl którego „Rada w drodze uchwały powołuje ze swego grona 6 stałych komisji określając ich skład ilościowy, nie mniejszy niż 3 osobowy za wyjątkiem Komisji Rewizyjnej, która liczy do 5 radnych”. Zgodnie z art. 18a ust. 2 ustawy w skład komisji rewizyjnej wchodzi radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów, z wyjątkiem radnych pełniących funkcje przewodniczącego i wiceprzewodniczących. Przepis ten gwarantuje przedstawicielom wszystkich klubów wejście w skład komisji rewizyjnej Ustawodawca, regulując skład osobowy komisji rewizyjnej, wskazuje jedynie ogólnie, kto powinien, a kto nie może się w tym składzie znaleźć. Wobec powyższego należy uznać, że rada gminy nie może uregulować maksymalnego składu osobowego komisji rewizyjnej w statucie, jest on bowiem regulowany przepisami ustawy o samorządzie gminnym. Skład ilościowy komisji rewizyjnej zależy od uznania rady gminy jednak liczba jej członków musi być tak ukształtowana, aby każdy z klubów był reprezentowany przez co najmniej jednego radnego. Te same zastrzeżenia dotyczą § 3 ust. 1 załącznika Nr 5 do statutu tj. regulaminu Komisji Rewizyjnej.

Przekroczeniem delegacji ustawowej jest zapis §12 ust. 1 statutu, w myśl którego jednostki organizacyjne tworzy, przekształca i likwiduje oraz wyposaża w majątek rada. Zapis ten jest w istocie niedopuszczalnym powtórzeniem i częściową modyfikacją art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. „h” ustawy. W orzecznictwie sądowo administracyjnym ugruntowany jest pogląd, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa. Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może bowiem prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że powtórzony czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim

kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne (zob. wyrok NSA z 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92; wyrok NSA z 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98).

Zgodnie z § 14 ust. 2 statutu „Organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa statut sołectw, będący załącznikiem Nr 6 do niniejszego statutu”. Zapis ten rażąco narusza prawo, stosownie bowiem do art. 35 ust. 1 ustawy „Organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami”. Statuty poszczególnych sołectw albo innych jednostek pomocniczych muszą więc zostać określone w odrębnej od statutu gminy uchwale. Każdemu sołectwu należy nadać odrębny statut, przy czym konieczne jest uprzednie przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami tego sołectwa, któremu statut ma być nadany. Uchwała rady gminy, kreująca statut sołectwa powinna konkretnie i indywidualnie wskazywać sołectwa, dla których dany statut zostaje uchwalony. Nie jest prawidłowe stworzenie statutu bez wskazania sołectwa, w którym ma obowiązywać (tak Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku o sygn. SA/Kr 1345/1990, niepubl.). Akt ustrojowo-organizacyjny jednostki nie może stanowić załącznika do statutu gminy, a jakkolwiek zmiana ustroju jednostki następuje tylko w drodze jego nowelizacji lub uchwalenia nowego. Statut obejmuje regulacje obligatoryjne oraz fakultatywne. W wyroku z dnia 30 czerwca 2006 r., II SA/Go 449/06, Dz. Urz. Lubus. Nr 104, poz. 1863, WSA w Gorzowie Wielkopolskim orzekł, iż "określenie w statucie jednostki pomocniczej gminy elementów wskazanych w art. 35 ust. 3 pkt 1-5 u.s.g. ma charakter obligatoryjny, a ich brak stanowi o istotnym naruszeniu prawa materialnego" – tak Monika Augustyniak w: Komentarz do art.35 ustawy o samorządzie gminnym, system LEX).

Istotnie narusza prawo również przepis § 16 statutu. Zgodnie z jego ust. 1 Sołectwa mogą być tworzone z inicjatywy: 1) rady, 2) burmistrza, 3) 10 mieszkańców posiadających prawo wybierania do Rady z obszaru, który ta jednostka ma obejmować. Należy tymczasem zauważyć, że stosownie do art. 5 ustawy: Gmina może tworzyć jednostki pomocnicze: sołectwa oraz dzielnice, osiedla i inne. Jednostką pomocniczą może być również położone na terenie gminy miasto (ust. 1); Jednostkę pomocniczą tworzy rada gminy, w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy (ust. 2); Zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej określa statut gminy (ust. 3). Powyższe oznacza, że zgodnie z przepisami ustawy inicjatywa w przedmiocie ustanowienia jednostki pomocniczej należy albo do rady gminy, która powinna podjąć po uprzednich konsultacjach z mieszkańcami stosowną uchwałę, albo do samych mieszkańców (por. P. Chmielnicki (red.): Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym, wyd. 2, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2006, s. 85). Jak podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 27 września 2007 r. III SA/Łd 500/07, „Nie może więc Rada Miejska w S. w drodze podejmowanych przez siebie uchwał ingerować w materię ustawową i przyznać inicjatywy w utworzeniu jednostki pomocniczej organowi gminy - burmistrzowi tylko z tego powodu, że - jej zdaniem - ma on największe rozeznanie i kontakt z mieszkańcami. Podkreślić ponadto należy, że gdyby ustawodawca zakładał w zakresie utworzenia jednostki pomocniczej inicjatywę organu wykonawczego, jakim zgodnie z art. 26 ustawy o samorządzie gminy jest wójt (burmistrz, prezydent miasta), wskazałby to wprost w art. 5 ust. 2 tej ustawy. Przyjęcie odmiennej interpretacji, takiej, jaką przyjęła Rada Miejska w S., doprowadziłoby do prymatu statutu nad przepisami ustawy. (...) uprawnienie rady gminy do uregulowania w statucie kwestii wskazanych w art. 5 ust. 3 ustawy nie może stanowić podstawy do przyjęcia, że utworzenie jednostki pomocniczej przez radę gminy może nastąpić na wniosek burmistrza - organu wykonawczego gminy, i że w tym zakresie ustawodawca również pozostawił radzie gminy swobodę działania, pozostawiając tę materię uznaniu rady”.

W § 18 Rada postanowiła: Kontrolę gospodarki finansowej jednostek pomocniczych w imieniu burmistrza sprawuje skarbnik i przedkłada informacje w tym zakresie burmistrzowi (ust. 1); 2. Jednostki pomocnicze podlegają burmistrzowi (ust. 2). Należy zauważyć, że zgodnie z art. 35 ust. 3 pkt 5 ustawy statut jednostki pomocniczej określa między innymi zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej. Kontrola polega na badaniu prawidłowości działania jednostki (weryfikacji stanu rzeczywistego z postulowanym), a nadzór to bezpośrednie ingerowanie w jej działalność. Kompetencje kontrolne i nadzorcze muszą być dostosowane do kryteriów sprawowania kontroli i nadzoru, ich celów i funkcji. Ustawodawca dopuszcza możliwość udzielenia pewnych kompetencji nadzorczych organowi wykonawczemu gminy. Nie znaczy to jednak, że zgodne z ustawą jest powierzenie wójtowi całej kontroli i nadzoru nad działalnością organów jednostek pomocniczych gminy. Postanowienie takie łamie ustawową zasadę podziału sfery kompetencji organów

gminy, z których to rada gminy, a nie wójt jest organem kontrolnym w gminie. Poza tym w art. 11a ustawy zawarto zamknięty katalog organów gminy, zgodnie z tym przepisem organami gminy są rada gminy oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta). Skarbnik gminy nie został przez ustawodawcę uznany za jej organ, co powoduje, że nie można nadać mu uprawnień kontrolnych w stosunku do jednostki pomocniczej gminy. Wobec powyższego, w ocenie organu nadzoru, kwestionowany zapis, powierzający sprawowanie kontroli gospodarki finansowej sołectwa skarbnikowi narusza prawo w stopniu istotnym. Skarbnik gminy jest wyłącznie pracownikiem samorządowym - głównym księgowym budżetu gminy powoływanym i odwoływanym przez radę gminy.

Przepis § 19 ust. 1 statutu, zgodnie z którym uchwalenie i zmiana statutu następuje zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, stanowi niedopuszczalne powtórzenie i modyfikację art. 14 ustawy. Ustawodawca w tym przepisie wskazał, że uchwały rady gminy zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej. Nie ma potrzeby więc „ponownie normować” w statucie gminy tego, co zostało już uregulowane przez ustawodawcę w ustawie o samorządzie gminnym.

Za niezgodne z prawem i nie znajdujące żadnego oparcia w przepisach ustawy o samorządzie gminnym należy uznać zdanie pierwsze § 19 ust. 2 statutu, w którym Rada postanowiła, że wniosek o zmianę statutu może być złożony tylko na sesji. Ograniczenie możliwości złożenia takiego wniosku tylko podczas sesji Rady Miejskiej nie może być wprowadzone przez lokalnego prawodawcę, jedynie ustawodawca może przewidzieć specjalny tryb składania projektów uchwał lub wniosków w danej sprawie. Dopuszczalne jest natomiast odłożenie możliwości procedowania nad takim wnioskiem, tak aby radni mieli możliwość dogłębniejszego i dłuższego przeanalizowania proponowanych zmian w statucie gminy.

W § 20 statutu Rada Miejska postanowiła, że w sprawach nieunormowanych w statucie mają zastosowanie przepisy wymienionych ustaw oraz innych aktów prawa powszechnie obowiązujących. Takie uregulowanie oznaczałoby, że w pierwszym rzędzie zastosowanie znajduje statut gminy, będący aktem niższego rzędu niż ustawa o samorządzie gminnym, a dopiero w sprawach w nim nieuregulowanych, przepisy prawa powszechnie obowiązującego. Tym samym przyznano pierwszeństwo przepisom uchwały przed przepisami ustawy. Stanowi to naruszenie art. 87 Konstytucji, który wskazuje hierarchię źródeł powszechnie obowiązującego prawa. Niezgodne z Konstytucją jest zaś stawianie przepisów mających charakter wykonawczy przed przepisami ustaw. Stanowi to istotne naruszenie prawa i powoduje konieczność eliminacji z obrotu prawnego takiej regulacji.

Przedmiotowe zastrzeżenia dotyczą również § 22 załącznika Nr 5 do statutu gminy tj. regulaminu Komisji Rewizyjnej, według którego „W sprawach nieuregulowanych niniejszym regulaminem komisja i jej członkowie kierują się statutem gminy i przepisami prawa dotyczącego działalności samorządowej, a w szczególności ustawy o finansach publicznych”.

Jak już wskazano wyżej organizacja i tryb działania rady gminy musi być uregulowana bezpośrednio w statucie. Organ nadzoru wskazuje jednak, że regulamin Rady Miejskiej stanowiący załącznik nr 4 do statutu zawiera liczne błędy, które należało zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa.

Zgodnie z jego § 2 ust. 1 „Rada działa na sesjach a także za pośrednictwem klubów, komisji i radnych oraz burmistrza jako organu wykonawczego”. Przepis ten nie zawiera żadnej treści normatywnej i już tylko z tego powodu nie może zostać zamieszczony w statucie gminy. Przepis art. 11a ust. 1 stanowi wprost, że organami gminy są rada gminy i wójt (burmistrz, prezydent miasta). Rada gminy jest organem stanowiącym i kontrolnym (art. 15 ust. 1 ustawy), a wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest organem wykonawczym (art. 26 ust. 1 ustawy). Za organy gminy nie można uznać przewodniczących rad gmin, ich zastępców, przewodniczących komisji oraz samych komisji działających w ramach rady gminy. Podmioty te zalicza się do organów wewnętrznych rady gminy. Wszystkie komisje powołane przez radę gminy są jej organami wewnętrznymi i w całości jej podlegają. Cech organów gminy nie można przypisać również działającym wewnątrz rady gminy klubom radnych i samym radnym. Rada gminy jako organ kolegialny z samej istoty organu kolegialnego może działać wyłącznie na wspólnych obradach jej członków, zwołanych w odpowiednim trybie, zwanych sesjami. Ponadto nieuprawnione jest twierdzenie, że rada gminy działa również za pośrednictwem burmistrza jako organu wykonawczego. Należy podkreślić, że jeden organ gminy nie może wkraczać w kompetencje należące do innego organu gminy, jak również działania jednego organu gminy nie można uznawać za działania innego organu gminy.

Te same uwagi należy odnieść do § 4 ust. 1, według którego sesje przygotowuje przewodniczący rady w uzgodnieniu z burmistrzem zgodnie z obowiązującymi przepisami. W art. 19 ust. 2 ustawodawca przesądził, że zadaniem przewodniczącego rady gminy jest organizowanie pracy rady, w tym także przygotowanie sesji rady. Organ wykonawczy gminy nie może mieć bezpośredniego udziału w przygotowywaniu sesji rady gminy, bezsprzecznie pozostaje to poza jego kompetencjami i narusza zasadę podziału organów gminy przewidzianą przez ustawodawcę.

Powyższe zastrzeżenia dotyczą również § 8 pkt 1 statutu, w którym Rada wskazała, że do zadań przewodniczącego rady należy przygotowywanie w uzgodnieniu z burmistrzem sesji rady.

Zgodnie z § 5 regulaminu Rady Miejskiej porządek obrad pierwszej sesji powinien obejmować następujące sprawy: złożenie ślubowania przez nowo wybranych radnych, wybór przewodniczącego i do dwóch wiceprzewodniczących rady. Zapis ten jest sprzeczny z art. 20 ust. 2 ustawy, stosownie do którego pierwszą sesję nowo wybranej rady gminy zwołuje komisarz wyborczy na dzień przypadający w ciągu 7 dni po ogłoszeniu zbiorczych wyników wyborów do rad na obszarze kraju. To komisarz wyborczy zwołuje pierwszą sesję i to on ustala porządek obrad. Rada gminy nie jest uprawniona do narzucania komisarzowi w statucie gminy określonego porządku obrad.

Zdanie drugie § 8 ust. 1 „Jeżeli sesji nie może prowadzić przewodniczący rady lub wyznaczony wiceprzewodniczący, rada może postanowić, że obradom lub ich części przewodniczy radny wybrany przez radę w głosowaniu jawnym” istotnie narusza art. 19 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym „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”. Uchwała rady gminy podjęta w głosowaniu, któremu przewodniczyła osoba nieuprawniona, jest nieważna (zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 6 listopada 2007 r., III SA/Kr 784/07). Jedynie w dwóch przypadkach obrady rady może prowadzić najstarszy wiekiem radny obecny na sesji. Zgodnie z art. 20 ust. 2c ustawy pierwszą sesję nowo wybranej rady gminy, do czasu wyboru przewodniczącego rady, prowadzi najstarszy wiekiem radny obecny na sesji. Natomiast drugi przypadek dotyczy sesji rady gminy zwołanej przez wojewodę na podstawie art. 19 ust. 7 i 8 ustawy. Inne sytuacje prowadzenia sesji przez radnego nie pełniącego funkcji przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego rady gminy są niedopuszczalne i będą pociągały za sobą nieważność uchwał podjętych podczas takich obrad.

Za niezgodny z prawem należy uznać zapis § 13 ust. 3 w zakresie jakim nakazuje on przewodniczącemu rady udzielenie głosu burmistrzowi poza kolejnością. Jak już wskazano wyżej z art. 19 ust. 2 ustawy wynika, że przewodniczący prowadzi obrady rady. Prowadzenie obrad polega także na udzielaniu głosu poszczególnym osobom w sprawach merytorycznych. Nie jest dopuszczalne uprzywilejowanie w statucie burmistrza, który mógłby zabierać głos poza kolejnością w każdej sprawie. Rolą przewodniczącego jest udzielanie głosu poszczególnym mówcom i ustalanie kolejności w jakiej ma to nastąpić.

W zdaniu pierwszym § 24 ust. 1 Rada postanowiła, że głosowanie zwykłą większością oznacza, że został przyjęty wniosek lub kandydatura, która uzyskała największą liczbę głosów. Wprawdzie przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie definiują pojęcia „zwykłej większości głosów”, jednakże przez zwykłą większość głosów trzeba rozumieć liczbę głosów wyłącznie „ważnie” oddanych większą „za” niż „przeciw”, pomijając jednocześnie w ustalaniu wyniku głosowania głosy radnych uprawnionych do głosowania, ale nieobecnych albo wstrzymujących się od głosu oraz oddających głosy nieważne (ale z zastrzeżeniem zachowania wymaganego kworum). Porównuje się zatem wyłącznie głosy „za” i „przeciw”. Nie liczy się natomiast głosów wstrzymujących się lub głosów nieoddanych. Jak wyjaśnił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z 29 stycznia 2009 r., III SA/Lu 418/08, w braku uzyskania większości głosów lub w przypadku uzyskania równej liczby głosów „za” i „przeciw”, określona uchwała nie zostaje podjęta. Nakaz głosowania „do skutku” oznacza godzenie w prawo każdego z radnych do wyrażania własnego zdania i woli oraz przekonań co do słuszności głosowanej materii. Natomiast w przypadku ustalania zwykłej większości głosów, gdy przedmiotem głosowania jest wybór jednego spośród kilku rozwiązań, najczęściej przy sprawach osobowych dotyczących wyboru spośród kilku kandydatów tylko jednej osoby, każdy radny ma tylko jeden głos – głos „za”, oddawany na jednego z kandydatów. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 grudnia 1994 r., sygn. akt SA/Kr 2423/94, wskazał, iż wtedy przez zwykłą większość należy rozumieć taką liczbę głosów za jednym z nich, która jest większa od liczby głosów

przypadających osobno na każde rozwiązanie. Definicja „zwykłej większości głosów” wprowadzona przez Radę Miejską w Szlichtyngowej jest więc inna niż ta ukształtowana już w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Istotnie narusza prawo § 28 ust. 2 w zakresie w jakim wskazuje, że do zadań poszczególnych komisji należy załatwianie skarg i wniosków mieszkańców. Komisje rady jako jej organy wewnętrzne mogą co najwyżej dokonać wstępnej analizy skarg czy też wniosków mieszkańców i ewentualnie przygotować projekt stanowiska rady. Samo zaś rozpatrzenie wniosku czy skargi musi nastąpić przez radę gminy podczas jej obrad. Stanowisko rady jako organu kolegialnego może być wyrażone wyłącznie przez całe jej gremium a nie przez jej pomocnicze organy wewnętrzne.

Komisje rady gminy są jej organami wewnętrznymi, w całości jej podlegają i nie mają wobec rady władczych uprawnień. Powoływanie wewnętrznych organów rady, jakimi są komisje, ma więc usprawniać pracę rady poprzez swoiste dokonanie podziału poszczególnych prac. Opinia czy też wniosek komisji może być więc adresowana wyłącznie do samej rady, a nie jak przewidziała Rada Miejska w § 29 ust. 3 również burmistrzowi do rozpatrzenia.

W § 34 ust. 4 Rada uchwaliła, iż rejestr klubów prowadzi pracownik urzędu odpowiedzialny za obsługę administracyjną Rady. Przedmiotowa regulacja rażąco narusza art. 33 ust. 1-3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1202 ze zm.). Zgodnie z art. 33 ust. 1 i ust. 2 ustawy wójt jest kierownikiem urzędu gminy wykonującym uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu. Wójt jest również organem właściwym do nadania w drodze zarządzenia regulaminu organizacyjnego, który określa organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy (art. 33 ust. 3 ustawy). W związku z tym osoby zatrudnione w urzędzie gminy podlegają zwierzchnictwu służbowemu wójta. Wynika to także z uregulowań art. 7 pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych, 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 wójt, jako pracodawca, wykonuje czynności w sprawach z zakresu prawa pracy oraz uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu gminy. Mając to na uwadze należy wskazać, że wyłącznie wójt, jako organ wykonawczy gminy i jednocześnie zwierzchnik służbowy pracowników urzędu gminy, może decydować o zakresie obowiązków pracowników tego urzędu i organizować pracę poszczególnych urzędników, a co za tym idzie rada gminy nie może nałożyć jakichkolwiek obowiązków na pracowników urzędu gminy w statucie ani w żadnej innej uchwale. Przedmiotowe uwagi dotyczą również § 20 Załącznika Nr 5 do statutu tj. regulaminu Komisji Rewizyjnej, według którego „Obsługę biurową komisji zapewnia pracownik urzędu prowadzący obsługę administracyjną Rady”.

Przekroczeniem delegacji ustawowej jest zapis § 37, w którym Rada uregulowała co jest podstawą do udzielenia przez pracodawcę czasowego zwolnienia od pracy zawodowej radnemu. Zgodnie z art. 25 ust. 3 ustawy pracodawca obowiązany jest zwolnić radnego od pracy zawodowej w celu umożliwienia mu brania udziału w pracach organów gminy. Z mocy ustawy pracodawca ma więc obowiązek zwolnić radnego z pracy w celu umożliwienia mu udziału w pracach organów gminy. Formalnie oznacza to obowiązek zwolnienia radnego na czas trwania sesji rady wraz z czasem potrzebnym na dojazd i powrót. Dokument potwierdzający fakt uczestnictwa w pracach organów samorządowych (np. zawiadomienie o zwołaniu sesji, posiedzenia komisji czy zarządu, o powołaniu w skład i okresie wykonywania czynności w zespole kontrolnym komisji rewizyjnej itp.) radny dostarcza swojemu pracodawcy jako informację o przyczynie swojej nieobecności w pracy, a nie jako wniosek o udzielenie mu zwolnienia – tak J.Korczak w: *Zasady zwalniania radnego od pracy zawodowej w celu umożliwienia mu brania udziału w pracach organów jednostek samorządu terytorialnego*, NZS 2004, nr 5.

Zgodnie z § 39 "Radni ponoszą przed wyborcami oraz radą odpowiedzialność za udział w pracy rady i jej organów". Przy tym w dalszych przepisach nie sprecyzowano na czym ta odpowiedzialność miałyby polegać. Należy zauważyć, że ustawodawca w art. 23 ust. 1 ustawy uregulował obowiązki radnego. Zgodnie z tym przepisem "Radny obowiązany jest kierować się dobrem wspólnoty samorządowej gminy. Radny utrzymuje stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami, a w szczególności przyjmuje zgłaszane przez mieszkańców gminy postulaty i przedstawia je organom gminy do rozpatrzenia, nie jest jednak związany instrukcjami wyborców". Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 19 marca 2013 r., sygn. IV SA/Gl 543/12, "Obowiązki radnego, również w wymiarze etyczno-moralnym, wyczerpująco regulują m. in. art. 23 i następne u.s.g., która nie przewiduje żadnej delegacji do uzupełniania jej zapisów w tej materii. Radni reprezentujący wspólnotę samorządową na zasadzie wolnego mandatu, w ramach konstytucyjnie chronionej

wolności sumienia (art. 53 ust. 1 Konstytucji RP) mogą wyznawać i prezentować własny wzorzec etyczny i hierarchię wartości, o ile nie będzie się to kłócić z obowiązującym porządkiem prawnym. W tą sferę nie można zatem ingerować aktami podustawowymi".

Rada gminy, w ramach kompetencji do określania organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy organów gminy, nie może określać zasad sprawowania mandatu radnego bowiem kwestie te zostały uregulowane przepisami ustawowymi. Mandat radnego ma charakter mandatu wolnego, a jego wykonywanie poddane jest jedynie weryfikacji wyborczej. Sposób oraz częstotliwość wykonywania obowiązków radnego pozostawione jest uznaniu radnego (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 5 lutego 2015 r., sygn. III SA/Lu 647/14). Mandat radnego gminy jest mandatem wolnym. Radny reprezentuje całą wspólnotę samorządową, tzn. wszystkich mieszkańców gminy, a nie tylko swój komitet bądź swoich wyborców. Mieszkańcy nie mogą zmusić radnego do ściśle wyznaczonych działań. Jest to o tyle istotne - że skoro wyborcy nie mogą ograniczać swobody radnego w wykonywaniu jego mandatu, to tym bardziej rada gminy nie może dodatkowo go krępować. W szczególności nie wolno radzie stosować wobec niesumiennego radnego żadnych środków dyscyplinujących (tak Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach wyroku z dnia 22 sierpnia 2013 r., sygn. II SA/Ke 449/13).

W § 40 i § 41 Rada uregulowała możliwość odbywania wspólnych sesji z inną radą (innymi radami). Wspólna sesja miałaby być zwoływana przede wszystkim dla rozpatrzenia i rozstrzygnięcia spraw wspólnych dla danych terenów oraz z okazji uroczystości. Rada wprowadziła również procedurę dotyczącą kwestii ich zwoływania oraz głosowania. W ocenie organu nadzoru regulacje te nie znajdują uzasadnienia i zostały podjęte bez podstawy prawnej. Ustawa o samorządzie gminnym przewiduje, iż współdziałanie gmin w realizacji zadań publicznych może odbywać się w ramach prawa publicznego (administracyjnego) lub prywatnego (cywilnego). Współdziałanie gmin w pierwszej z wymienionych form następuje na podstawie porozumień (art. 8 ust. 2a, art. 74), w ramach stowarzyszeń (Rozdział 9) i związków międzygminnych (art. 64-73b). W ramach tych rozwiązań gmina ma możliwość nawiązania współpracy z innymi jednostkami samorządu terytorialnego. Ustawodawca nie przewidział, a tym samym nie dopuścił, wspólnych sesji poszczególnych rad gmin. Z przepisu art. 22 ust. 1 ustawy wynika, że zawarte w statucie regulacje dotyczyć mają struktury i zagadnień wewnątrz gminnych, a co za tym idzie nie mogą normować trybu pracy organów niebędących organami tej gminy, a w szczególności organów innych gmin". Regulacje dotyczące odbywania wspólnych sesji rady gminy z radami innych jednostek samorządu terytorialnego stanowią materię wykraczającą poza tak zakreślone granice swobody rady gminy w kształtowaniu treści statutu (tak też Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 2 listopada 2009 r., sygn. akt II SA/Op 290/09).

W § 11 ust.1 regulaminu Komisji Rewizyjnej będącym załącznikiem Nr 5 do statutu gminy Rada Miejska w Szlichtyngowej nałożyła na kierownika kontrolowanego podmiotu obowiązek zapewnienia komisji rewizyjnej odpowiednich warunków do prawidłowego przeprowadzenia kontroli, a w dalszych ustępach tego paragrafu rozwinęła na czym one polegają. W ocenie organu nadzoru postanowienia te stanowią przekroczenie upoważnienia do określania w statucie gminy zasady i trybu działania komisji rewizyjnej (art. 18a ust. 5 ustawy), gdyż nałożenie obowiązków określonego zachowania na kierowników kontrolowanego podmiotu nie mieści się w zakresie zasad i trybu działania komisji rewizyjnej. Należy podkreślić, że komisję rewizyjną powołuje się w celu kontrolowania działalności wójta gminy oraz gminnych jednostek organizacyjnych (art. 18a ust. 1 ustawy), jak również wykonywania innych zadań kontrolnych zleconych przez radę gminy (art. 18a ust. 4 zd. 1 ustawy). Komisja rewizyjna nie ma natomiast uprawnień nadzorczych. Może ona badać i oceniać prawidłowość działań kontrolowanych organów i jednostek organizacyjnych, nie może im jednak wydawać wiążących dyspozycji dotyczących usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości (zaleceń pokontrolnych), usuwać ich we własnym zakresie ani stosować sankcji wobec osób winnych zaistnienia tych nieprawidłowości. Z tego też powodu nie można uznać, by dopuszczalne było zobowiązanie kierowników kontrolowanych podmiotów do zapewnienia warunków i środków niezbędnych do prawidłowego przeprowadzenia kontroli.

Jak już wskazano wyżej rada gminy po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami odrębnym statutem uchwala organizację i zakres działania jednostki pomocniczej (art. 35 ustawy). W statucie jednostki pomocniczej rada zobowiązana jest określić co najmniej: nazwę i obszar jednostki pomocniczej; zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej; organizację i zadania organów jednostki pomocniczej; zakres zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji; zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej. Rada gminy nie została jednak upoważniona przez ustawodawcę do tworzenia czy też definiowania „samorządu mieszkańców wsi”. Dlatego § 2 załącznika Nr 5 do

statutu gminy – statut sołectw, zgodnie z którym „Ogół mieszkańców sołectwa stanowi Samorząd Mieszkańców Wsi” został podjęty z rażącym przekroczeniem delegacji ustawowej przyznanej radzie gminy.

W § 6 Rada postanowiła: Do zakresu działania sołectwa należą wszystkie sprawy publiczne sołectwa nie zastrzeżone ustawami i statutem gminy dla organów gminy i innych podmiotów”. Należy jednak zauważyć, że zgodnie z art. 35 ust. 3 pkt 4 statut jednostki pomocniczej musi określać zakres zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji. Oznacza to, że sołectwo może wykonywać tylko takie zadania jakie zostały mu przekazane przez radę gminy w statucie sołectwa. Ustanowienie przez lokalnego prawodawcę domniemania do wykonywania zadań na rzecz organów sołectwa musi więc zostać uznane za niedopuszczalne. Poza tym sołectwo jest jedynie organem pomocniczym gminy. Zgodnie zaś z art. 18. ust. 1 ustawy „Do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej”. Przepis ten ustanawia domniemanie właściwości rady gminy we wszystkich sprawach pozostających w zakresie działania gminy.

Mając na uwadze powyższe naruszenia, należało stwierdzić nieważność Uchwały Nr XIV/95/16 w całości.

Pouczenie:

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia. Skargę wnosi się za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

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.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i
Kontroli

Teresa Kaczmarek