



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

---

Warszawa, dnia 14 grudnia 2019 r.

Poz. 15280

**Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-R.4131.38.2019.AW**

**Wojewody Mazowieckiego**

z dnia 11 grudnia 2019 r.

dotyczy uchwały nr X.62.2019 Rady Gminy Goszczyn z dnia 30 października 2019 r. w sprawie Statutu Gminy Goszczyn.



Warszawa, 11 grudnia 2019 r.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

WNP-R.4131.38.2019.AW

**Rada Gminy Goszczyn  
ul. Bądkowska 2  
05-610 Goszczyn****Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, poz. 1309, poz. 1696, poz. 1815)

**stwierdzam nieważność**

§ 1 pkt 5, § 11 ust. 4, § 24 ust. 1 i ust. 2, § 38 ust. 2, § 39, § 42 ust. 3, § 49, § 60, § 61, § 69 ust. 2, § 74, § 82, § 83, § 94 ust. 2, § 99 ust. 7, § 108, § 111 i § 114, załącznika do uchwały nr X.62.2019 Rady Gminy Goszczyn z dnia 30 października 2019 r. w sprawie Statutu Gminy Goszczyn.

**Uzasadnienie**

Rada Gminy Goszczyn na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, przedmiotową uchwałą uchwaliła Statut Gminy Goszczyn. Treść Statutu jest załącznikiem do uchwały.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 13 listopada 2019 r.

Uchwała w sprawie uchwalenia statutu jest aktem prawa miejscowego regulującym istotne kwestie dotyczące jednostki samorządu terytorialnego. Dlatego przy opracowywaniu statutu istotna jest szczególna staranność przy jego opracowywaniu, zatem uchwała nie może budzić wątpliwości co do zawartych w nim regulacji.

W ocenie organu nadzoru, nie wszystkie zapisy Statutu, stanowiącego załącznik do uchwały, są prawidłowe.

W § 1 pkt 5 Statutu Rada zapisała, że uchwała określa zasady dostępu i korzystania przez obywateli z dokumentów Rady, Komisji i Wójta. Zasady dostępu do dokumentów określa art. 11b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Każdy ma prawo dostępu do dokumentów, nie

tylko mieszkańiec gminy, czy obywatel, ale także inne osoby jak np.: cudzoziemcy, bezpaństwowcy.

W § 11 ust. 4. Jest sprzeczny z art. 48 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

W § 24 ust. 1 Rada wprowadziła zapis cyt.: „Przed każdą sesją Przewodniczący Rady po zasięgnięciu opinii Wójta ustala listę osób zaproszonych na sesję.”. Zapis ten w części dotyczącej zasięgnięcia opinii Wójta jest nieprawidłowy, gdyż narusza samodzielność Przewodniczego Rady i jego uprawnienia jasno określone w art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

W § 24 ust. 2 Rada zapisała, że w sesjach uczestniczą z głosem doradczym Wójt, Sekretarz i Skarbnik Gminy. Obowiązek ten wprowadzono z przekroczeniem uprawnienia do kształtowania ustroju Gminy. Zadania i obowiązki wójta określają przepisy art. 30 – 33 ustawy o samorządzie gminnym. W tych regulacjach nie ma wskazania dotyczącego konieczności uczestniczenia przez wójta w sesjach rady gminy. Uczestniczenie w sesjach rady gminy jest jedynie uprawnieniem wójta jako organu przygotowującego projekty uchwał rady gminy, a nie jego obowiązkiem (wyrok WSA we Wrocławiu z 7 października 2009 r., sygn. akt III SA/Wr 369/09). Ponadto Rada nie ma żadnego upoważnienia do nakładania poleceń na jakiegokolwiek pracownika urzędu gminy. Skoro z mocy ustawy wójt jest zwierzchnikiem służbowym w stosunku do pracowników urzędu gminy, to dochodzi do naruszenia kompetencji przysługujących wójtowi, co narusza regulację zawartą w art. 33 ust. 3 i 5 ustawy o samorządzie gminnym.

W § 38 ust. 2. Nie wszystkie wnioski formalne podlegają głosowaniu. Np. stwierdzenie quorum (pkt 1) i przestrzeganie regulaminu obrad (pkt 9)

W § 39 Statutu Rada uchwaliła, że sprawy osobowe Rada rozpatruje w obecności zainteresowanego, ale może jednak postanowić inaczej. Przepis taki nie może się ostać, bo nie wiadomo o jakie sprawy chodzi – system prawa polskiego nie zna pojęcia „sprawy osobowe”. Przepis zatem nie poddaje się żadnej ocenie i jest całkowicie nieczytelny.

W § 42 ust. 3 Rada zapisała, że w przypadku oczywistych pomyłek w uchwale, nie potrzeba podejmować odrębnej uchwały. Zapis ten jest niedopuszczalny, gdyż akt prawny już podjęty zmienić lub znowelizować może tylko sama rada gminy po głosowaniu i podjęciu uchwały na zasadach określonych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej ( Dz. U. z 2016 r. poz. 283 ).

W § 49 Rada uchwaliła, że obsługę techniczno-administracyjną Rady Gminy, komisji i radnych sprawuje pracownik Urzędu Gminy, zatrudniony na stanowisku ds. obsługi rady. W ust. 2 Rada zapisała, że pracownik ten podlega w zakresie poleceń dotyczących obsługi zadań związanych z funkcjonowaniem Rady Gminy Przewodniczącemu Rady. Zapisy te z jednej strony naruszają samodzielność wójta, o której była mowa wyżej przy analizie § 24 ust. 2 Statutu. Z drugiej strony, zapisy te są sprzeczne z treścią art. 21a ustawy o samorządzie gminnym i ograniczają kompetencje przewodniczącego rady: w obecnym stanie prawnym przewodniczący rady ma kompetencje władcze wobec wszystkich pracowników urzędu gminy, wykonującym zadania „organizacyjne, prawne i inne”, związane z funkcjonowaniem rady, komisji i radnych.

W § 60 Rada powtórzyła zapis § 59 ust. 2, modyfikując go na końcu zdania. Regulacja ta jest nieprawidłowa, prawidłowa jest definicja § 59 ust. 2. NSA w wyroku z dnia 20 grudnia 1994 r. SA/Kr 2423/94 uznał, że gdy przedmiotem głosowania jest wybór jednego spośród kilku

rozwiązań, to wtedy przez zwykłą większość rozumieć należy liczbę głosów za jednym z nich, która jest większa od liczby głosów przypadających osobno na każde rozwiązanie.

W § 61 Rada określiła, jak rozumieć głosowanie bezwzględną większością głosów. Podana definicja jest nieprawidłowa. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądownoadministracyjnym, „bezwzględna większość” oznacza, iż za danym projektem oddano co najmniej o jeden głos więcej od sumy pozostałych głosów ważnie oddanych, to znaczy przeciwnych i wstrzymujących”. Zapisy ust. 2 i ust. 3 dotyczące bezwzględnej większości głosów przy parzystej liczbie głosujących czy nieparzystej liczbie głosujących są w ocenie organu nadzoru zbędne a ponadto mało precyzyjne. Wskazać należy, że NSA w wyroku z dnia 16 września 1993 r. SA/Ka 1351/93, uznał, że przy nieparzystej liczbie głosujących bezwzględną większością głosów jest ca najmniej pierwsza liczba naturalna przewyższająca połowę ważnie oddanych głosów.

W § 69 ust. 2 Statutu Rada uchwaliła, że radny winien usprawiedliwić swoją nieobecność na sesji lub komisji, składając stosowne pisemne wyjaśnienia. Powyższy zapis w sposób istotny narusza prawo, gdyż rada nie może bez wyraźnego upoważnienia ustawowego, a takowego brak, stosować wobec radnego żadnych środków dyscyplinujących w przypadku niemożności uczestniczenia w obradach, niezależnie od oceny, że ma to znamiona uchylania się przez niego od obowiązku uczestniczenia w pracach Rady i jej Komisji.

W § 74 Rada wprowadziła zapisy dotyczące wyłączenia członków Komisji rewizyjnej z udziału w kontroli. Zapisy Statutu budzą zastrzeżenia w zakresie ustanowienia obowiązku wyłączenia członka komisji rewizyjnej od udziału w pracach tej komisji, jeżeli może powstać podejrzenie o ich stronniczość lub interesowność. Regulacja ta jest niedopuszczalną zmianą zapisu art. 25a ustawy o samorządzie gminnym, z którego wynika, że radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego. Odmienna anizeli ustawowa regulacja zawarta w Statucie stanowi o konieczności stwierdzenia nieważności zapisu statutowego.

W § 82 Rada uchwaliła, że w razie stwierdzenia w toku kontroli okoliczności uzasadniających podejrzenie popełnienia przestępstwa, kontrolujący niezwłocznie powiadamia o tym kierownika kontrolowanej jednostki i Wójta wskazując dowody uzasadniające zawiadomienie. W ust. 2 Rada zapisała, że jeżeli podejrzenie dotyczy osoby Wójta, kontrolujący zawiadamia o tym Przewodniczącego Rady. Jest to niedopuszczalna modyfikacja art. 304 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1987 z późn. zm.), który w § 1 stanowi cyt: : „każdy, dowiedziawszy się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, ma społeczny obowiązek zawiadomić o tym prokuratora lub policję”.

W § 83 Statutu, Rada postanowiła, że kierownik kontrolowanej jednostki obowiązany jest zapewnić warunki i środki dla prawidłowego przeprowadzenia kontroli, w szczególności w postaci wstępu do pomieszczeń, przedkładania dokumentów itd. Zapis ten stanowi przekroczenie upoważnienia do określania w statucie zasad i trybu działania komisji rewizyjnej (art. 18a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym), gdyż nałożenie obowiązków określonego zachowania na kierownika kontrolowanego podmiotu nie mieści się w pojęciu „zasad i trybu działania komisji rewizyjnej:” W ramach zasad i trybu działania komisji rewizyjnej powinny być uregulowane wyłącznie działania członków komisji rewizyjnej. Ponadto, ponownie odnosząc się do zapisów art. 33 ust. 3 i 5 ustawy o samorządzie gminnym, to wójt jako kierownik

i zwierzchnik służbowy m.in. kierowników jednostek organizacyjnych jest wyłącznie upoważniony do decydowania o zakresie i rodzaju obowiązków pracowniczych oraz do wydawania wiążących poleceń dotyczących pracy.

W § 94 ust. 2 Rada zapisała, że Komisja Rewizyjna może korzystać z porad, opinii i ekspertyz osób posiadających wiedzę fachową w zakresie związanym z przedmiotem jej działania. W celu wykonania zadań kontrolnych komisja rewizyjna w razie konieczności zwraca się z wnioskiem do wójta o wykonanie analiz i ekspertyz. Wskazać należy, że Komisja rewizyjna nie jest organem kontrolnym gminy, a jedynie aparatem pomocniczym rady, za którego pomocą rada gminy wykonuje swoją funkcję kontrolną. Oznacza to, że komisja rewizyjna, podobnie jak każda inna komisja rady, dokonując czynności kontrolnych, nie działa samodzielnie, może bowiem wykonywać te czynności wyłącznie w zakresie i trybie ustalonym przez radę i przedstawia radzie wyniki kontroli wraz ze stosownymi wnioskami. Dlatego też po przeprowadzonej kontroli w jednostkach podległych gminie, komisja rewizyjna powinna zgłosić swoje wnioski i zastrzeżenia radzie gminy. To Rada gminy jest uprawniona do składania odpowiednich wniosków wójtowi. Wójt jest bowiem organem, który stosownie do zapisu art. 31 ustawy o samorządzie gminnym kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz. Regulacje Statutu, wprowadzone w sposób odmienny, aniżeli wynikający z art. 15 i 18a ustawy o samorządzie gminnym, a jednocześnie naruszające art. 19 ust. 1 ustawy, nie mogą zostać uznane za zgodne z prawem.

W § 99 w ust. 7 brak jest delegacji dla przewodniczącego komisji na prowadzenie i ochronę dokumentacji będącej w posiadaniu komisji.

W § 108 brak jest delegacji która by nakazywała Wójtowi zapewniać klubom warunki organizacyjne w zakresie niezbędnym do ich funkcjonowania

W § 111 Rada zapisała, że obywatelom udostępnia się dokumenty określone w ustawach. Zapis taki nie może się ostać, o czym była mowa wyżej w odniesieniu do § 1 pkt 5 Statutu. Uwaga ta dotyczy również tytułu Rozdziału Statutu, stanowiącego o zasadach dostępu i korzystania przez obywateli z dokumentów Rady, komisji i Wójta gdzie też jest mowa o „obywatelach”.

W § 114 Rada stanowiąc o realizacji uprawnień odnośnie zasad dostępu i korzystania przez obywateli z dokumentów Rady, Komisji i Wójta odniosła się do § § 115 i 117, których w Statucie nie ma.

Biorąc powyższe pod uwagę uznać należy, uchwała Rady Gminy we wskazanych przepisach narusza prawo w sposób istotny, co uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w części.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa w zakresie objętym orzeczeniem, z dniem jego doręczenia.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za moim pośrednictwem.

WOJEWÓDZA MAZOWIECKI  
  
Konstanty Radziwiłł