



WOJEWODA MAZOWIECKI  
Nr LEX - I.4131.106.2013.MPZ

Warszawa, 19 sierpnia 2013 r.

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 i 645)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XLVII/277/2013 Rady Miejskiej w Łomiankach z dnia 18 lipca 2013 r. w *sprawie uchwalenia Statutu Gminy Łomianki*.

## Uzasadnienie

Na sesji w dniu 18 lipca 2013 r. Rada Gminy Łomianki uchwaliła Statut Gminy. Organ nadzoru, dokonując oceny prawnej kwestionowanego Statutu, miał na uwadze, że jest to podstawowy akt ustrojowy gminy, a przyznane radom gmin prawo do kształtowania ich ustroju wewnętrznego, stanowi realizację postulatu zapisanego w art. 4 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, aby niezależnie od regulacji zawartych w Konstytucji i ustawach ustrojowych, zapewnić społecznościom lokalnym uprawnienia niezbędne do realizacji specyficznych zadań, zgodnie z prawem. Prawo to jest też wyrazem respektowania przez ustawodawcę samodzielności gminy w zakresie kształtowania struktury organizacyjnej swoich organów, tak, aby w maksymalny sposób wypełniała swoje zadania (wyrok NSA z dnia 8 lutego 2005 r. sygn. akt OSK 1122/04).

Jedyną granicą i barierą ograniczającą swobodę lokalnego prawodawcy są przepisy Konstytucji RP, ratyfikowanych umów międzynarodowych oraz ustaw. Tylko zatem naruszenie wyraźnej treści ustawy jest przeszkodą wprowadzenia do statutu przepisu o wewnętrznym ustroju gminy. Organ nadzoru dokonując oceny prawnej tego aktu musi wykazać jego niezgodność z konkretnym przepisem prawa.

Uwzględniając wskazane wyżej zasady, organ nadzoru dokonał oceny prawnej kwestionowanej uchwały i stwierdził, że zawarte w niej normy naruszają obowiązujące przepisy prawa w sposób istotny, a zakres uchybień oraz ich ilość uzasadniają stwierdzenie nieważności tej uchwały w całości.

W pierwszej kolejności podnieść należy, że w Statucie nie został uregulowany w istocie tryb pracy organu wykonawczego gminy, zatem nie wypełniono dyspozycji zawartej w art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zwanej dalej „ustawą”, który stanowi, że statut określa organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy.

Wprawdzie Rozdział II Statutu opatrzony został tytułem *Władze Gminy*, sugerującym określenie także trybu działania wójta, jednakże przepisy zamieszczone w nim zawierają jedynie wskazanie Burmistrza jako organu gminy (§ 7 pkt 2), uprawnienie Burmistrza do złożenia wniosku o zwołanie sesji Rady Miejskiej w Łomiankach (§ 11 ust. 3 pkt 1), przyznanie Burmistrzowi inicjatywy uchwałodawczej (§ 12 ust. 1 pkt 1) oraz nałożenie na Burmistrza obowiązku udzielania odpowiedzi na interpelacje i zapytania (§ 16 ust. 1)

Kwestionowana uchwała nie zawiera postanowień regulujących zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej, a taki wymóg zawarty jest w art. 5 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Przykładowo Wojewoda Opolski w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 7 marca 2003 r., PN.III-AB-0911-1-26/2003, OwSS 2004, nr 2, poz. 62, stwierdził, że brak w statucie gminy postanowień dotyczących zasad tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostek pomocniczych skutkuje nieważnością całego statutu, ponieważ kwestia ta należy do istotnych elementów statutu. W wyroku z dnia 13 grudnia 2005 r. NSA w Warszawie przyjął, że: „*Brak uregulowania statutowego kwestii wskazanych w art. 5 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym stanowi niewątpliwie wadę prawną statutu, nie może jednak stanowić podstawy do odmawiania gminom prawa do zniesienia jednostki pomocniczej.*”. Brak regulacji w tym zakresie nie pozbawia zatem gminy kompetencji do tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej, skutkuje jednak istotnym naruszeniem prawa, bowiem jednostki pomocnicze są podstawowym elementem struktury społeczno-terytorialnej, który winien być odzwierciedlony w podstawowym akcie ustrojowym gminy.

Regulacja Statutowa zawarta, w § 3 oraz Rozdziale III *Jednostki pomocnicze*, a także w załącznikach do Statutu nr 1 *Podział administracyjny Gminy Łomianki* i nr 1a *Wykaz ulic granicznych dla jednostek pomocniczych Gminy*, ogranicza się do wskazania nazw jednostek

pomocniczych (osiedli i sołectw) oraz ich granic, a nadto skrótowego określenia trybu wyboru organów jednostek pomocniczych i zakresu działania jednostek pomocniczych, w tym zarządu mieniem komunalnym i gospodarki finansowej w ramach budżetu Gminy.

Ponadto w § 17 ust. 3 Statutu przewidziano, że „*W imieniu przewodniczącego jednostki pomocniczej może wystąpić inny członek zarządu*”. Takie unormowanie w sposób istotny narusza art. 37a ustawy o samorządzie gminnym, który zastrzega dla przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej prawo do uczestniczenia w pracach rady na zasadach określonych w statucie gminy.

Rada Miejska w Łomiankach zobowiązana była do ścisłego wypełnienia delegacji ustawowej. Z samej Konstytucji wynika bowiem ustanowienie aktu prawa miejscowego wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 94). Stanowisko takie wyraził także Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 września 2003 r. (sygn. akt II SA/Ka 1044/03 niepublikowany), w którym stwierdził, że brak wymaganego przepisami ustawy elementu składającego się na treść aktu realizującego delegację ustawową skutkuje uznaniem uchwały za istotnie naruszającą prawo.

Ponadto w kwestionowanym Statucie Gminy Łomianki, organ nadzoru stwierdził istotne naruszenia prawa w następujących unormowaniach:

- 1) w § 10 ust. 5 Regulaminu Pracy Rady Miejskiej w Łomiankach ustalono obowiązek odnotowywania w protokole imion i nazwisk radnych, którzy opuścili obrady przed ich zakończeniem, natomiast w § 13 ust. 2 Regulaminu Pracy Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej określono, że w głosowaniu nad wnioskiem o absolutorium członkowie Komisji głosują wyłącznie „za” lub „przeciw”, pozbawiając tym samym radnych możliwości wstrzymania się od głosu. Takie unormowania ograniczają samodzielność radnego w wykonywaniu mandatu. Należy podkreślić, że bez wyraźnej podstawy prawnej nie można wprowadzać tego rodzaju ograniczeń. W szczególności nie wolno stosować żadnych środków dyscyplinujących (nawet wobec niesumiennego radnego) w tym także wobec radnego nieuczestniczącego w pracach Rady. Tezę tę potwierdza orzecznictwo administracyjne (wyrok WSA w Krakowie z dnia 24 października 2007 r. sygn. akt III SA/Kr 625/07). Należy podkreślić, że przed przystąpieniem do wykonywania mandatu, radni składają ślubowanie według roty ustalonej w art. 23a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym: „*Wierni Konstytucji i prawu Rzeczypospolitej Polskiej, ślubuję uroczyście obowiązki radnego sprawować godnie, rzetelnie i uczciwie, mając na uwadze dobro mojej gminy i jej mieszkańców*”. Mandat radnego jest więc mandatem wolnym, co oznacza, że reprezentuje on całą wspólnotę samorządową, a za wyniki swych działań wynikających z wykonywania mandatu, ponosi jedynie odpowiedzialność polityczną, która jest weryfikowana podczas wyborów do rady następnej kadencji;
- 2) w § 12 ust. 4 Regulaminu Pracy Rady Miejskiej w Łomiankach powtórzono regulację art. 20 ust. 1a ustawy o samorządzie gminnym, przy czym regulację tę potraktowano wybiórczo, bowiem na mocy art. 20 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym w przypadku zmiany porządku obrad sesji nadzwyczajnej wymagana jest dodatkowo zgoda osób, które wniosły o zwołanie takiej sesji. Podkreślić należy że, co do zasady, w aktach prawnych wydawanych przez lokalnego prawodawcę, bez wyraźnego upoważnienia ustawowego nie można zmieniać ani modyfikować regulacji ustawowych;
- 3) w § 35 ust. 2 Regulaminu Pracy Rady Miejskiej w Łomiankach zmodyfikowano przepis art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym poprzez ustalenie, że „*Rada odmówi zgody na rozwiązanie stosunku pracy z Radnym, jeśli uzna, że podstawą rozwiązania tego stosunku mogą być zdarzenia związane z wykonywaniem przez niego mandatu.*”. Tymczasem stosownie do art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym rada nie może wyrazić zgody, jeżeli podstawą rozwiązania stosunku pracy są zdarzenia związane

z wykonywaniem mandatu. Odmowa wyrażenia zgody na zwolnienie musi być podporządkowana ochronie wartości, które są istotne i chronione przez porządek prawny. Motywy dla jakich podjęto uchwałę udzielającą zgody bądź odmawiającą udzielenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy powinny wynikać z treści uzasadnienia tej uchwały (vide wyrok NSA z dnia 18 września 2008 r. sygn. akt II OSK 952/08). Przesłanką do odmowy wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy nie może być jedynie przypuszczenie rady, że zwolnienie ma związek z wykonywaniem mandatu radnego - związek ten musi zostać wprost wykazany w uzasadnieniu do uchwały.

Na marginesie zauważyć należy, że w § 11 ust. 6 zdanie pierwsze i drugie Regulaminu Pracy Rady Miejskiej w Łomiankach używa się nieprawidłowej terminologii, mówiąc o protokole w miejsce projektu protokołu, tym bardziej że do projektu protokołu odwołuje się § 11 ust. 7 tegoż Regulaminu.

Akt prawa miejscowego podlega ogólnym regułom stanowienia aktów normatywnych podporządkowanych ustawie i nie służy do jej przepisywania, bądź modyfikowania jej norm. Przy opracowywaniu aktów normatywnych należy respektować zasady określone w Zasadach Techniki Prawodawczej, zawartych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. Nr 100, poz. 908), które wymagają od organu stanowiącego staranności w działaniach prawodawczych, a także wprowadzają wymóg redagowania przepisów prawnych tak aby dokładnie, w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nim norm, wyrażały intencje prawodawcy.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy Gminie skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia .

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Mazowiecki:  
*Jacek Kozłowski*

