



**WOJEWODA MAZOWIECKI**  
WNP-R.4131.23.2018.MN

Warszawa, 2 listopada 2018 r.

**Rada Gminy Borkowice**  
**ul. Ks. Jana Wiśniewskiego 42**  
**26-422 Borkowice**

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 z późn. zm.)

#### **stwierdzam nieważność:**

§ 14 ust. 3, § 16, § 20, § 22 ust. 2 i 3, § 33 ust. 2, § 41 ust. 2, 43 ust. 8, § 44 ust. 4, § 63 ust. 3, § 64, § 65, § 66, § 67, § 68, § 81 ust. 1, § 85 ust. 3, § 86 ust. 2 i § 95 Załącznika do uchwały Rady Gminy Borkowice z dnia 26 września 2018 roku Nr XLI/235/2018 w sprawie Statutu Gminy Borkowice.

#### **Uzasadnienie**

Rada Gminy Borkowice w dniu 26 września 2018 r. podjęła uchwałę Nr XLI/235/2018 w sprawie Statutu Gminy Borkowice. Treść Statutu została określona w załączniku do uchwały.

Regulacja Statutu w wielu miejscach nie jest zgodna z obowiązującymi przepisami.

W § 14 ust. 3 Rada nie określiła sposobu doręczania zawiadomień o zwołaniu sesji, ograniczając regulację do stwierdzenia, że zawiadomienia doręcza się „w skuteczny sposób”. Zapis taki nie może się ostać, ponieważ nie gwarantuje pewności obrotu prawnego w kluczowej kwestii zawiadamiania o terminie sesji rady. Przepisy statutu, podstawowego aktu normatywnego o charakterze ustrojowym, nie mogą zawierać regulacji niejasnych. Procedura zwołania sesji rady warunkuje skuteczność uchwał podejmowanych na posiedzeniu, zatem musi być zapisana precyzyjnie, gwarantując bezpieczeństwo obrotu prawnego.

W Dziale III Statutu, o tytule Komisje Rady Gminy, zawarto Rozdział 6, zatytułowany Komisje stałe i doraźne. W Rozdziale tym uregulowano tryb pracy komisji Rady Gminy Borkowice. Wśród zapisów uchwały zamieszczono § 43 ust. 8 stanowiący, że szczegółowe zasady działania, w tym odbywania posiedzeń, obradowania, powoływania podkomisji i zespołów, komisja rady ustala we własnym zakresie, działając w porozumieniu z Przewodniczącym Rady, a w przypadku nie ustalenia tych zasad stosuje się odpowiednio przepisy Statutu Gminy. Powyższy zapis stanowi naruszenie prawa w zakresie przyznania w sposób nieuprawniony kompetencji Przewodniczącemu Rady, nie znajdujących umocowania ustawowego. Zapis ten, w zakresie przyznania uprawnień Przewodniczącemu Rady

do uzgadniania szczegółowych zasad działania komisji Rady, jest niezgodny z art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, który to stanowi, że zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. Z treści powyższego przepisu wynika, że ustawa w sposób ścisły określa kompetencje Przewodniczącego Rady, ograniczając je wyłącznie do zadań związanych z organizowaniem prac i prowadzeniem obrad. Przepis ten jednocześnie nie przewiduje możliwości rozszerzenia tych kompetencji. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 1 sierpnia 2018 r. sygnatura akt II OSK 1362/18:

*„Artykuł 19 ust. 2 u.s.g. kształtuje jednoznacznie usługowy charakter funkcji przewodniczącego w stosunku do rady gminy. Rada gminy, jak każdy organ kolegialny, musi mieć swego przewodniczącego i obraduje pod jego kierownictwem. Przewodniczącego rady można uznać jedynie za organ wewnętrzny rady gminy. Ani przewodniczący rady, ani jego zastępcy nie są organami gminy. Ich wyłącznym zadaniem jest sprawne organizowanie i prowadzenie prac rady, w tym przewodniczenie obradom rady. Poprzez organizowanie prac rady należy rozumieć wiele czynności, głównie o charakterze materialno-technicznym, takich jak przygotowywanie projektu sesji, zawiadomienie radnych o miejscu, terminie sesji oraz porządku obrad, przygotowanie dla radnych stosownych dokumentów i innych materiałów, odbieranie skarg lub wniosków kierowanych do rady itp.”.*

Podobne stanowisko zawarł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 3 listopada 2008 r., sygnatura akt IV SA/GI 396/08:

*„ Zadania związane z pełnieniem funkcji przewodniczącego rady gminy wynikają wprost z u.s.g. i mają charakter materialno-techniczny. Przepis art. 19 ust. 2 u.s.g. jednoznacznie kształtuje usługowy charakter funkcji przewodniczącego w stosunku do rady gminy, przez co, nie jest dopuszczalna zmiana, nie mówiąc już o odwróceniu tej relacji w statucie gminy. Nie ma podstawy do przyznania przewodniczącemu organu stanowiącego gminy jakichkolwiek innych uprawnień.”*

Do przyznania takich kompetencji Przewodniczącemu Rady nie upoważnia również art. 21 ustawy o samorządzie gminnym, który w ust. 1 stanowi, że rada gminy ze swojego grona może powoływać stałe i doraźne komisje do określonych zadań, ustalając przedmiot działania oraz skład osobowy. W art. 21 ust. 2 ustawy zapisano z kolei, że komisje podlegają radzie gminy, przedkładają jej plan pracy oraz sprawozdania z działalności. Z podanych wyżej przyczyn za niezgodny z obowiązującym prawem należy uznać również zapis § 44 ust. 4 Statutu Gminy Borkowice, w zakresie przyznania przewodniczącemu rady uprawnień do wydawania przewodniczącemu komisji rady poleceń zwołania posiedzenia komisji, jak również złożenia na sesji rady sprawozdania z jej działalności.

Określone w wyżej wskazanych przepisach ustawy o samorządzie gminnym kompetencje przewodniczącego rady nie przewidują uprawnień określonych w § 16 Statutu do ustalania przez Przewodniczącego listy osób zaproszonych na sesję w porozumieniu z Wójtem Gminy czy też określonego w § 85 ust.3 obowiązku ustalenia z Przewodniczącym Rady listy osób zapraszanych do udziału w posiedzeniach komisji.

Z tych też względów nieupoważniony, jako nie mający oparcia w ustawie, jest zapis § 22 ust. 2, przewidujący możliwość decydowania przez Przewodniczącego rady o sprostowaniu protokołu z sesji rady na wniosek radnych, oraz ustanowiony w § 22 ust.3 tryb odwołania w tym względzie od decyzji Przewodniczącego do Rady Gminy.

Z kolei regulacja zawarta w § 20 Statutu jest niedozwoloną modyfikacją zapisu art. 20 ust. 1a, ust.5 i 6 ustawy o samorządzie gminnym. Przepisy ustawy w sposób odmienny i jednoznaczny regulują zasady zmiany porządku obrad oraz zagadnienie wprowadzanie

projektów uchwały do porządku obrad. Nie znajduje też podstawy w ustawowych kompetencjach przewodniczącego zapis § 41 ust.2 przewidujący, że sprawy do rozpatrzenia przez komisję kieruje Przewodniczący Rady lub Wójt. Również Wójt jako organ wykonawczy Gminy nie posiada kompetencji do kierowania do organu pomocniczego rady, jakim jest komisja, spraw do rozpoznania. Z tych też względów należy uznać za niegodny z prawem zapis § 81 ust. 1 Statutu w zakresie nałożenia na komisję obowiązku rozpatrywania spraw przedstawionych jej przez Wójta Gminy. Również do kompetencji Przewodniczącego Rady nie należy rozpatrywanie wniosków o udostępnienie informacji publicznej, zapisane w § 95 Statutu. Zapis ten narusza prawo również poprzez nałożenie obowiązku zawarcia we wniosku do Przewodniczącego Rady o udostępnienie dokumentu uzasadnienia, jak również wskazanie, że zapis ustępu 1 odnosi się, jak wynika z jego tekstu, do pkt. 1 ppkt 3, przy czym nie wskazano jakiego paragrafu dotyczy odesłanie. Przez to zapis jest nieprecyzyjny i niejasny.

Sprzeczny z prawem jest też zapis § 33 ust.2 stanowiący, że zatwierdzenia w głosowaniu nie wymaga korekta eliminująca z podjętej uchwały oczywiste błędy. Żaden z przepisów ustawy bądź też rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r poz.283), które na mocy § 143 stosuje się do aktów prawa miejscowego, nie upoważnia Rady Gminy do dokonywania sprostowania oczywistych omyłek w podjętej uchwale bez głosowania. Stąd też również ten zapis należy uznać za niegodny z obowiązującymi przepisami.

Również za niezgodne z ustawą należy uznać zapisy § 63 ust.3, § 64, § 65, § 66, § 67 i § 68 zamieszczone w Rozdziale 7, Działu III Statutu Gminy Borkowice, zatytułowanym Komisja Rewizyjna. Na podstawie wskazanych zapisów przyznano komisji rewizyjnej uprawnienia do: składania odpisu protokołu z kontroli Przewodniczącemu Rady, z pominięciem Rady Gminy, występowania do kontrolowanych jednostek z wnioskami zmierzającymi do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, zapobieżenia im na przyszłość oraz usprawnienia działalności, która była przedmiotem kontroli (§ 64 Statutu), kierowania do jednostek skontrolowanych oraz wójta Gminy wystąpień pokontrolnych zawierających uwagi i wnioski w sprawie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości (§ 65 Statutu), zobowiązania kierowników kontrolowanych jednostek do których skierowano wystąpienie pokontrolne do zawiadomienia komisji, w wyznaczonym czasie, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków (§ 66 Statutu), uzyskania zgody komisji rewizyjnej na odstąpienie od wykonania wniosków dotyczących wyciągnięcia konsekwencji służbowych lub zastosowania innych przewidzianych prawem form odpowiedzialności wobec osób winnych (§ 67 Statutu) oraz udzielenia uprawnień do przekazania organom ścigania za pośrednictwem przewodniczącego rady spraw w przypadku ujawnienia przestępstw lub wykroczeń (§ 68 Statutu). Zapisy te są niedopuszczalne – Komisja Rewizyjna nie jest odrębnym organem gminy i nie może działać samodzielnie, poza Radą. Z tych też przyczyn niezgodny z ustawą jest zapis § 86 ust.2 odnoszący się do Komisji Gospodarczo–Budżetowej i Komisji do Spraw Społecznych a stanowiący, że rozstrzygnięcia komisji przedkłada się Przewodniczącemu Rady.

Stosownie do zapisu art. 15 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, organem kontrolnym w gminie jest rada gminy. W celu wykonywania swoich kompetencji kontrolnych, rada gminy powołuje komisję rewizyjną. Zgodnie bowiem z zapisem art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy, w tym celu powołuje komisję rewizyjną. W skład komisji rewizyjnej wchodzi radni, w tym przedstawiciele



wszystkich klubów z wyjątkiem przewodniczącego i wiceprzewodniczących rady gminy. Komisja rewizyjna zatem nie jest organem kontrolnym gminy, a jedynie aparatem pomocniczym rady, za którego pomocą rada gminy wykonuje swoją funkcję kontrolną. Oznacza to, że komisja rewizyjna, 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. Ta z kolei składa odpowiednie wnioski wójtowi. Wójt jest bowiem organem, który stosownie do zapisu art. 31 ustawy o samorządzie gminnym kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz. Tak więc przytoczone powyżej zapisy Statutu Gminy Borkowice regulujące sposób działania Komisji Rewizyjnej w sposób odmienny aniżeli wynikający z art. 15 i 18a ustawy o samorządzie gminnym nie mogą zostać uznane za zgodne z prawem. Ponadto należy wskazać, że jak wskazał to Wojewoda Śląski w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 9 marca 2011 roku, numer NP/II/0911/110/11:

*„Nie można uznać, by dopuszczalne było zobowiązanie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych do odpowiadania na wystąpienia pokontrolne komisji rewizyjnej, a także dostosowywanie się do jej wniosków i zaleceń. Zwierzchnikiem służbowym kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, którzy odpowiadają z kolei za całokształt działania jednostki, jest burmistrz i to właśnie on jest podmiotem uprawnionym do stosowania środków władczych wobec kierowników jednostek organizacyjnych.”*

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że uchwała Rady Gminy Borkowice, w zakresie objętym niniejszym rozstrzygnięciem, jest sprzeczna z obowiązującym prawem, co czyni rozstrzygnięcie koniecznym i uzasadnionym.

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

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

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipera