



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 25 października 2018 r.

WNP-P.4131.16.2018.PC

**Rada Gminy Mochowo**

ul. Sierpecka 2

09-214 Mochowo

**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**

uchwały Nr 370/XLVIII/2018 Rady Gminy Mochowo z dnia 20 września 2018 r. w sprawie Statutu Gminy Mochowo.

**Uzasadnienie**

Rada Gminy Mochowo na sesji w dniu 20 września 2018 r. podjęła uchwałę Nr 370/XLVIII/2018 w sprawie Statutu Gminy Mochowo.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru dnia 27 września 2018 r.

Zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie gminnym zwanej dalej „u.s.g.” w statucie określa się:

- zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostek pomocniczych gminy (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.),
- organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy (art. 22 ust. 1 u.s.g.),
- zasady działania klubów radnych (art. 23 ust. 4 u.s.g.),
- zasady udziału przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej w pracach rady gminy (art. 37a u.s.g.)

- uprawnienia jednostek pomocniczych do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy (art. 51 ust. 3 u.s.g.)

Udzielona radzie kompetencja ma szeroki zakres, co jednak nie oznacza dowolności w zakresie ustalania statutu, dlatego organ nadzoru wskazuje, iż Rozdział VII „Pracownicy samorządowi” oraz Rozdział IX „Gospodarka finansowa gminy” w sposób istotny naruszają prawo, gdyż zostały podjęte z przekroczeniem delegacji ustawowej. Nie są to kwestie do uregulowania w statucie, ponadto zawierają powtórzenia odpowiednio ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2018 r., poz. 1260, z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2077, z późn. zm.).

Podnieść również należy, że akty prawa miejscowego, rada gminy ma obowiązek konstruować zgodnie z zasadami techniki prawodawczej, zaś w myśl ich § 137 w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. W statucie gminy nie powinno się więc, co do zasady, powtarzać przepisów ustawy o samorządzie gminnym, nie może on także zawierać postanowień sprzecznych z przepisami tej ustawy. Powtórzenia w statucie przepisów ustawy o samorządzie gminnym oraz innych ustaw, a tym bardziej ich modyfikacja, stanowią istotne naruszenie § 137 w związku z § 143 zasad techniki prawodawczej. Podkreślić należy również, iż zgodnie z § 11 w zw. z § 143 zasad techniki prawodawczej w aktach prawa miejscowego nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych, a w szczególności apeli, postulatów, zaleceń, upomnień oraz uzasadnień formułowanych norm. Norma prawna to usankcjonowana dyrektywa postępowania.

Organ nadzoru w toku przeprowadzonej analizy zwrócił uwagę na nieprawidłowości i stwierdził co następuje:

**§ 3** istotnie narusza prawo, gdyż Rada Gminy Mochowo wskazała w nim, że:

*„Gmina Mochowo jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego Rzeczypospolitej Polskiej, posiada osobowość prawną, w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność wykonuje zadania publiczne na swoim terytorium, organizuje życie publiczne oraz zaspokaja zbiorowe potrzeby mieszkańców (ust. 1); Wszystkie osoby, które na stałe zamieszkują na obszarze Gminy, z mocy ustawy, stanowią gminną wspólnotę samorządową, realizującą swoje zbiorowe cele lokalne poprzez bezpośredni udział w wyborach, referendach i konsultacjach społecznych, a także w drodze obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej i poprzez swoje organy. (ust. 2).”* Przepisy powyższe nie mają charakteru merytorycznego, nie zawierają żadnych norm prawnych i stanowią niedopuszczalne powtórzenie i modyfikację ustawy. Już sam ustawodawca w art. 164 ust. 1

Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przesądził o tym, że podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina. Natomiast z ustawy o samorządzie gminnym wynika, że: mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową (art. 1 ust. 1); mieszkańcy gminy podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym (poprzez wybory i referendum) lub za pośrednictwem organów gminy (art. 11 ust. 1). Jak już wskazano wyżej, stanowiąc akty prawa miejscowego rada gminy ma obowiązek konstruować je zgodnie z zasadami techniki prawodawczej, zaś w myśl ich § 137 w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw.

§ 7 ust. 4 stanowi, że *„Zatrudnianie i zwalnianie kierowników jednostek organizacyjnych należy do kompetencji Wójta”*, co jest powtórzeniem art. 30 ust. 2 pkt 5 u.s.g.

§ 9 ust. 2 stanowi, że *„Radni składają ślubowanie na pierwszej sesji rady gminy lub na pierwszej sesji, na której są obecni. Z chwilą złożenia ślubowania radni mogą przystąpić do wykonywania mandatu”*, co jest powtórzeniem art. 23a u.s.g.

§ 9 ust. 3 przewiduje wystawianie radnym, przez Przewodniczącego Rady, dokumentu stwierdzającego pełnienie funkcji. W ocenie organu nadzoru, przepisy prawa nie uprawniają Rady do regulacji tego zagadnienia. Nie można bowiem uznać, że posługiwanie się dokumentem potwierdzającym pełnienie funkcji radnego, stanowi element niezbędny do wykonywania tej funkcji. Ponadto zapis § 9 ust. 3 statutu w sposób istotny narusza art. 449 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2018 r. poz. 754, z późn zm.), w myśl którego *„Gminna komisja wyborcza wydaje radnym zaświadczenia o wyborze. Wzór zaświadczenia określa Państwowa Komisja Wyborcza”*. Zgodnie z Uchwałą Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 3 września 2018 r. *w sprawie ustalenia wzorów protokołów, zestawień i zaświadczeń o wyborze sporządzanych przez terytorialne komisje wyborcze w wyborach do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw i rad dzielnic m. st. Warszawy oraz w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast*, zaświadczenie o wyborze radnego zawiera imię i nazwisko radnego, nazwę jednostki samorządu terytorialnego, do której został wybrany, opatrzone jest pieczęcią komisji i podpisem jej przewodniczącego. Tak wystawione zaświadczenie jest zatem jedynym dokumentem potwierdzającym sprawowanie mandatu radnego, jaki został przewidziany przez ustawodawcę w przepisach.

§ 9 ust. 4 *„W związku z wykonywaniem mandatu radni korzystają z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych”*, stanowi powtórzenie art. 25 ust. 1 u.s.g.

§ 11 ust. 1 określa obowiązki radnego, które zostały uregulowane w art. 23 ust. 1 u.s.g.

Ponadto, określenie obowiązków radnego nie stanowi regulacji trybu pracy organów gminy (rady gminy) zatem nie jest materia, którą należy regulować w statucie, tym samym przedmiotowa regulacja została podjęta z przekroczeniem delegacji ustawowej.

Rada Gminy w paragrafie § 12 ustaliła, że: „1. Za udział w pracach Rady oraz Komisji radnemu przysługuje dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowych, na zasadach określonych w odrębnej uchwale. 2. Należności, o których mowa w ust. 1, mogą być płacone w formie ryczałtowanej określonej przez Radę. 3. Rada bierze pod uwagę funkcje pełnione przez radnego. 4. Rada może postanowić o zmniejszeniu wysokości diety w przypadku nieobecności radnego na sesjach Rady i posiedzeniach Komisji.” Kwestię dotyczącą diet radnych rada gminy reguluje odrębną uchwałą podjętą na podstawie art. 25 ust. 4 u.s.g., nie zaś w statucie gminy. Ponadto wskazać należy, że dieta stanowi rekompensatę za utracone przez radnego zarobki, a zatem nie może być płacona w formie ryczałtu. W sytuacji, gdy ustalenie świadczenia następuje w formie ryczałtu, brak przewidzianych potrąceń diety za przypadki nieobecności na posiedzeniach, czy innych obowiązkowych czynnościach, sprawia, że nie mamy już do czynienia ze świadczeniem wyrównawczym (kompensacyjnym), a świadczeniem pracowniczym. Nadmienić należy, że treść ust. 3 omawianego przepisu jest powtórzeniem art. 25 ust. 8 u.s.g.

§ 15 ust. 2 „Pierwszą sesję nowo wybranej Rady, do czasu wyboru Przewodniczącego Rady, prowadzi najstarszy wiekiem radny”, stanowi powtórzenie art. 20 ust. 2c u.s.g.

§ 15 ust. 3 „Wyboru Przewodniczącego Rady dokonuje się w głosowaniu tajnym, spośród nieograniczonej liczby kandydatów bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady” stanowi powtórzenie art. 19 ust. 1 u.s.g.

§ 15 ust. 5 stanowi, że „Funkcji Przewodniczącego Rady nie można łączyć z funkcją członka Komisji Rewizyjnej oraz z przewodniczeniem w Komisjach stałych Rady.” Zdaniem organu nadzoru rada gminy rozszerzyła zakres zakazu określonego w przepisach art. 18a ust. 2 i art. 18b ust. 2 u.s.g., które stanowią, że radni pełniący funkcję przewodniczącego i wiceprzewodniczącego nie mogą być członkami Komisji Rewizyjnej oraz Komisji Skarg Wniosków i Petycji. Żaden przepis ustawy nie zakazuje natomiast uczestnictwa radnych funkcyjnych w pracach innych Komisji Rady, w tym także jako ich przewodniczący czy wiceprzewodniczący.

W § 16 ust. 4 i 5 Rada Gminy wyliczyła obowiązki przewodniczącego ustalając, że jest on uprawniony do: ust. 4 - „1) przyjęcia oświadczeń majątkowych od radnych; 2) wykonywania czynności z zakresu prawa pracy wobec Wójta, związanych z nawiązaniem i rozwiązaniem stosunku pracy; 3) podjęcia działań w przypadku przemijającej przeszkody w wykonywaniu zadań

*i kompetencji Wójta, o których mowa w art. 28 g ust. 7 Ustawy; 4) innych uprawnień, jeżeli ich obowiązek realizacji wynika z przepisów prawa”, jednakże pkt 1 stanowi powtórzenie art. 24 h ust. 3 pkt 1 u.s.g.; pkt 2 jest powtórzeniem art. 8 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych; pkt 3 jest uregulowany w art. 28g ust. 7 u.s.g. W ust. 5 Rada postanowiła, że „ Przewodniczący Rady reprezentuje Radę na zewnątrz”. Kompetencje Przewodniczącego określone zostały w art. 19 ust. 2 u.s.g., zgodnie z którym zadaniem przewodniczącego jest organizowanie pracy rady i prowadzenie obrad. Zadania te wynikają wprost z ustawy i mają charakter materialno – techniczny, statut natomiast może precyzować zadania przewodniczącego w tym zakresie, nie może jednak nakładać na przewodniczącego dodatkowych obowiązków. Nie ma też podstawy do przyznania przewodniczącemu organu stanowiącego gminy jakichkolwiek innych uprawnień, w tym reprezentowania rady na zewnątrz (wyrok NSA w Warszawie z dnia 17 stycznia 2001 r. sygn. akt. II SA 1525/00 oraz wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 kwietnia 2016 r. sygn. akt. IV SA/G; 794/15)*

W § 18 Rada Gminy dokonała powtórzenia przepisów art. 19 ust. 2 u.s.g., rozszerzyła dodatkowo, istotnie naruszając prawo, uprawnienia wiceprzewodniczącego (przysługujące mu podczas nieobecności przewodniczącego) odnosząc się do przepisu § 16 omawianego wyżej.

§ 19 ust. 1 stanowi powtórzenie art. 19 ust. 4 u.s.g.

§ 19 ust. 2 stanowi powtórzenie art. 19 ust. 7 u.s.g.

§ 19 ust. 3 stanowi powtórzenie art. 19 ust. 7 u.s.g.

W § 24 Rada Gminy postanowiła „1. Do obsługi Rady i jej organów Wójt wyznacza pracownika Urzędu wykonującego zadania służbowe w biurze obsługi Rady. Postanowienia art. 21a Ustawy stosuje się odpowiednio. 2. Wójt w porozumieniu z Przewodniczącym Rady ustalają zakres, zasady i sposób obsługi Rady, Komisji oraz radnych.” Powyższe regulacje w sposób istotny naruszają prawo, ponieważ w statucie rada nie może umieszczać regulacji nakładających obowiązki na wójta (co do wyznaczenia pracownika Urzędu wykonującego zadania służbowe w biurze rady) czy organizujących pracę urzędu gminy. Ponadto po nowelizacji przepisów ustawy o samorządzie gminnym przewodniczący, zgodnie z art. 21 a u.s.g., uzyskał uprawnienia do wydawania poleceń służbowych pracownikom urzędu gminy wykonującym zadania organizacyjne, prawne (...) związane z funkcjonowaniem rady gminy, zatem nie ma potrzeby, aby w przedmiotowej kwestii porozumiewał się z Wójtem, gdyż może swoje uprawnienia, przyznane w przepisie rangi ustawowej, realizować niezależnie od woli Wójta.

W § 26 ust. 2 Rada Gminy wprowadziła następujący zapis „ *Radnym nie przysługuje roszczenie o wybór do preferowanej przez niego Komisji ani prawo do zaskarżenia do sądu administracyjnego uchwały odmawiającej takiego wyboru*”. Zapis ten w sposób istotny narusza prawo, gdyż nikt nie może narzucić radnemu, że musi uczestniczyć w pracach konkretnej komisji. Ponadto, zdaniem organu nadzoru, radni powinni zdecydować sami, do pracy w której komisji chcą być wybierani, biorąc pod uwagę np. swoją wiedzę czy doświadczenie. Zgodnie z art. 24 ust.1 u.s.g. obowiązkiem radnego jest branie udziału w pracach rady, jednakże nie może być to radnemu narzucone.

W § 29 ust. 2 Rada Gminy ustaliła, kto może uczestniczyć w posiedzeniach Komisji: „*W posiedzeniach Komisji oprócz jej członków mogą także uczestniczyć Przewodniczący Rady (...), a także inne zainteresowane osoby, które zgłoszą Przewodniczącemu Komisji chęć udziału w posiedzeniu.*” Zgodnie z art. 11b u.s.g. „*Działalność organów gminy jest jawna*”. Jawność ta obejmuje między innymi prawo obywateli do wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji. Możliwość uczestniczenia w posiedzeniach komisji wynika wprost z ustawy i nie może być ograniczona warunkiem zgłoszenia udziału w posiedzeniu. Jeżeli zainteresowana osoba przybędzie na posiedzenie komisji, to może w niej uczestniczyć bez uprzedniego zgłaszania tego faktu przewodniczącemu komisji. Przedmiotowy zapis Statutu został podjęty z istotnym naruszeniem zasady jawności.

W § 30 ust. 2 Rada Gminy postanowiła, że „*Przewodniczący Komisji jest obowiązany zwołać posiedzenie Komisji na wniosek co najmniej 1/3 członków komisji, Przewodniczącego Rady lub Wójta*”; w § 35 ust. 3 pkt 2 Rada Gminy postanowiła, że „*Z pisemnym wnioskiem o zwołanie wspólnej Komisji może wystąpić (...) 2) Wójt (...)*”; w § 51 ust. 5 Rada Gminy postanowiła, że „*Posiedzenia mogą być zwoływane z własnej inicjatywy Przewodniczącego Komisji rewizyjnej, a także na pisemny i umotywowany wniosek: (...) 2) Wójta (...)*”. Zwrócić uwagę należy na fakt, że każda komisja podlega radzie (art. 21 ust. 2 u.s.g) i działa zgodnie z planem pracy ustalonym przez radę. Pracę Rady organizuje Przewodniczący Rady. Cytowane wyżej przepisy Statutu nakładają na Przewodniczącego Komisji obowiązek zwołania posiedzenia w przypadku, gdy z wnioskiem takim wystąpi m. in. Wójt. Wójt jest organem wykonawczym gminy i nie ma uprawnień do organizowania prac Komisji. Przepis ustawowy wyłącza komisje rady z podległości innym władzom samorządowym, w tym wójta gminy. W związku z powyższym, taki zapis statutu został podjęty z istotnym naruszeniem prawa.

W § 37 Rada Gminy zawarła regulacje dotyczące współpracy z Komisjami innych gmin. Natomiast u.s.g. przewiduje, że 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 i art. 74 u.s.g.), w ramach stowarzyszeń (Rozdział 9 u.s.g.) i związków międzygminnych (art. 63-73b u.s.g.). W ramach tych rozwiązań gmina ma możliwość realizowania swoich zadań poprzez dokonywanie odpowiednich czynności prawnie doniosłych. Wspólnie obradujące rady (komisje podlegają radzie) nie są organem jednolitym, który posiada możliwość dokonywania jakichkolwiek czynności prawnych we własnym imieniu ( wyrok WSA w Gliwicach z 21 kwietnia 2016 r. sygn. akt IV SA/GI 794/15). Ponadto należy mieć na względzie, że stosownie do art. 1 ust. 2 u.s.g. przez gminę należy rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium. W związku z tym, każda rada gminy (w tym komisja), będąc suwerennym organem stanowiącym na swoim terenie, może podejmować rozstrzygnięcia obowiązujące wyłącznie na obszarze własnego działania. Dodatkowo brzmienie art. 22 u.s.g. wskazuje, że zawarte w statucie regulacje dotyczyć mają struktury zagadnień wewnątrzgminnych. Oznacza to zakaz normowania trybu pracy organów niebędących organami tej gminy, a w szczególności organów innych gmin (wyrok WSA w Opolu z 28 grudnia 2012 r. sygn. akt II SA/Op 537/12).

**§ 39 ust. 1** stanowi powtórzenie art. 23 ust. 3 u.s.g.

W § 52 Rada postanowiła, że „ *Z posiedzenia Komisji Rewizyjnej sporządza się protokół, który winien być podpisany przez wszystkich członków Komisji.*” W ocenie organu nadzoru taki zapis budzi wątpliwości. Protokół jest potwierdzeniem przebiegu posiedzenia, dlatego mogą go podpisać wyłącznie Radni (członkowie Komisji), którzy byli obecni podczas jej obrad. Osoba nieobecna nie może podpisać protokołu, natomiast treść kwestionowanego przepisu wskazuje, że protokół posiedzenia podpisują wszyscy członkowie Komisji, a więc także nieobecni na posiedzeniu.

**§ 61 ust. 1 i 2** wskazuje procedurę postępowania w przypadku gdy, komisja rewizyjna w toku kontroli, stwierdzi podejrzenie popełnienia przestępstwa. Przepis ten został podjęty z naruszeniem prawa, stosownie bowiem do treści art. 304 § 1 i 2 Kodeksu postępowania karnego, każdy, dowiedziawszy się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, ma społeczny obowiązek zawiadomić o tym prokuratora lub policję. Natomiast instytucje państwowe lub samorządowe, które w związku ze swą działalnością dowiedziały się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, są zobowiązane niezwłocznie zawiadomić o tym prokuratora lub policję oraz

przedsięwziąć niezbędne czynności do czasu przybycia organu powołanego do ścigania przestępstw lub do czasu wydania przez ten organ stosownego zarządzenia, aby nie dopuścić do zatarcia śladów i dowodów.

W § 62 Statutu Rada w sposób nieuprawniony nakłada na kierownika kontrolowanego podmiotu obowiązek zapewnienia warunków i środków do prawidłowego przeprowadzenia kontroli. Regulacja ta nie znajduje podstawy prawnej w treści przepisów ustawy o samorządzie gminnym, ponadto Statut nie może zawierać regulacji dotyczących obowiązków pracowników samorządowych.

W § 64 ust. 1 i 2 badanej uchwały postanowiono, iż „1. Komisja Rewizyjna może korzystać z porad, opinii i ekspertyz osób posiadających wiedzę fachową w zakresie związanym z przedmiotem jej działania. 2. W przypadku, gdy skorzystanie z wyżej wskazanych środków wymaga zawarcia odrębnej umowy i dokonania wypłaty wynagrodzenia ze środków budżetu Gminy, Przewodniczący Komisji Rewizyjnej przedstawia sprawę na posiedzeniu Rady, celem podjęcia uchwały zobowiązującej osobę zarządzającą mieniem komunalnym do zawarcia stosownej umowy w imieniu Gminy.”

Postanowienie § 64 ust. 2 statutu w istocie uprawnia radę gminy do podjęcia – na wniosek przewodniczącego komisji, uchwały zobowiązującej wójta do zawarcia umowy w imieniu gminy w celu dokonania wypłaty wynagrodzenia ze środków komunalnych osobie zaangażowanej w charakterze biegłego czy eksperta. W ocenie organu nadzoru takie unormowanie pozbawione jest podstaw prawnych i w sposób istotny narusza art. 60 u.s.g. Zaciąganie zobowiązań oraz dokonywanie wypłat w związku z umowami za świadczenie usług mieści się w pojęciu gminnej gospodarki finansowej. Zgodnie z art. 60 u.s.g. za gospodarkę finansową gminy odpowiada wójt (ust. 1). Wójt jest dysponentem budżetu i jemu też przysługuje wyłączne prawo między innymi do zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych mu przez gminy oraz do dokonywania wydatków budżetowych (art. 60 ust. 2 pkt 1 i 3 ww. ustawy). Realizując swoje wyłączne kompetencje wójt jest w pełni samodzielny. Rada gminy nie może zobowiązywać go do podejmowania czynności prawnych z określonymi osobami. Natomiast kompetencje rady gminy w zakresie gospodarki finansowej obejmują uchwalenie budżetu, a nie dysponowanie wydzielonymi w nim środkami. Powyższe stanowisko znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 maja 2005 r., sygn. akt III SA/Wr 26/04 oraz wyrok WSA w Lublinie z dnia 5 lutego 2015 r., sygn. akt III SA/Lu 647/14).



**§ 72 ust. 3** stanowi, że „*Sesjami nadzwyczajnymi są sesje zwoływane na wniosek, w trybie określonym art. 20 ust. 3 Ustawy, w przypadkach szczególnych, gdy zachodzi potrzeba załatwienia sprawy wynikłej niespodziewanie, a przy tym niecierpiącej zwłoki, której nie można odłożyć do kolejnej sesji.*” Zwrócić należy uwagę, że w ustawie nie ma ograniczeń, co do zwoływania sesji nadzwyczajnych. Mogą one być zwoływane każdorazowo, gdy zaistnieje taka potrzeba, nie tylko w sytuacjach nagłych. Ponadto przedmiotem obrad sesji nadzwyczajnej mogą być wszelkie sprawy mieszczące się w zakresie działalności gminy, zgodnie z art. 6 i 7 u.s.g. Zgodnie z powyższym Rada Gminy wprowadziła definicję sesji nadzwyczajnych z istotnym naruszeniem prawa.

Rada Gminy Mochowo ustaliła w **§ 75 ust. 1**, że „*Przed każdą sesją Przewodniczący Rady, po zasięgnięciu opinii Wójta ustala listę osób zaproszonych na sesję*” oraz w **§ 75 ust. 3** „*Przewodniczący Rady za zgodą Wójta zaprasza na sesję, Sekretarza Gminy, Skarbnika Gminy(...) mogących wyjaśnić, zaprezentować lub omówić zagadnienia będące przedmiotem obrad sesji*” Powyższe uregulowania nie stanowią materii statutowej. Przewodniczący organizuje pracę Rady i może zapraszać na sesje dowolnych gości, nie musi w tej kwestii zasięgać opinii Wójta, gdyż ustawodawca przyznał mu całkowitą swobodę. Zwrócić uwagę należy również na fakt, że zaproszenie takie nie jest równoznaczne z obowiązkowym stawiennictwem na sesji.

**W § 78 ust. 3** Rada Gminy postanowiła, że „*Wyłączenie jawności sesji jest dopuszczalne jedynie w przypadkach przewidzianych w przepisach prawa powszechnie obowiązującego*”. Ten zapis statutu stanowi modyfikację art. 11 b ust. 1 u.s.g., w myśl którego „*Działalność organów gminy jest jawna. Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw*”. Pojęcie „*przepisy prawa powszechnie obowiązującego*” jest pojęciem szerszym, niż „*ustawa*”. Zgodnie z art. 87 Konstytucji ustawa jest tylko jednym ze źródeł prawa powszechnie obowiązującego – obok samej Konstytucji, ratyfikowanych umów międzynarodowych, rozporządzeń i aktów prawa miejscowego. Rada gminy przewidując, że wyłączenie jawności jest dopuszczalne, gdy stanowi tak przepis prawa powszechnie obowiązującego, dopuszcza w istocie wyłączenie jawności sesji np. aktem prawa miejscowego.

**W § 82 ust. 3** Rada określiła na czym mogą polegać zmiany porządku obrad. Taki zapis istotnie narusza art. 20 ust. 1a u.s.g., zgodnie z którym Rada gminy może wprowadzać dowolne zmiany w porządku obrad bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady. Nie ma przesłanek aby Rada Gminy w statucie uszczegóławiała przepis ustawy.

**§ 82 ust. 5:** „ Na wniosek Wójta, Przewodniczący Rady wprowadza do porządku obrad projekt uchwały, jeżeli wpłynął do biura Rady przed rozpoczęciem sesji, a jego niewprowadzenie skutkowałoby potrzebą zwołania sesji nadzwyczajnej(...)” zapis ten, stanowi niedopuszczalną modyfikację art. 20 ust. 5 u.s.g., zgodnie z którym przewodniczący, na wniosek wójta, ma obowiązek wprowadzić do porządku obrad projekt uchwały, jeżeli wpłynął do rady gminy, co najmniej na 7 dni przed dniem rozpoczęcia sesji. Jeżeli projekt taki wpłynął później, może być wprowadzony do porządku obrad wyłącznie, gdy radni wyrażą na to zgodę, w trybie art. 20 ust. 1a u.s.g.

**§ 85 ust. 3** Rada uregulowała kwestię dotyczącą prostowania oczywistych omyłek i błędów pisarskich lub rachunkowych w uchwałach. Wskazać należy, że jedynym uregulowaniem prawnym, w którym ustawodawca przewidział możliwość prostowania oczywistych omyłek i błędów w uchwałach, jest art. 17 ustawy z dnia 22 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017r., poz. 1523), który stanowi, że „Błędy w ogłoszonym tekście aktu prawnego prostuje się w formie obwieszczenia. Sprostowanie nie może prowadzić do merytorycznej zmiany tekstu aktu prawnego”. Przepis ten pozwala wyłącznie na prostowanie błędów powstałych w toku publikacji uchwały. Tryb ten nie może zostać zastosowany do poprawiania błędów, które powstały na etapie tworzenia aktu prawnego i były już zawarte w projekcie uchwały, który następnie został przegłosowany przez radę. Podstawy prawnej do tego typu działań nie sposób dopatrzeć się również w ustawie o samorządzie gminnym. Brak wyraźnej podstawy prawnej do prostowania omyłek pisarskich w zestawieniu z zasadą legalizmu, a więc obowiązku działania organów władzy publicznej wyłącznie na podstawie i w granicach prawa oznacza, iż organ stanowiący nie może dokonywać takich sprostowań. Jedyną zatem prawnie dopuszczalną formą usunięcia błędów w uchwale rady gminy, nawet tych które wydają się być oczywiste np. pisarskich, jest zmiana takiego aktu (tak też WSA w Krakowie w wyroku z 30 września 2010 r., sygn. akt II SA/Kr 901/10).

W **§ 100** Rada Gminy określiła, że inicjatywę uchwałodawczą posiada Wójt radni oraz grupa co najmniej 200 mieszkańców. Organ nadzoru wskazuje, iż pośrednio z art. 20 ust. 6 wynika, że inicjatywę uchwałodawczą mają również kluby radnych. Zatem jeżeli Rada zdecydowała się na wyliczenie podmiotów, które posiadają inicjatywę uchwałodawczą, nie można pominąć klubu radnych.

**§ 110 ust. 3** Rada postanowiła „Głosowanie bezwzględną większością ustawowego składu Rady oznacza, że przechodzi wniosek lub kandydatura, która uzyskała liczbę całkowitą ważnych

głosów oddanych za wnioskiem lub kandydatem, przewyższającą połowę ustawowego składu Rady, a zarazem tej połowie najbliższą”. Zapis ten nie jest czytelny. Dla podjęcia uchwały bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady wymagane jest po prostu, aby głosów „za” było więcej niż wynosi połowa ustawowego składu rady.

**§ 112 ust. 4** brzmi: „Jeżeli Rada nie jest właściwa do rozpoznania skargi (...) Przewodniczący Rady przesyła skargę właściwemu organowi oraz zawiadamia o tym skarżącego” , jednakże zwrócić uwagę należy na fakt, że Przewodniczący ma kompetencje wyłącznie do wykonywania czynności materialno – technicznych wewnątrz Rady. Natomiast Rada jest organem kolegialnym, zatem jeżeli skarga wpłynęła do Rady Gminy, to wyłącznie Rada może zdecydować o tym, że nie jest właściwa do rozpatrzenia skargi, gdyż skutki takiej decyzji dotyczyły będą podmiotu zewnętrznego (skarżącego).

**§ 115** jest powtórzeniem art. 26 ust. 1 u.s.g.

**§ 116 ust. 1, 2 i 3** jest powtórzeniem art. 33 u.s.g.

**§ 116 ust. 4** jest powtórzeniem art. 8 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych.

**§ 116 ust. 5-7** jest powtórzeniem art. 8 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych.

W **§ 120 ust. 2** Rada określiła, że uchwały o utworzeniu, połączeniu i podziale jednostki pomocniczej gminy powinny określać w szczególności „pkt. 2 organizacje i zakres działania sołectwa i organów sołectwa; pkt. 3 zasady i tryb wyborów organów sołectwa.” Taka regulacja w sposób istotny narusza art. 35 u.s.g. zgodnie z którym materia wyżej wskazana powinna zostać uregulowana w statucie jednostki pomocniczej gminy.

**§ 121 ust. 1** jest powtórzeniem art. 36 ust. 1 u.s.g.

Ponadto Rada Gminy postanowiła w **§ 33 ust. 1** „Z posiedzeń Komisji sporządzany jest protokół w formie pisemnej. Za sporządzenie protokołu odpowiada pracownik biura obsługi rady”; **§ 33 ust. 3** „Obsługę biurową posiedzeń Komisji wykonuje Urząd. Przebieg posiedzeń Komisji jest utrwalany na nośnikach elektronicznych, które przechowuje się w biurze obsługi Rady.”; **§ 35 ust. 5** „(..) przekazuje wniosek do biura obsługi Rady celem powielenia i dostarczenia niezbędnych materiałów radnym”; **§ 36 ust. 4** „ Protokół przechowuje się w Urzędzie w odrębnym zbiorze protokołów (...)”; **§ 45** „Na pisemny wniosek przewodniczących klubów Wójt obowiązany jest zapewnić klubom organizacyjne warunki w zakresie niezbędnym do ich funkcjonowania”; **§ 48** „Obsługę biurową posiedzeń Komisji Rewizyjnej zapewnia Urząd”; **§ 52 ust. 5** „Za sporządzenie protokołu z posiedzenia Komisji Rewizyjnej odpowiada pracownik biura obsługi Rady”; **§ 76** „Wójt obowiązany jest udzielić Radzie wszelkiej pomocy technicznej i organizacyjnej w przygotowaniu

*i odbyciu sesji”; § 96 ust. 1 „Pracownik biura obsługi Rady prowadzi obsługę biurową sesji”; § 97 ust. 1 „Protokół z sesji jest sporządzany w formie pisemnej. Za sporządzenie protokołu odpowiada pracownik biura obsługi Rady” ; § 99 ust. 1 „Protokół z obrad sesji do wiadomości radnych wyklada się w biurze rady (...)” § 103 ust. 1 „Wójt ewidencjonuje uchwały,(...) w odpowiednich rejestrach oraz przechowuje oryginały dokumentów w odrębnych zbiorach”, § 103 ust. 4 „Odpisy dokumentów, o których mowa w ust. 1 biuro obsługi Rady przekazuje właściwym jednostkom do realizacji (...)”; § 131 „Protokoły (...) publikuje pracownik biura obsługi Rady (...).* Zapisy powyższe w sposób istotny naruszają art. 33 u.s.g., według którego wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy (ust. 1); organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta w drodze zarządzenia (ust. 2); kierownikiem urzędu jest wójt (ust. 3); kierownik urzędu wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (ust. 5). Do wójta, jako do osoby zarządzającej urzędem należy wprowadzenie regulaminu pracy w urzędzie, a co za tym idzie – określenie praw i obowiązków pracowników. Wiąże się to również z art. 7 pkt 1 i pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych, według którego czynności z zakresu prawa pracy wobec zastępcy wójta, sekretarza gminy, skarbnika gminy, kierowników gminnych jednostek organizacyjnych oraz pozostałych pracowników urzędów gmin wykonuje wójt. W świetle tych przepisów wójt kieruje aparatem pomocniczym organów gminy (urzędem gminy). Zatem wyłącznie on wykonuje czynności w sprawach z zakresu prawa pracy i uprawnienia zwierzchnika służbowego wobec pracowników urzędu. Z uwagi na podległość służbową pracowników urzędu gminy, tylko wójt, jako organ wykonawczy gminy i kierownik urzędu gminy, posiada wyłączne prawo nałożenia na tych pracowników obowiązków wykonywania czynności obsługi rady, uczestniczenia w sesjach rady, protokołowania obrad rady, czynności związanych z udostępnianiem dokumentów z zakresu działań podejmowanych przez organ wykonawczy. Stanowisko to znajduje potwierdzenie w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 13 czerwca 2005 r. sygn. akt III SA/Wr 26/04, w którym Sąd stwierdził, że samodzielność w wykonywaniu władzy publicznej, w tym stanowieniu aktów prawa miejscowego, nie oznacza autonomii samorządów. Rada gminy jako organ jednostki samorządu wymaga niewątpliwie utworzenia obsługujących ją struktur. Obowiązek zapewnienia radzie gminy takiej obsługi ciąży jednak na wójcie. Jest on do tego zobowiązany, ale może to uczynić w różny sposób, w tym powołując specjalną komórkę organizacyjną w urzędzie (np. biuro rady), której celem będzie obsługa administracyjna rady gminy. Będzie to jednak nadal część tego urzędu, która podlega wójtowi, a nie radzie gminy.

Z punktu widzenia pracowniczego, wójt jest kierownikiem urzędu i pracodawcą urzędników, także zatrudnionych w takiej komórce organizacyjnej. Jeżeli wójt ją utworzy, to rada nie ma kompetencji polegającej na wpływaniu na zakres jej obowiązków czy sposób wykonywania zadań przez jej pracowników. Rada Gminy nie może ustalać obowiązków pracowników w statucie. Należy to bowiem do kompetencji wójta. Każda ingerencja w tym zakresie będzie stanowiła naruszenie właściwości organów i podziału kompetencji między organami gminy. Będzie więc traktowana jako istotne naruszenie prawa. Wskazać jednak należy, że Przewodniczący Rady Gminy (ale nie Rada Gminy) zgodnie z art. 21a u.s.g. może wydawać polecenia służbowe pracownikom urzędu gminy wykonującym zadania organizacyjne, jednakże jest to zapis wynikający z ustawy i nie należy powielać go w statucie. W statucie nie należy również nakładać na Wójta obowiązków związanych z obsługą Rady Gminy. Ponadto kwestia przechowywania dokumentów, niejednokrotnie poruszana w przywołanych przepisach nie jest materią statutową, a wynika z Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (załącznik nr 2 Jednolity rzeczowy wykaz akt organów gminy (...)).

Ponadto, Rada Gminy w statucie ustanowiła Rozdział X „Zasady dostępu do dokumentów”, jednakże po stwierdzeniu, niniejszym rozstrzygnięciem, nieważności § 131 ust. 2, rozdział ten w istocie nie zawiera żadnych zasad dostępu do dokumentów. Określenie tych zasad jest elementem obligatoryjnym statutu gminy, a jego brak stanowi istotne naruszenie art. 11b ust. 3 u.s.g.

Z uwagi na fakt, że Statut, przyjęty kwestionowaną uchwałą, zawiera liczne błędy, większość jego przepisów jest sprzeczna z prawem i nie zawiera regulacji dotyczących zasad udostępniania dokumentów, organ nadzoru stwierdził jego nieważność w całości.

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

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały, z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Stępera