

BRM 13.12.2019  
Sędz. M. Głosek KS  
MKoneg

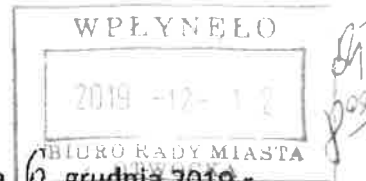


WOJEWODA MAZOWIECKI

2019

10

Warszawa, 6 grudnia 2019 r.  
BRM  
p.m



WNP-I.4131.204.2019

kmpk

12400/19/DP

Rada Miasta Otwocka  
ul. Armii Krajowej 5  
05-400 Otwock

~~BRM  
WNP~~

### 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 z późn. zm.)

#### stwierdzam nieważność

uchwały nr XX/186/19 Rady Miasta Otwocka z dnia 29 października 2019 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Otwocka w części obejmującej przepisy załącznika nr 1 do tej uchwały: § 5 ust. 2, § 7 ust. 3 w zakresie wyrażenia „drogą elektroniczną”, § 7 ust. 6 w zakresie wyrażenia „ustnie na posiedzeniu lub drogą elektroniczną”, § 7 ust. 8, § 7 ust. 9, § 8 ust. 1, § 10 ust. 2, § 10 ust. 8 w zakresie wyrażenia „W przypadku radnego od takiej decyzji służy odwołanie do Rady, która rozstrzyga zwykłą większością głosów w głosowaniu jawnym”, § 23, § 25 ust. 1 w zakresie wyrażenia „za pośrednictwem poczty elektronicznej”, § 28 ust. 1, § 28 ust. 3 w zakresie wyrażenia „1 i”, § 28 ust. 5 i 6, a także w odniesieniu do Regulaminu komisji rewizyjnej Rady Miasta Otwocka stanowiącego załącznik nr 5 do Statutu Miasta Otwocka w części obejmującej ust. 5, 6, 7, 8 Rozdziału 4, ust. 2 i 3 Rozdziału 5, ust. 4 i 5 Rozdziału 9.

#### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 października 2019 r. Rada Miasta Otwocka podjęła uchwałę nr XX/186/19 w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Otwocka (zwaną dalej „Uchwałą”).

Uchwała została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu w dniu 7 listopada 2019 r. Jako podstawę prawną Uchwały wskazano art. 18 ust. 2 oraz art. 22 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 506 z późn. zm. – dalej zwana „u.s.g.”): Zgodnie z § 1 Uchwały uchwalono Statut Miasta Otwocka w brzmieniu załącznika nr 1 (zwany dalej „Statutem”).

Przepisy ustawy o samorządzie gminny wyznaczają zakres przedmiotowy regulacji statutowych. Stanowią one o ramach normy kompetencyjnej dla organu uchwałodawczego, gdyż

zgodnie z zasadą legalizmu wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej zobligowane są do działania na podstawie i w granicach prawa. Statut gminy jest przy tym aktem prawa miejscowego, a zatem zastosowanie ma także przepis art. 94 Konstytucji RP, z którego wynika, iż organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego, obowiązujące na obszarze działania tych organów, jedynie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Powyższe regulacje konstytucyjne wymagają, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Oznacza to, że każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej, a więc stanowi naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (tak: wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11). Nadmienić także należy, że – w konsekwencji – postanowienia statutu gminy stanowiące realizację normy kompetencyjnej nie mogą naruszać innych przepisów ustawy (być z nimi sprzeczne).

Organ nadzoru analizując treść Statutu uznał wyszczególnione postanowienia za naruszające prawo w sposób istotny, z powodów wskazanych niżej.

W § 2 ust. 2 Statutu postanowiono, że *„wniosek o odwołanie przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego może zostać złożony najpóźniej siedem dni roboczych przed dniem sesji, na której ma być poddany pod głosowanie”*.

Zgodnie z art. 19 ust. 4 u.s.g. odwołanie przewodniczącego i wiceprzewodniczących następuje na wniosek co najmniej 1/4 ustawowego składu rady gminy w trybie określonym w ust. 1. W ustępie tym zaś określono, że głosowanie następuje bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu tajnym.

Organowi nadzoru znany jest pogląd prezentowany w literaturze, że wniosek grupy inicjującej procedurę odwołania przewodniczącego powinien zostać złożony *„co najmniej na 7 dni przed planowaną sesją, o ile przewodniczący nie rozesłał już zawiadomień z ustalonym porządkiem obrad”* (J. Kórczak, Przesłanki oraz zasady składania i poddawania głosowaniu wniosków w sprawie odwołania przewodniczącego rady - przepisy i rzeczywistość, NŻS 2002, Nr 2, s. 53). Koresponduje z nim stwierdzenie, że jeśli wniosek o odwołanie przewodniczącego został zgłoszony w trakcie trwania sesji, to głosowanie takie powinno się odbyć na sesji następnej (P. Chmielnicki, Ustawa o samorządzie gminnym, Komentarz, 2013, art. 19). Tym niemniej organ nadzoru stoi na stanowisku, że tezy takie, jak także inne ograniczające możliwość złożenia wniosku poprzez m.in. wprowadzenie wymogu jego pisemności, uzasadnienia, nie mają oparcia w treści przepisów – co jest podkreślane zarówno przez komentatorów, jak i w orzecznictwie. Wskazuje się, że *„nie ma przeszkód do głosowania nad odwołaniem przewodniczącego rady na tej samej sesji, w trakcie której wniosek o odwołanie przewodniczącego został złożony. Nie jest to bowiem uchwała o charakterze merytorycznym<sup>1</sup>. Jest to uchwała wywierająca skutki jedynie wewnątrz struktury*

<sup>1</sup> podobne stanowisko w wyroku NSA z 13.05.2016, II OSK 242/16

aparatu administracyjnego, a nawet w ramach danego organu. Nie można tu stosować takich wymogów, które stawiane są uchwałom stanowiącym akty prawa miejscowego czy innym aktom, które mogą wywierać skutki poza organem jakim jest rada gminy" (S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), Ustawa o samorządzie gminnym [w:] S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), Ustawy samorządowe. Komentarz, Warszawa 2018). W podobnym kierunku skierowana jest wypowiedź wskazująca, że „ustawa nie wymaga, aby wniosek był złożony na piśmie. Może on być złożony np. na sesji czy ustnie do protokołu. Nie ulega natomiast wątpliwości, że wniosek taki powinien być podpisany, i to zarówno wtedy, gdy jest składany na piśmie, jak i wtedy, gdy jest składany ustnie do protokołu w biurze rady" (Cz. Martysz (w:) Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz pod red. B. Dolnicki, 2018 – art. 19). Poglądy doktryny powołane na wstępie jako mające uzasadnić zakwestionowane postanowienie Statutu, zostały także wprost zanegowane w uzasadnieniu wyroku WSA w Kielcach z dnia 14.11.2013 r., II SA/Ke 820/13 (prawomocny). Słusznie przy tym Sąd skonkludował, iż „przyjąć należy, że wniosek o odwołanie przewodniczącego (wiceprzewodniczącego) rady można złożyć na sesji (także w trybie art. 20 ust. 1a poprzez zmianę porządku obrad) czy ustnie do protokołu. W każdym jednak przypadku winien być podpisany przez właściwą liczbę radnych, gdyż tylko tak można stwierdzić czy wymóg z art. 19 ust. 4 u.s.g. został spełniony czy też nie (por. także Cz. Martysz, Komentarz do art. 19 ustawy o samorządzie gminnym, Komentarz ABC 2010)". Powyższe potwierdza, że jedyne ograniczenie jakie obowiązuje na etapie złożenia wniosku o odwołanie przewodniczącego rady gminy dotyczy liczby osób wnioskujących. Sprzeczne z prawem jest zatem wprowadzanie dodatkowego wymogu zachowania minimum 7 dni roboczych, o których mowa w postanowieniu Statutu. Co więcej, regulacja statutowa wyklucza możliwość wprowadzenia wniosku do porządku obrad w trybie art. 20 ust. 1a u.s.g., a także do porządku obrad sesji „nadzwyczajnej” zwoływanej na wniosek co najmniej 1/4 ustawowego składu rady gminy z art. 20 ust. 3 u.s.g. – co narusza regulacje ustawowe (przy wniosku o odwołanie przewodniczącego i wniosku o zwołanie „nadzwyczajnej” sesji obowiązuje ten sam wymóg liczby radnych popierających). Zaznaczyć bowiem należy, że terminy 7 dni z przepisów ustawowych i 7 dni roboczych z regulacji statutowej nie są tożsame.

Zgodnie z § 7 ust. 3 Statutu „porządek obrad, projekty uchwał i materiały na sesje powinny być przekazane Radnym drogą elektroniczną wraz z zawiadomieniem w terminie nie później niż na 7 dni przed sesją”.

Z przepisu art. 20 ust. 1 i 3 u.s.g. wynika, że do zawiadomienia radnych o zwołaniu sesji należy dołączyć porządek obrad wraz z projektami uchwał. Dla dokonania tych czynności ustawowo nie została zastrzeżona szczególna forma. Zawiadomienie może więc nastąpić w dowolnej formie, aby tylko wraz z nim została skutecznie przekazana stosowna dokumentacja. Oznacza to, że wymienione materiały mogą być przesłane drogą elektroniczną, o ile jednak zainteresowany radny wyrazi na to uprzednią zgodę. Żaden bowiem przepis prawa nie zobowiązuje radnych do posiadania adresu e-mailowego, jak również do jego udostępniania czy wykorzystywania przy wykonywaniu mandatu. W konsekwencji nie może być to jedyny sposób

komunikacji, do którego ogranicza się regulacja statutowa. Tym samym poprzez użycie sformułowania „*drogą elektroniczną*” we wskazanym postanowieniu Statutu dokonano ograniczenia sposobu przekazania materiałów dodatkowych do zawiadomienia sprzecznie z art. 20 ust. 1 i 3 u.s.g., co stanowi o naruszeniu tego przepisu. Ponadto postanowienie to jest niespójne z regulacją § 7 ust. 2 Statutu. Skoro bowiem materiały z § 7 ust. 3 mają być przekazane wraz z zawiadomieniem, a zawiadomienie to zgodnie z § 7 ust. 2 Statutu następuje pisemnie lub pocztą elektroniczną, to w efekcie w taki sam sposób winno nastąpić przekazanie porządku obrad, projektów uchwał i materiałów.

Z tożsamyh względów za sprzeczne z prawem należy uznać sformułowania:

- „*ustnie na posiedzeniu lub drogą elektroniczną*” użyte w § 7 ust. 6 Statutu, gdyż radni nieobecni na posiedzeniu Rady mieliby być zawiadomieni o terminie kolejnego posiedzenia jedynie drogą elektroniczną oraz
- „*za pośrednictwem poczty elektronicznej*” użyte w § 25 ust. 1 Statutu, w którym postanowiono, że „*przed posiedzeniami organów gminy Radny otrzymuje za pośrednictwem poczty elektronicznej zawiadomienie informujące o terminie, miejscu posiedzenia i proponowanym porządku obrad*”.

W § 7 ust. 8 Statutu postanowiono, że „*Prezydent obowiązany jest zapewnić obsługę prawną sesji Rady przez cały czas trwania obrad*”. Ponadto w kolejnym ust. 9 wskazano, że „*Prezydent zapewnia odrębną obsługę prawną Rady poprzez oddelegowanie w tym celu radcy prawnego zatrudnionego do obsługi prawnej Urzędu Miasta, na wniosek Rady zleca obsługę zewnętrżnej kancelarii prawnej lub kancelarii prawnej świadczącej usługi na rzecz Urzędu Miasta*”.

Powołane postanowienia Statutu naruszają prawo w sposób istotny. Przede wszystkim podkreślić należy, że wkraczają one w kompetencje organu wykonawczego (Prezydenta), gdyż narzucają mu konieczność zatrudnienia radcy prawnego lub zlecenia obsługi prawnej przez kancelarię prawną. Tymczasem żaden przepis prawa nie upoważnia rady gminy do wydawania dyspozycji zobowiązujących wójta (burmistrza, prezydenta) do zawierania umów danego rodzaju. W tym zakresie organ wykonawczy samodzielnie podejmuje decyzję. Jej realizacja następuje w ramach prowadzonej przez organ wykonawczy gospodarki finansowej, co należy do wyłącznej kompetencji tego organu na podstawie art. 60 u.s.g. Zgodnie z tym przepisem za gospodarkę finansową gminy odpowiada wójt (ust. 1). Wójt jest dysponentem budżetu i jemu też przysługuje wyłączne prawo m.in. do zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych mu przez radę gminy oraz do dokonywania wydatków budżetowych (ust. 2 pkt 1 i 3 u.s.g.). Jak wskazał WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 20 maja 2005 r. (sygn. akt III SA/Wr 26/04) „*kompetencje rady gminy w zakresie gospodarki finansowej obejmują uchwalenie budżetu, nie zaś dysponowanie wydziałonymi w nim środkami*”. Z powyższego wynika, że rada gminy nie jest upoważniona do podjęcia uchwały

dotyczącej dokonania określonego wydatku z budżetu gminy. Podejmując powyższą regulację Rada Miasta Otwocka nałożyła na Prezydenta obowiązek zawarcia umów w określonym przedmiocie, czym wkroczyła bezpośrednio w jego wyłączne kompetencje.

Ponadto powyższe postanowienia naruszają prawo także z uwagi na możliwość wywiedzenia z nich zobowiązania Prezydenta do określonego działania tj. do zawarcia umów na obsługę prawną, podczas gdy rada gminy nie jest władna do wydawania wójtowi poleceń do podjęcia konkretnego działania. Na mocy art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. rada jest wyłącznie właściwa do stanowienia o kierunkach działania wójta, a więc do rozstrzygania o pewnej strategii działania. Przepis ten stanowi upoważnienie do wydawania aktów kierunkowych, wskazujących jedynie cele, priorytety działania wójta, ale nie przesądzających w jaki sposób i w jakich formach ma to działanie być przez wójta podejmowane (wyrok NSA z dnia 19 września 2017 r., II GSK 3514/15). Nie mieści się w tym wydawanie poleceń organowi wykonawczemu gminy, co do sposobu załatwienia określonej sprawy, nakazanie stosowania konkretnych rozwiązań prawnych ani też załatwienie konkretnej sprawy. Organ uchwałodawczy może ogólnie określać strategię działania wójta, wskazywać hierarchię priorytetów w zakresie realizacji celów i zadań mieszczących się w zadaniach gminy, ale nie może wkraczać wprost w zakres działania organu gminy (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 marca 2018 r., IV SA/Po 1053/17). Nie może więc nakładać na wójta konkretnych obowiązków, bądź nakazywać stosowania konkretnych rozwiązań prawnych (wyrok WSA w Łodzi z dnia 30 sierpnia 2013 r., II SA/Łd 627/13 i powołane w nim: wyrok WSA w Opolu z dnia 26 listopada 2009 r. w sprawie sygn. akt II SA/Op 356/09, wyrok WSA w Lublinie z dnia 20 stycznia 2011 r., w sprawie sygn. akt III SA/LU 454/10). Innymi słowy – nie można wkraczać władczo w zakres kompetencji przysługujących organowi wykonawczemu z mocy przepisów powszechnie obowiązujących, naruszałoby to bowiem ustawowy podział kompetencji pomiędzy organami gminy.

Należy zaznaczyć, że powyższe nie oznacza niedopuszczalności korzystania przez Radę Miasta Otwocka z pomocy prawnej – brak jedynie podstaw do wiążącego zobowiązania Prezydenta w Statucie do zawierania i finansowania związanych z tym umów. O ile zaś zapewniona jest obsługa prawna przez pracowników urzędu, dodany art. 21a u.s.g. daje przewodniczącemu rady gminy w związku z realizacją jego obowiązków uprawnienie do wydawania poleceń służbowych pracownikom urzędu gminy wykonującym zadania organizacyjne, prawne oraz inne zadania związane z funkcjonowaniem rady gminy, komisji i radnych. W tym przypadku przewodniczący rady gminy wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników, o których mowa powyżej.

Zgodnie z § 8 ust. 1 Statutu „po otwarciu obrad sesji Rady Przewodniczący Rady stwierdza kworum, a w razie jego braku obowiązany jest przerwać sesję, wyznaczając jej nowy termin. Przepis § 7 ust. 6 stosuje się odpowiednio”.

Tymczasem według przepisów ustawy o samorządzie gminnym, kworum – czyli minimalna liczba radnych – niezbędne jest jedynie do podjęcia uchwał, co wynika z art. 14 ust. 1 u.s.g.

W związku z powyższym za sprzeczne z prawem należy uznać bezwzględne przerwanie sesji z powodu braku kworum.

W § 10 ust. 2 Statutu postanowiono, że „Przewodniczący Rady może udzielić głosu w sprawach objętych porządkiem obrad również osobom niebędącym członkami Rady na zasadach określonych w art. 28aa ust. 6-8 ustawy (u.s.g. – przypis autora)”.

Wskazane jednostki przepisu dotyczą możliwości zabierania głosu przez mieszkańca gminy w debacie nad raportem o stanie gminy. Jednakże należy podkreślić, że o ile mieszkańiec spełni warunki określone w powołanym przepisie, to ustawowo ma zagwarantowane prawo zabrania głosu w debacie. Skorzystanie z tego prawa nie jest więc uzależnione od decyzji przewodniczącego rady gminy. Tymczasem zakwestionowane postanowienie Statutu uzależnia udzielenie głosu mieszkańcowi od decyzji Przewodniczącego Rady („Przewodniczący Rady może”), nawet jeśli spełnione zostaną warunki z art. 28aa ust. 6-8 u.s.g.

Zgodnie z § 10 ust. 8 Statutu „Przewodniczący Rady czuwa nad ich sprawnym przebiegiem i zachowaniem właściwego porządku na sali. Po wcześniejszym zwróceniu uwagi może on nakazać opuszczenie sali obrad osobom z publiczności, które swym zachowaniem zakłócają porządek lub uchybiają powadze Rady. W przypadku radnego od takiej decyzji służy odwołanie do Rady, która rozstrzyga zwykłą większością głosów w głosowaniu jawnym”. Pomimo niejednoznaczności sformułowania, organ nadzoru przyjmuje, że postanowienie odnosi się do czuwania nad przebiegiem obrad Rady („czuwa nad ich sprawnym przebiegiem”).

Przed wszystkim niezrozumiałe jest odniesienie do radnego w ostatnim zdaniu jednostki, gdyż we wcześniejszej części postanowienia mowa jest wyłącznie o decyzji opuszczenia sali wobec osoby z publiczności. Tym niemniej, jeśli nakaz ten miałby w analogicznych sytuacjach dotyczyć także radnego, to brak ku temu jakichkolwiek podstaw. Zastosowanie środków o charakterze restrykcyjnym wobec radnych musi wynikać z upoważnienia ustawowego. Brak jest zaś takich przepisów, które umożliwiłyby stosowanie środków dyscyplinujących czy tworzenie mechanizmów karania radnych w ramach wewnętrznej organizacji rady gminy, w szczególności za nieetyczne czy niewłaściwe zachowanie. W literaturze i orzecznictwie wielokrotnie podkreślano z powołaniem się na art. 23 i 23a u.s.g., że mandat radnego jest wolny – zarówno od instrukcji wyborców, jak i od odpowiedzialności przed innymi radnymi czy przewodniczącym rady lub komisji (tak np.: WSA w Krakowie z 9.03.2004 r., II SA/Kr 3167/03, Legalis nr 104919; wyrok WSA w Kielcach z 22.08.2013 r., II SA/Ke 449/13, Legalis nr 737115; wyrok WSA w Kielcach z 14.11.2014 r., II SA/Ke 764/14, Legalis nr 1110484). Podkreślić należy, że zgodnie z treścią ślubowania radny obejmując swą funkcję zobowiązuje się przestrzegać prawa, a obowiązki radnego sprawować godnie, rzetelnie i uczciwie, mając na względzie dobro gminy i jej mieszkańców. Radny nie może zatem pozwolić sobie na niestosowne zachowanie, ponieważ jest reprezentantem mieszkańców i takie zachowanie godzi również w dobre imię samorządu, który reprezentuje (tak też wyrok WSA w Poznaniu z 6.08.2013 r., II SA/Po 477/13). Jednakże z istoty

wolnego mandatu wynika, że brak jest podstaw do wprowadzenia sankcji za sposób wykonywania przez radnego jego obowiązków. Radny ponosi bowiem odpowiedzialność jedynie przed wyborcami i ma ona charakter polityczny, co przekłada się na wynik wyborów do rady następnej kadencji.

W § 23 Statutu postanowiono, że „w Urzędzie Miasta Radni przyjmują interesantów w sprawach dotyczących Miasta oraz bezpośrednio interesów mieszkańców” (ust.1) oraz że „w zakresie wykonywania mandatu radnego, Radny ma prawo korzystać z obsługi prawnej Urzędu” (ust.2). Powyższe regulacje wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego z art. 3 oraz art. 18 ust. 2 pkt 1 u.s.g. i nie dotyczą kwestii ustrojowych. Żaden też z przepisów ustawy o samorządzie gminnym nie stanowi podstawy do określania w Statucie statusu radnych czy też nadawania im uprawnień jak wskazane wyżej. Co więcej, aktualne pozostają uwagi poczynione wyżej o braku podstaw do wkroczenia Statutem uchwalanym przez Radę Miasta Otwocka w kompetencje organu wykonawczego poprzez nakazanie Prezydentowi określonego działania tj. udostępniania Radnym pomieszczeń w Urzędzie czy też skierowania do nich obsługi prawnej Urzędu. Nadmienić przy tym należy, że to wójt wykonuje swoje zadania przy pomocy urzędu gminy (art. 33 ust. 1 u.s.g.) i to wójt jest kierownikiem urzędu (art. 33 ust. 3 u.s.g.). Wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu (art. 33 ust. 5 u.s.g.). Wyłącznie zatem organ wykonawczy (Prezydent) jest uprawniony do określania obowiązków podległych mu pracowników. Tym samym – to nie organ stanowiący gminy został upoważniony do nakładania obowiązków i zadań na pracowników samorządowych zatrudnionych w strukturach urzędu gminy (tak: wyrok WSA wrocławiu z dnia 18 października 2013 r., III SA/Wr 638/13, podobnie w wyroku z dnia 9 marca 2010 r., III SA/Wr 857/09, z dnia 19 sierpnia 2015 r., III SA/Wr 510/15, wyrok WSA w Lublinie z dnia 5 lutego 2015 r., III SA/ Lu 647/14, wyrok WSA w Łodzi z dnia 9 marca 2016 r., III SA/Łd 1273/15). Nadmienić przy tym należy, że w ramach uprawnienia Przewodniczącego Rady wynikającego z art. 21a u.s.g., jego polecenia w stosunku do pracowników urzędu mogą dotyczyć zadań związanych z funkcjonowaniem radnych.

W § 28 Statutu uregulowano kwestie związane z tworzeniem, łączeniem, podziałem i znoszeniem jednostek pomocniczych Miasta Otwocka. W ust. 1 powołanego paragrafu wskazano, że projekt uchwały w sprawie utworzenia jednostki winien być przedstawiony mieszkańcom przyszłej jednostki pomocniczej co najmniej na miesiąc przed terminem podjęcia uchwały przez Radę. Tymczasem art. 5 ust. 2 u.s.g. wskazuje, że jednostkę taką tworzy rada gminy po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. W konsekwencji niewystarczające jest jedynie przedstawienie projektu uchwały mieszkańcom zgodnie z postanowieniem statutowym, lecz konieczne jest przeprowadzenie w tej materii konsultacji społecznych. W związku z powyższym § 28 ust. 1 Statutu modyfikuje w sposób nieuprawniony przepis ustawy.

W efekcie stwierdzenia nieważności § 28 ust. 1 Statutu, rozstrzygnięciem nadzorczym należy objąć także § 28 ust. 6 Statutu, którego treść ogranicza się jedynie do wskazania

odpowiedniego stosowania ust. 1. Z tych samych względów nie może się ostać odwołanie do ust. 1 w § 28 ust. 3 Statutu.

Ponadto postanowieniem § 28 ust. 4 Statutu uregulowano w pełni zakres merytoryczny z ust. 5. W ust. 4 wskazano, że „łączenie, podział i znoszenie jednostki pomocniczej następuje na podstawie uchwały Rady”. W kolejnym ustępie postanowiono zaś, że „w przypadku łączenia i podziału jednostki pomocniczej ust. 4 stosuje się odpowiednio”. Niezależnie więc od uregulowania tej samej materii w dwóch następujących po sobie postanowieniach, dodatkowo nie jest jednoznaczny nakaz „odpowiedniego” stosowania jednego z nich – w tym samym przypadku.

Wskazać przy tym należy, że zgodnie z art. 5 ust. 3 u.s.g. statut gminy winien określać zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej. O ile § 28 ust. 2 i 3 Statutu (z zastrzeżeniem stwierdzenia nieważności w zakresie wynikającym z rozstrzygnięcia nadzorczego) odnosi się do zasad tworzenia jednostki pomocniczej, to brak uregulowania jakichkolwiek zasad w pozostałych przypadkach tj. łączenia, podziału i zniesienia jednostek. W tym zakresie wymagane jest wprowadzenie uregulowań.

Załącznikiem nr 5 do Statutu jest Regulamin komisji rewizyjnej Rady Miasta Otwocka (zwany dalej „Regulaminem k.r.”). W Rozdziale 4 zatytułowanym „Tryb kontroli” nałożono na kierownika kontrolowanego podmiotu szereg obowiązków tj. w ust. 5, 6, 7 i 8. W ocenie organu nadzoru postanowienia te wykraczają poza upoważnienie z art. 18a ust. 5 u.s.g. Nałożenie obowiązków określonego zachowania na kierowników kontrolowanego podmiotu nie mieści się bowiem w zakresie zasad i trybu działania komisji rewizyjnej. W tym zaś zakresie powinny być uregulowane wyłącznie działania członków komisji rewizyjnej.

Z podobnych względów zakwestionowane jest postanowienie ust. 2 Rozdziału 5 zatytułowanego „Dokumentowanie kontroli” Regulaminu k.r. nakładający na kierownika kontrolowanego podmiotu obowiązek złożenia pisemnego wyjaśnienia przyczyn odmowy podpisania protokołu. W konsekwencji stwierdzenia nieważności ust. 2, rozstrzygnięciem winien być objęty także kolejny ust. 3, z uwagi na odwołanie do zakwestionowanej jednostki redakcyjnej.

W Rozdziale 9 zatytułowanym „Postanowienia końcowe” postanowiono, że Przewodniczący Komisji może zwracać się do przewodniczących innych komisji Rady o oddelegowanie w skład zespołu kontrolnego radnych mających kwalifikacje w zakresie tematyki objętej kontrolą (ust. 4) oraz że do członków innych komisji, oddelegowanych w ten sposób i uczestniczących w kontroli, stosuje się odpowiednio zapisy Rozdziału 3 (tj. „Zadania kontrolne”), Rozdziału 4 (tj. „Tryb kontroli”), Rozdziału 5 (tj. „Dokumentowanie kontroli”), Rozdziału 7 (tj. „Plan pracy i sprawozdania komisji”) i Rozdziału 8 (tj. „Posiedzenia komisji”) (ust. 5). Powyższe postanowienia wskazują, że oddelegowani radni, którzy nie są członkami komisji rewizyjnej, w istocie dokonują kontroli w jej ramach. Odesłanie do stosowania wobec oddelegowanych radnych uczestniczących w kontroli



wskazanych Rozdziałów Regulaminu k.r. w pełnym zakresie oznacza m.in., że oddelegowani radni biorą udział w kontrolach komisji rewizyjnej zleconych przez Radę Miasta Otwocka (a nie jedynie wspierają komisję czy kontrolujących swoimi kwalifikacjami), jako kontrolujący uczestniczą w sporządzaniu protokołów z przebiegu kontroli komisji rewizyjnej, biorą udział w posiedzeniu komisji rewizyjnej wraz z podejmowaniem rozstrzygnięć. Pozostaje to w sprzeczności z postanowieniami art. 18a ust. 1 i 4 u.s.g. Co więcej, skład zespołu kontrolującego winien być zdeterminowany składem osobowym komisji rewizyjnej. Ten zaś ustalany jest przez radę gminy, przy czym obowiązuje ograniczenie z art. 18a ust. 2 u.s.g. Wprowadzenie zaś instytucji oddelegowania radnego przez przewodniczącego innej komisji, aby uczestniczył on w kontroli komisji rewizyjnej – narusza powyższe zasady.

Nadmienić przy tym należy, że organ nadzoru nie zaprzecza możliwości przeprowadzenia nawet równoległej kontroli przez członków innej komisji niż rewizyjna, co wynika z art. 18a ust. 4 zd. 2 u.s.g. Tym niemniej, każda z tych komisji wskazuje swój zespół kontrolujących i nie ma wówczas zastosowania instytucja oddelegowania członka. Ponadto organ nadzoru nie zaprzecza także możliwości konsultowania się komisji rewizyjnej czy też jej członków wchodzących w skład zespołu kontrolującego z innym radnym posiadającym niezbędną wiedzę w zakresie podlegającym kontroli. Jednakże wówczas do takiego radnego nie mogą mieć zastosowania postanowienia Statutu odnoszące się do komisji rewizyjnej w tak szerokim zakresie jak uczyniono to w ust. 5 Rozdziału 9 Regulaminu k.r.

Powyższe postanowienia Regulaminu k.r. są zatem sprzeczne z ustawą o samorządzie gminnym w zakresie w jakim włączają oddelegowanego członka innej komisji do uczestniczenia w kontroli przeprowadzanej przez komisję rewizyjną oraz nakazują stosować do takiego radnego wszystkie postanowienia Regulaminu odnoszące się do kontroli i działań komisji rewizyjnej podejmowanych w związku z kontrolą.

Mając na uwadze powyższą analizę uznać należy, że doszło do istotnego naruszenia prawa będącego podstawą do stwierdzenia nieważności uchwały w zakresie wskazanym w petitum rozstrzygnięcia nadzorczego. W zakresie wskazanym szczegółowo w uzasadnieniu doszło do naruszenia normy kompetencyjnej przy uchwalaniu Statutu. W orzecznictwie wielokrotnie wyrażane było stanowisko, że „odnośnie podstaw do stwierdzenia nieważności aktów organu gminy przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmieciak (w:) Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102). To stanowisko jest

utrwalone w orzecznictwie (powołany przez organ wyrok NSA z dnia 11.02 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97, OSS 1998/3/79, jak i szereg wyroków późniejszych, m.in. wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 listopada 2013 r. III SA/Kr 648/13 -LEX nr 139872).<sup>2</sup>". Obowiązek organów władzy publicznej działania na podstawie i w granicach prawa wynika z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji), która wymaga, aby wszystkie rozstrzygnięcia organów administracji publicznej miały swoją podstawę prawną.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Miastu przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa w zakresie określonym w petitum rozstrzygnięcia, z dniem jego doręczenia.

WOJEWÓDZA MAZOWIECKI  


Konstanty Radziwiłł

<sup>2</sup> Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 20 października 2015 r., I SA/OI 384/15