



## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

### stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLIII/416/18 Rady Gminy Gorzyce z dnia 27 września 2018 r. w sprawie Statutu Gminy Gorzyce, w części określonej w:

- § 3 ust. 3 oraz § 4 załącznika do niniejszej uchwały - jako niezgodnej z przepisem art. 4 ust. 1 ustawy,
- § 5 ust. 1 pkt 2 w zakresie wyrazów: „których wykaz stanowi załącznik nr 2 do niniejszego statutu” załącznika do niniejszej uchwały oraz załącznik nr 2 do niniejszego Statutu – jako niezgodnej z art. 3 ust. 1 ustawy,
- § 5 ust. 2 załącznika do niniejszej uchwały - jako niezgodnej z art. 3 ust. 1 ustawy,
- § 6 ust. 1 zdanie drugie załącznika do niniejszej uchwały oraz załącznik nr 3 do niniejszego Statutu - jako niezgodnej z art. 3 ust. 1 ustawy,
- § 11 ust. 1 załącznika do niniejszej uchwały w części określającej liczbę wiceprzewodniczących Rady - jako niezgodnej z art. 19 ust. 1 ustawy,
- § 11 ust. 2 załącznika do niniejszej uchwały - jako niezgodnej z art. 19 ustawy,
- § 27 ust. 2 załącznika do niniejszej uchwały - jako niezgodnej z art. 14 ust. 1 ustawy,
- § 36 ust. 2 załącznika do niniejszej uchwały - jako niezgodnej z art. 14 ust. 3 ustawy,
- § 36 ust. 3 załącznika do niniejszej uchwały - jako niezgodnej z art. 19 ust. 1 ustawy,
- § 52 w zakresie wyrazów: „Przewodniczący Rady, Wiceprzewodniczący Rady lub” załącznika do niniejszej uchwały – jako niezgodnej z art. 19 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy,
- § 56 załącznika do niniejszej uchwały – jako niezgodnej z art. 25a ustawy,
- § 62 ust. 2 oraz § 62 ust. 4 w zakresie wyrazów: „o którym mowa w ust. 2” załącznika do niniejszej uchwały - jako niezgodnej z art. 19 ust. 2 ustawy,
- § 64 załącznika do niniejszej uchwały – jako niezgodnej z art. 18a ust. 5 ustawy,
- § 74 załącznika do niniejszej uchwały – jako niezgodnej z art. 18a ust. 5 ustawy,
- § 75 załącznika do niniejszej uchwały - jako niezgodnej z art. 18a ust. 1 oraz art. 21 ust. 1 ustawy,
- § 90 ust. 3 załącznika do niniejszej uchwały – jako niezgodnej z art. 23 ust. 3 ustawy,
- § 94 rozdział 7 „Zasady działania Klubów Radnych” Działu IV załącznika do niniejszej uchwały – jako niezgodnej z art. 22 ust. 1 oraz art. 23 ust. 2 ww. ustawy.

### Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Gorzyce przyjęła Statut Gminy Gorzyce, stanowiący załącznik do niniejszej uchwały.

W ocenie organu nadzoru, z uwagi na brak przymiotu legalności, należy zakwestionować niżej wskazane postanowienia Statutu:

- § 3 ust. 3 oraz § 4 – które zawierają regulacje określające siedzibę organów Gminy oraz jej obszar i granice. Regulacja ta wykracza poza granice upoważnienia ustawowego, ponieważ zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy to Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia: 1) tworzy, łączy, dzieli i znosi gminy oraz ustala ich granice; 2) nadaje gminie lub miejscowości status miasta i ustala jego granice; 3) ustala i zmienia nazwy gmin oraz siedziby ich władz,

- § 5 ust. 1 pkt 2 w zakresie wyrazów: „których wykaz stanowi załącznik nr 2 do niniejszego statutu”, § 5 ust. 2 oraz § 6 ust. 1 zdanie drugie – w przepisach tych Rada ustaliła wykaz gminnych jednostek organizacyjnych, instytucji kultury oraz sołectw stanowiący odpowiednio załącznik nr 2 i 3 do niniejszego Statutu oraz wskazała, iż wewnętrzną organizację gminnej jednostki organizacyjnej i zasady jej funkcjonowania określa statut uchwalana przez Radę, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Tymczasem, brak jest podstaw prawnych do stanowienia w powyższym zakresie, regulacje te nie stanowią materii statutowej,

- § 11 ust. 1 – w przepisie tym Rada postanowiła, iż „rada wybiera ze swego grona, oprócz Przewodniczącego Rady, jednego lub dwóch Wiceprzewodniczących”. Tymczasem, zdaniem organu nadzoru w statucie gminy powinna być określona dokładna liczba wiceprzewodniczących rady, których – zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy - może być od 1-3,

- § 11 ust. 2 – zgodnie z którym „tryb wybierania oraz odwoływania Przewodniczącego Rady oraz Wiceprzewodniczącego Rady określa Ustawa”. W ocenie organu nadzoru kwestia ta została uregulowana w ustawie,

- § 27 ust. 2 – przepisem tym Rada uregulowała kwestię związaną z poprawianiem oczywistych omyłek w uchwale. Zdaniem organu nadzoru wszelkie zmiany uchwały, będące również oczywistymi omyłkami pisarskimi wymagają właściwego trybu zmiany i tym samym winny być wprowadzone w drodze odrębnej uchwały. Uchwała, jako dokument przyjęty przez radę, nawet jeżeli jest obarczona wadami mającymi charakter oczywistych omyłek, nie może być w jakikolwiek sposób zmieniona przez osoby lub podmioty nieuprawnione, nie mające kompetencji do podejmowania uchwał. Tym samym należy uznać, iż § 27 ust. 2 Statutu narusza w sposób istotny art. 14 ust. 1 ustawy, który wskazuje, iż jedynym sposobem uzewnętrzniania stanowiska rady jest podjęcie uchwały. Na marginesie należy również zaznaczyć, iż z przepisu tego nie wynika, jaki podmiot i w jakim trybie byłby uprawniony do wprowadzania tego rodzaju zmian w uchwale i jakie omyłki pisarskie byłyby zaliczane do „oczywistych”, podlegających regulacji zawartej w kwestionowanym przepisie Statutu,

- § 36 ust. 2 – regulacja ta stanowi powtórzenie przepisu art. 14 ust. 3 ustawy wraz z jego modyfikacją,

- § 36 ust. 3 – zgodnie z którym „do pomocy w przeprowadzeniu głosowania imiennego i przeliczenia głosów Przewodniczący Rady może wyznaczyć Wiceprzewodniczącego Rady”. Z przepisu art. 19 ust. 2 ustawy wynika, iż Przewodniczący może wyznaczyć do wykonywania swoich zadań wiceprzewodniczącego,

- § 52 – w przepisie tym Rada postanowiła, że wspólne posiedzenie Komisji zwołuje i prowadzi m.in. Przewodniczący Rady lub Wiceprzewodniczący Rady. Zdaniem organu nadzoru postanowienie jest sprzeczne z art. 19 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy. Zgodnie z treścią art. 19 ust. 2 ww. ustawy do zadań przewodniczącego rady gminy należy wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. Do kompetencji przewodniczącego rady gminy nie może zatem należeć zwoływanie i prowadzenie wspólnych posiedzeń stałych komisji tej rady. Kompetencje przewodniczącego rady gminy zostały enumeratywnie wyliczone w ustawie i w innych ustawach i żadna z nich nie przyznaje przewodniczącemu prawa do zwoływania i prowadzenia posiedzeń komisji rady gminy (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 4 października 2016 r. sygn. akt: III SA/Kr 439/16). Zatem postanowienie w § 52 Statutu, nakładające na Przewodniczącego i Wiceprzewodniczącego Rady obowiązek zwoływania i prowadzenia wspólnych posiedzeń komisji jest sprzeczne z prawem,

- § 56 ust. 1-7 – w przepisach tych Rada uregulowała kwestię wyłączenia członka komisji od udziału w jej pracach, w sprawach, które dotyczą jego interesu prawnego lub w których może powstać podejrzenie o stronnictwo. W ocenie organu nadzoru regulacja § 56 jest sprzeczna z art. 25a ustawy, zgodnie z którym radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego. Użyte w ustawie określenie "interes prawny" jest przy tym pojęciem obiektywnym w odróżnieniu od okoliczności, o jakich mowa w kwestionowanym przepisie - mogących wywołać podejrzenie o stronnictwo. Ponadto

należy wskazać, że zgodnie z powołanym art. 25a ustawy wyłączenie dotyczy samego głosowania w radzie i komisji, a nie pracy w radzie albo komisji. Należy zatem stwierdzić, że w przypadku dokonania wyboru radnego do składu komisji nie są możliwe jakiegokolwiek czasowe wyłączenia od udziału w jej pracach ani na mocy decyzji przewodniczącego komisji, ani też uchwały rady, chyba że rada podejmie decyzję o zmianie składu osobowego komisji rewizyjnej. Jak orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie (wyrok z dnia 9 marca 2004 r. sygn. akt II SA/Kr 3167/03) *mówienie o bezstronności i obiektywizmie radnych jest nieporozumieniem. Ustawodawca prawidłowo ogranicza problem do zaangażowania osobistych interesów radnego. W pozostałych przypadkach radny zawsze jest stronniczy, tj. według swej najlepszej wiedzy i woli reprezentuje interes wspólnoty gminnej, ma obowiązek reprezentowania interesów publicznych wyborców i działania stosownie do owego subiektywnego przekonania,*

- § 62 ust. 2 – przepisem tym Rada nałożyła na Przewodniczącego Rady obowiązek udzielania Komisji pisemnego upoważnienia do przeprowadzania kontroli. Tymczasem, zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy przewodniczący rady organizuje pracę rady i prowadzi jej obrady. Przepis ten jednoznacznie wskazuje, jaki jest charakter funkcji przewodniczącego w stosunku do rady gminy. Przywołany przepis ustawy nie przyznaje przewodniczącemu rady gminy żadnych innych kompetencji poza tymi, które związane są z organizacją pracy rady i prowadzeniem jej obrad. W związku z powyższym przyznawanie przewodniczącemu rady kompetencji do udzielania pisemnego upoważnienia członkom komisji rewizyjnej do przeprowadzenia kontroli, jest - w ocenie organu nadzoru - rozszerzeniem jego uprawnień ponad te określone w ustawie. Uznając sprzeczność § 62 ust. 2 Statutu, zachodzi konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego również przepisu § 62 ust. 4 Statutu, który odwołuje się do sprzecznego z prawem § 62 ust. 2 statutu,

- § 64 ust. 1-3 – przepisami tymi Rada nałożyła na kierownika kontrolowanego podmiotu obowiązek zapewnienia warunków i środków niezbędnych dla prawidłowego przeprowadzenia kontroli (ust. 1) oraz przedkładania na żądanie kontrolujących dokumentów i materiałów niezbędnych do przeprowadzenia kontroli oraz umożliwienia kontrolującym wstęp do obiektów i pomieszczeń kontrolowanego podmiotu (ust. 2). Powyższa regulacja odnosi się do kontroli przeprowadzanych przez Komisję Rewizyjną Rady Gminy Gorzyce. Jednakże zdaniem organu nadzoru kwestionowany § 64 Statutu stanowi przekroczenie upoważnienia do określania w statucie gminy zasady i trybu działania komisji rewizyjnej (art. 18a ust. 5 ustawy), gdyż nałożenie obowiązków określonego zachowania na kierowników kontrolowanego podmiotu nie mieści się w zakresie zasad i trybu działania komisji rewizyjnej. W ramach zasad i trybu działania komisji rewizyjnej powinny być uregulowane wyłącznie działania członków komisji rewizyjnej. Ponadto należy podkreślić, że treść § 64 jest sformułowana niedostatecznie czytelnie, rada nie doprecyzowała bowiem, jakie warunki i środki, w jej rozumieniu są niezbędne do przeprowadzenia kontroli, co oznacza, że na podstawie § 64 Statutu przeprowadzający kontrole uzyskali niczym nieograniczone uprawnienia w powyższym zakresie. Należy mieć na względzie, że Rada Gminy w swej działalności uchwałodawczej związana jest zasadą legalizmu, wynikającą z art. 7 Konstytucji RP, a wyrażającą się w konieczności działania na podstawie i w granicach prawa, a także art. 94 Konstytucji RP, w oparciu o który organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Ponadto, konieczne jest unieważnienie również § 64 ust. 3 Statutu, który bezpośrednio odwołuje się do zakwestionowanych powyżej § 64 ust. 1 i 2 Statutu.

- § 74 – w przepisie tym Rada postanowiła, iż „Komisja Rewizyjna może korzystać z porad, opinii i ekspertyz osób posiadających wiedzę fachową w zakresie związanym z przedmiotem działania”. W ocenie organu nadzoru regulacja ta stanowi przekroczenie kompetencji przysługującej radzie gminy na podstawie art. 18a ust. 5 ustawy,

- § 75 ust. 1 - przepis ten stanowi, że „Przewodniczący Komisji może zwracać się do przewodniczących innych Komisji o oddelegowanie w skład zespołu kontrolnego radnych mających kwalifikacje w zakresie tematyki objętej kontrolą”. W ocenie organu nadzoru

przedmiotowy przepis jest niezgodny z prawem. Stosownie do art. 18a ustawy, rada gminy powołuje komisję rewizyjną, której zadaniem jest kontrola działalności wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy. Na mocy art. 21 ustawy, rada gminy może powołać ze swojego grona stałe i doraźne komisje do określonych zadań, ustalając ich przedmiot działania oraz skład osobowy. Z powyższych postanowień ustawy wynika, iż rada gminy powołuje różne rodzajowo komisje do określonych zadań, przy czym kompetencje komisji rewizyjnej określa ustawa a zakres uprawnień pozostałych komisji określa rada. W ocenie organu nadzoru, komisje rady nie mogą wymieniać się swoimi członkami i oddelegowywać swoich członków do składu innej komisji, w razie zaistnienia takiej potrzeby. Powyższe uprawnienie nie wynika z obowiązku współdziałania i współpracy komisji rady ze sobą. Każda z powołanych komisji rady ma ściśle określony zakres kompetencji. Uznając sprzeczność § 75 ust. 1 Statutu, zachodzi konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego również przepisu **§ 75 ust. 2 Statutu**, który odwołuje się do sprzecznego z prawem § 75 ust. 1 statutu

- **§ 90 ust. 3** – w przepisie tym Rada postanowiła, iż klub ulega rozwiązaniu z mocy niniejszego Statutu, gdy liczba jego członków zmniejszy się poniżej 3. Zgodnie z art. 23 ust. 3 ustawy „klub radnych tworzy co najmniej 3 radnych”. W świetle powyższego nie ulega zatem wątpliwości, że w przypadku, gdy liczba członków klubu będzie mniejsza niż 3, klub ten ulega rozwiązaniu i następuje to z mocy ustawy, a nie jak postanowiła to Rada w § 90 ust. 3 Statutu *z mocy Statutu*,

- **§ 94** – zgodnie z którym „na wniosek Przewodniczącego Klubu Wójt zapewnia Klubowi organizacyjne warunki w zakresie niezbędnym do jego funkcjonowania”. Stosownie do art. 22 ust. 1 oraz art. 23 ust. 2 ww. ustawy, rada gminy ma kompetencje do określenia w statucie gminy organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy organów gminy, a także zasady działania klubów radnych. Żadna z powyższych delegacji nie umożliwia nakładania na organ wykonawczy obowiązków wynikających z kwestionowanego postanowienia.

Mając na uwadze powyższe nieprawidłowości stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały, we wskazanym zakresie, jest zasadne i konieczne.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminny stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jego wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO  
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

**Krzysztof Nowak**

Otrzymuje:  
1. Rada Gminy Gorzyce