

Godziny urzędowania	Informacja w Sprawach	Czytelnia Akt	Biuro Podawcze
	Pn.-Pt. 8 <sup>00</sup> -16 <sup>00</sup>	Pn.-Pt. 8 <sup>00</sup> - 15 <sup>30</sup>	Pn.-Pt. 8 <sup>00</sup> -16 <sup>00</sup>
Telefon	22 553 70 70 22 553 70 71 22 553 78 86	22 553 78 21 22 553 78 22	
Email	Radom 48 368 99 08 informacja@warszawa.wsa.gov.pl	Radom 48 368 99 18 czytelnia@warszawa.wsa.gov.pl	
NIP 525-2283-365	REGON 015608709	Konto Bankowe Sądu 96 1010 1010 0078 1022 3100 0000	
Wynik rozprawy dostępny po zakończeniu posiedzenia Sądu, najpóźniej w dniu następnym na stronie: <a href="http://etr.warszawa.wsa.gov.pl">http://etr.warszawa.wsa.gov.pl</a>			

Wojewódzki Sąd Administracyjny  
w Warszawie  
00-013 Warszawa, ul. Jasna 2/4  
WYDZIAŁ II

Dnia 11 września 2017 r.  
Sygn. akt II SA/Wa 1690/16

W odpowiedzi należy podać  
sygnaturę akt sądu

adw. Maciej Pawlikowski  
Kancelaria Adwokacka  
ul. Żeglarska 5/2  
87-100 Toruń

## DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 30 sierpnia 2017 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego doręcza Panu – jako Pełnomocnikowi organu – Rady Gminy w Załuskach – odpis wyroku z dnia 30 sierpnia 2017 r. wraz z uzasadnieniem.

Monika Gierań  
specjalista

Sygn. akt II SA/Wa 1690/16



## WYROK

## W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 30 sierpnia 2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie  
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA – Adam Lipiński  
Sędzia WSA – Sławomir Antoniuk  
Sędzia WSA – Stanisław Marek Pietras (spraw.)

Protokolant specjalista – Joanna Głowala

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 30 sierpnia 2017 r.  
sprawy ze skargi Wojewody Mazowieckiego  
na uchwałę Rady Gminy Załuski  
z dnia 9 czerwca 2016 r. nr 118/XXV/2016  
w przedmiocie uchwalenia Statutu Gminy Załuski

**stwierdza wydanie zaskarżonej uchwały z naruszeniem prawa**



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

Monika Gierocińska  
specjalista

## UZASADNIENIE

Na podstawie art. 169 ust. 4 Konstytucji RP i art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. z 2016 r., poz. 446), Rada Gminy Załuski podjęła uchwałę z dnia 9 czerwca 2016 r. nr 118/XXV/2016 w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Załuski. W jej treści ustanowiono m.in. w:

§ 3 ust. 2 „Wszystkie osoby, które na stałe zamieszkują na obszarze Gminy, z mocy ustawy o samorządzie gminnym, stanowią gminną wspólnotę samorządową, (...)”.

§ 12 ust. 1 „Rada działa na sesjach, poprzez komisje oraz przez Wójta w zakresie, w jakim wykonuje on uchwały Rady.”

§ 15 „Przewodniczący reprezentuje Radę na zewnątrz, organizuje pracę Rady i prowadzi jej obrady”.

§ 23 ust. 1 „Do obsługi Rady i jej organów Wójt zapewnia pracownika Urzędu Gminy na stanowisku ds. obsługi Rady”.

§ 27 ust. 2 i 3 „W sesjach Rady uczestniczą – z głosem doradczym – Wójt, oraz Sekretarz i Skarbnik Gminy oraz, że do udziału w sesjach Rady mogą zostać zobowiązani kierownicy gminnych jednostek organizacyjnych (...)”.

§ 49 ust. 1 „Pracownik Urzędu Gminy, wyznaczony przez Wójta Gminy w uzgodnieniu z Przewodniczącym Rady, sporządza z każdej sesji protokół”.

§ 53 ust. 1 „Obsługę biurową sesji (wysyłanie zawiadomień, wyciągów z protokołów itp.) sprawuje pracownik Urzędu Gminy w uzgodnieniu z Przewodniczącym Rady.  
ust. 2 Pracownik, o którym mowa w ust. 1 podlega w sprawach merytorycznych Przewodniczącemu Rady”.

§ 101 „Obsługę biurową Komisji Rewizyjnej zapewnia Wójt Gminy”.

§ 122 „Protokoły z posiedzeń organów Gminy publikuje pracownik ds. obsługi Rady na stronach Biuletynu Informacji Publicznej”.

§ 29 „Wyłączenie jawności sesji jest dopuszczalne jedynie w przypadkach przewidzianych w przepisach powszechnie obowiązującego prawa”.

§ 44 ust. 1 i 2 „1. Sprawy osobowe Rada rozpatruje w obecności zainteresowanego.  
2. Postanowienie ust. 1 nie dotyczy przypadków nieusprawiedliwionej nieobecności zainteresowanego na sesji”.

- § 47 ust. 3 „Postanowienia ust. 2 nie stosuje się w odniesieniu do oczywistych omyłek”.
- § 52 ust. 2 „Uchwały przewodniczący doręcza Wójtowi Gminy najpóźniej w ciągu 4 dni od dnia zakończenia sesji”.
- § 52 ust. 3 „Wyciągi z protokołu sesji oraz kopie uchwał Przewodniczący Rady doręcza tym jednostkom organizacyjnym, które są zobowiązane do określonych działań, z dokumentów tych wynikających”.
- § 59 pkt 2 „odpisy uchwał przekazuje się właściwym jednostkom do realizacji”.
- § 55 ust. 4 „Projekty uchwał są sprawdzane i wymagają zatwierdzenia pod względem legislacyjnym i prawnym przez radcę prawnego lub adwokata obsługującego Radę”.
- § 62 ust. 1 „W głosowaniu tajnym radni głosują za pomocą ponumerowanych kart (...)”.
- § 66 ust. 1 „głosowanie zwykłą większością”.
- § 69 ust. 2 „Komisje Rady mogą podejmować współpracę z odpowiednimi komisjami innych gmin, zwłaszcza sąsiadujących, a nadto z innymi podmiotami, jeśli jest to uzasadnione przedmiotem ich działalności”.
- § 69 ust. 5 „Na podstawie upoważnienia Rady, Przewodniczący lub Wiceprzewodniczący Rady, koordynujący pracę komisji Rady mogą zwołać posiedzenie komisji i nakazać złożenie Radzie sprawozdania”.
- § 73 ust. 2 „Radny w ciągu 7 dni od daty odbycia się sesji lub posiedzenia komisji, winien usprawiedliwić swoją nieobecność, składając wyjaśnienia na ręce Przewodniczącego Rady lub przewodniczącego komisji”.
- § 75 ust. 1 i 2 „w przypadku notorycznego uchylania się przez radnego od wykonywania jego obowiązków, Przewodniczący Rady może wnioskować o udzielenie radnemu upomnienia”.
- § 77 i 78 statutu zawarto regulacje przewidujące możliwość odbywania wspólnych sesji z innymi radami. Zgodnie z tymi zapisami, rada może odbywać takie sesje bez prawa podejmowania wspólnych uchwał, organizatorami wspólnych sesji są przewodniczący rad zainteresowanych gmin, a koszty wspólnej sesji ponoszą równomiernie zainteresowane gminy, chyba że radni uczestniczą we wspólnej sesji postanowią inaczej.
- § 79 ust. 1 „Komisja Rewizyjna składa się z 5 członków”.

§ 81 – Rada uregulowała kwestię wyłączenia członków Komisji Rewizyjnej od udziału w jej pracach w sprawach, w których istnieje uzasadnione podejrzenie co do ich stronniczości.

§ 89 dotyczy kontroli dokonywanych przez Komisję Rewizyjną.

§ 102 ust. 1 i 2 statutu rada zawarła regulacje stanowiące podstawę do podjęcia uchwały zobowiązującej osoby zarządzające mieniem komunalnym do zawarcia umowy w imieniu gminy w przypadku gdy jej zawarcie jest uzasadnione potrzebą skorzystania przez komisję rewizyjną z usług ekspertów.

§ 109 „Radni mogą tworzyć kluby radnych, według kryteriów przez siebie przyjętych”.

§ 116 „Na wniosek przewodniczących klubów Wójt obowiązany jest zapewnić klubom organizacyjne warunki w zakresie niezbędnym do ich funkcjonowania”.

§ 119 „Komisje Rady mogą żądać przybycia Wójta na ich posiedzenie”.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, Wojewoda Mazowiecki wniósł o stwierdzenie powyższej uchwały w całości zarzucając jej naruszenie w sposób istotny ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446) w zakresie powyższych przepisów. W uzasadnieniu wskazując odpowiednio owe przepisy stwierdził, co następuje:

- § 3 ust. 2 – art. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446) mówi, iż wspólnotę samorządową tworzą mieszkańcy gminy. Zatem zapis statutowy zawęża wspólnotę samorządową do „zamieszkujących na stałe”, co jest sprzeczne z definicją określoną w powyżej wskazanym przepisie ustawowym.

- § 12 ust. 1 – Wójt jest organem wykonawczym w gminie, posiada odrębne kompetencje, a rada nie może podejmować działań „poprzez wójta”. Kompetencja wójta w zakresie wykonywania uchwał wynika wprost z art. 30 ust. 1 ustawy.

- § 15 – ustawa o samorządzie gminnym milczy w kwestii reprezentowania rady gminy i reprezentacyjnych funkcji jej przewodniczącego. Określając jego zadania, stanowi, że zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie jej obrad. W sensie ogólnym oznacza to „obowiązek podejmowania czynności mających na celu sprawne funkcjonowanie tego organu” (Bohdan Dolnicki). Rozwijając tę formułę, w doktrynie wymienia się takie zadania przewodniczącego, jak: planowanie prac rady i ich inicjowanie, koordynowanie i nadzorowanie prac komisji, ustalanie porządku obrad, zwoływanie sesji, zawiadamianie radnych i społeczności o zwołaniu sesji, wykonywanie czynności

związanych z prowadzeniem obrad (otwarcie sesji, stwierdzenie jej prawomocności, udzielanie głosu, zarządzanie głosowań, wykonywanie tzw. policji sesyjnej, zamknięcie sesji itp.). Praktyka potwierdza potrzebę reprezentowania rady gminy, jednakże w § 15 omawianego statutu stwierdzenie, że „przewodniczący reprezentuje radę” jest nieprecyzyjne, co budzi obawy, iż zostaną przekroczone granice wyznaczone przepisami prawa, tym bardziej, że w kolejnych przepisach statutu tj. 16 znajdują się uszczegółowione postanowienia stanowiące realizację funkcji reprezentacyjnej przewodniczącego (m. in. zwoływanie sesji, podpisywanie uchwał rady, protokołów). Zatem nie ma podstaw do przyznawania przewodniczącemu innych uprawnień, ani rozszerzania tych uprawnień nadanych w art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym (wyrok NSA z dnia 17 stycznia 2001 r. sygn. akt II SA 1525/00 oraz wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3 listopada 2008 r. sygn. akt IV SA/G1 396/08). W katalogu zadań przewodniczącego rady, określonych w art. 19 ust. 2 ustawy, nie mieszczą się zadania wskazane w § 16 pkt 3, zgodnie z którym, przewodniczący rady uprawniony jest do sprawowania policji sesyjnej. Pojęcie to nie jest używane przez ustawę, a także nie zostało zdefiniowane w Statucie, zatem nie wiadomo, do jakich czynności uprawniony jest przewodniczący, w ramach realizacji tego zadania. W obowiązującym systemie prawnym pojęcie to funkcjonuje w procedurach sądowych, dotyczy uprawnień sędziego podczas rozprawy i jest wyraźnie sprecyzowane.

- § 23 ust. 1, § 27 ust. 2 i 3, § 49 ust. 1, § 53, § 101, § 122 – zapisy powyższe w sposób istotny naruszają art. 33 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, 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, (burmistrza, prezydenta miasta) 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 (burmistrza, prezydenta miasta), sekretarza gminy, skarbnika gminy, kierowników gminnych jednostek organizacyjnych oraz pozostałych pracowników urzędów gmin wykonuje wójt (burmistrz, prezydent miasta). W świetle

tych przepisów wójt (burmistrz, prezydent miasta) 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. 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.

- § 29 – zapis ten pozwala na wyłączenie jawności obrad na sesji w przypadkach określonych w przepisach prawa. Zgodnie z art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Pojęcie „Przepisy prawa” ma szerokie znaczenie i obejmuje nie tylko ustawy, ale i inne źródła prawa wymienione w art. 87 Konstytucji RP. Z przepisu art. 11b ust. 1 zdanie 2

- ustawy o samorządzie gminnym wynika, że ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw. Tylko więc ustawą można ograniczyć jawność obrad na sesji.
- § 44 ust. 1 i 2 – nie powinno się uzależniać rozpatrzenia sprawy od obecności zainteresowanego. Ponadto tak sformułowana norma jest w istocie nieprecyzyjna, a przepisy w szczególności prawo miejscowe, powinny być formułowane w sposób jasny i transparenty dla ich adresatów.
  - § 47 ust. 3 – brak jest przepisów umożliwiających poprawienie oczywistych omyłek przez radę gminy, dlatego zasadnym jest wyeliminowanie tak sformułowanego przepisu jako sprzecznego z prawem. Ponadto wszelkie zmiany będące również oczywistymi omyłkami pisarskimi wymagają właściwego trybu zmiany i tym samym winny być wprowadzony 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.
  - § 52 ust. 2 – przepis ten jest niezgodny z prawem. Ustawa o samorządzie gminnym w art. 91 określa termin przekazania uchwał do organu nadzoru. Przewodniczący winien dostarczyć uchwały wójtowi, w terminie umożliwiającym doręczenie ich organowi nadzoru. Wskazanie terminu nie jest skorelowane z przepisami ustawowymi zatem zapis ten należy wyeliminować.
  - § 52 ust. 3 – tak skonstruowana norma nakłada na Przewodniczącego Rady obowiązki właściwe dla organu wykonawczego. Ponadto identyczne zadanie przypisano wójtowi (gdyż wójt wykonuje uchwały).
  - § 59 pkt 2 – w dwóch różnych paragrafach statutu zamieszczono sprzeczne ze sobą zapisy, co w konsekwencji pozwala na dowolność interpretacji. Ponadto regulacja § 52 ust. 3 nakłada na Przewodniczącego obowiązki i uprawnienia pozaustawowe. Skonkretyzowane obowiązki mogą wynikać tylko z uchwał i mogą być skierowane wyłącznie do organu wykonawczego.
  - § 55 ust. 4 – przepis tak skonstruowany jest spreczny z prawem i wkracza w kompetencje wójta, gdyż narzuca wójtowi konieczność zatrudnienia radcy prawnego lub adwokata. Z praktyki wynika, iż jednostki samorządu terytorialnego faktycznie zatrudniają takich fachowców. Jednakże zdaniem organu nadzoru statut nie jest odpowiednim aktem prawnym dla takich zapisów, a decyzję w tej kwestii winien podjąć wójt, a nie rada gminy. Regulacja § 55 ust. 4 statutu pozbawiona jest podstaw prawnych i rażąco narusza art. 60 ustawy o samorządzie gminnym (wyrok WSA we



Wrocławiu z dnia 25 maja 2005 r., sygn. akt III SA/Wr 26/04). Podejmując powyższą regulację rada nałożyła na wójta obowiązek zawarcia umowy, czym wkroczyła bezpośrednio w wyłączne kompetencje wójta. Zwrócono uwagę, że dokonywanie wypłat w związku z umowami za świadczenie usług stanowi element gospodarki finansowej, a zgodnie z art. 60 ustawy o samorządzie gminnym za prawidłową gospodarkę finansową gminy odpowiada wójt. Żaden przepis prawa nie upoważnia rady do wydawania dyspozycji zobowiązujących wójta do zawierania umów.

- § 62 ust. 1 – tak skonstruowany przepis jest niezgodny z prawem, gdyż daje możliwość oznaczenia kart, co mogłoby umożliwić ujawnienie sposobu głosowania przez radnego. Fakt ponumerowania kart stwarza możliwość złamania tajności głosowania. Zdaniem organu nadzoru, w celu uniknięcia wątpliwości co do tajności głosowania, należałoby wykreślić wyraz „ponumerowanych”, tym bardziej że przy sprawnej działalności komisji skrutacyjnej, nie ma niebezpieczeństwa posługiwania się przez radnych innymi, niż wydawane im kartami do głosowania.

- § 66 ust. 1 – wprawdzie przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie definiują pojęcia „zwykłej większości głosów”, jednakże przez zwykłą większość głosów trzeba rozumieć liczbę głosów wyłącznie „ważnie” oddanych większą „za” niż „przeciw”, pomijając jednocześnie w ustalaniu wyniku głosowania głosy radnych wstrzymujących się od głosu oraz oddających głosy nieważne (ale z zastrzeżeniem zachowania wymaganego kworum). Porównuje się zatem wyłącznie głosy „za” i „przeciw”. Nie liczy się natomiast głosów wstrzymujących się lub głosów nieoddanych. Jak wyjaśnił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z 29 stycznia 2009 r., III SA/Lu 418/08, w braku uzyskania większości głosów lub w przypadku uzyskania równej liczby głosów „za” i „przeciw”, określona uchwała nie zostaje podjęta. Natomiast w przypadku ustalania zwykłej większości głosów, gdy przedmiotem głosowania jest wybór jednego spośród kilku rozwiązań, najczęściej przy sprawach osobowych dotyczących wyboru spośród kilku kandydatów tylko jednej osoby, każdy radny ma tylko jeden głos - głos „za”, oddawany na jednego z kandydatów. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 grudnia 1994 r., sygn. akt SA/Kr 2423/94, wskazał, iż wtedy przez zwykłą większość należy rozumieć taką liczbę głosów za jednym z nich, która jest większa od liczby głosów przypadających osobno na każde rozwiązanie. Definicja „zwykłej większości głosów” wprowadzona przez Radę Gminy Załuski jest więc inna niż ta ukształtowana już w orzecznictwie sądów administracyjnych.

- § 69 ust. 2 – powyższy zapis narusza w sposób istotny art. 21 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym komisje podlegają radzie gminy, przedkładają jej plan pracy oraz sprawozdania z działalności. Przepis ten zawiera sformułowanie, że „komisje podlegają radzie gminy”. Sformułowanie to wyraża trzy istotne treści prawne. Po pierwsze - jest potwierdzeniem zasady, że rada gminy jest najwyższym w gminie organem stanowiącym i kontrolnym, któremu podlegają wszystkie pozostałe organy, w tym także wewnętrzne organy rady, łącznie z komisją rewizyjną, do której przepis ten również się stosuje. Po drugie - wyłącza komisje rady z podległości innym władzom samorządowym, w tym wójta gminy. Wreszcie, po trzecie - wskazuje, że „komisje nie są organami rady o samoistnych kompetencjach. Działalność podejmują w imieniu rady i w zakresie przez nią określonym” (Z. Niewiadomski, W. Grzelczak, Komentarz, s. 25). W związku z powyższym nie ma podstawy do przyznania komisjom rady gminy uprawnień do podejmowania współpracy z komisjami innych rad jednostek samorządu terytorialnego i innymi nieokreślonymi w kwestionowanym § 69 ust. 2 Statutu podmiotami.

- § 69 ust. 5 – taki zapis wkracza w kompetencje przewodniczącego nadane mu z mocy ustawy. Zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie gminnym przewodniczący organizuje pracę rady, a nie koordynuje pracę komisji rady. Rada gminy uchwała plan pracy komisji rady, a tym samym koordynuje i nadzoruje prace komisji.

- § 73 ust 2 – tak skonstruowany zapis w sposób istotny narusza prawo, gdyż rada nie może (bez wyraźnego upoważnienia ustawowego) stosować wobec niesumiennego radnego żadnych środków dyscyplinujących w przypadku uchylania się przez niego od obowiązku uczestniczenia w pracach Rady i jej Komisji, np. poprzez nakładanie obowiązku usprawiedliwiania nieobecności na sesji Rady lub posiedzeniu Komisji. Mandat radnego jest mandatem wolnym, co oznacza, że radny z wykonywania mandatu ponosi odpowiedzialność przed wyborcami i to oni zweryfikować mogą jego zaangażowanie w powierzone obowiązki podczas wyborów do rady kolejnej kadencji.

- § 75 ust. 1 i 2 – brak jest podstaw do stosowania przez radę gminy wobec poszczególnych radnych środków dyscyplinarnych w razie niewykonania przez nich obowiązku uczestniczenia w pracach rady (por. wyrok NSA z 17 listopada 1997 r., SAWr 2515/95, OwSS 1996/1/13/13, Lex nr 24543). Zastosowanie środków o charakterze restrykcyjnym musi każdorazowo wynikać z ustawowego upoważnienia.

Tymczasem przepisy ustawy o samorządzie gminnym w żadnym miejscu nie przewidują takiego rozwiązania.

- § 77 i 78 – wskazane powyżej regulacje statutu wykraczają poza obszar działania Gminy Załuski, co jest sprzeczne z art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że przedmiotem regulacji statutu gminy mają być kwestie dotyczące struktury i zagadnień wewnątrzgminnych. Z powyższego wynika, że regulacje statutowe „nie mogą normować trybu pracy organów niebędących organami tej gminy, a w szczególności organów innych gmin” (wyrok WSA w Opolu z dnia 2 listopada 2009 roku., sygn. akt II SA/Op 290/09). W związku z powyższym regulacje dotyczące wspólnych sesji z innymi radami zostały ustanowione z przekroczeniem delegacji ustawowej wynikającej z art. 22 ustawy o samorządzie gminnym, co stanowi istotne naruszenie prawa uzasadniające stwierdzenie ich nieważności.

- § 79 ust. 1 – przepis ten gwarantuje przedstawicielom wszystkich klubów wejście w skład komisji rewizyjnej. Ustawodawca, regulując skład osobowy komisji rewizyjnej, wskazuje jedynie ogólnie, kto powinien, a kto nie może się w tym składzie znaleźć. Wobec powyższego uznano, że rada gminy nie może uregulować maksymalnego składu osobowego komisji rewizyjnej w statucie, jest on bowiem regulowany przepisami ustawy o samorządzie gminnym. Skład ilościowy komisji rewizyjnej zależy od uznania rady gminy jednak liczba jej członków musi być tak ukształtowana, aby każdy z klubów był reprezentowany przez co najmniej jednego radnego.

- § 81 – dokonanie regulacji w kwestionowanym zapisie jest sprzeczne z art. 25a ustawy o samorządzie gminnym, 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 stronniczość czy interesowność. Ponadto zgodnie z powołanym art. 25a ustawy, wyłączenie dotyczy samego głosowania w radzie i komisji, a nie pracy w radzie albo komisji.

- § 89 – postanowienia te stanowią przekroczenie upoważnienia do określania w statucie gminy zasad i trybu działania komisji rewizyjnej (art. 18a ust. 5 ustawy), Podkreślono, że komisję rewizyjną powołuje się w celu kontrolowania działalności wójta gminy oraz gminnych jednostek organizacyjnych (art. 18a ust. 1 ustawy), jak również wykonywania innych zadań kontrolnych zleconych przez radę gminy (art. 18a ust. 4 zd. 1 ustawy). Może ona badać i oceniać prawidłowość działań

kontrolowanych organów i jednostek organizacyjnych, nie może im jednak wydawać wiążących dyspozycji dotyczących usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości (zaleceń pokontrolnych), usuwać ich we własnym zakresie ani stosować sankcji wobec osób winnych zaistnienia tych nieprawidłowości. Z tego też powodu nie można uznać, by dopuszczalne było działanie komisji na podstawie upoważnienia jakiegokolwiek innego podmiotu aniżeli rada gminy. Tylko rada gminy właściwa jest do określenia w drodze uchwały przedmiotu kontroli, a bez uchwały rady gminy komisja rewizyjna nie może podejmować żadnych działań.

- § 102 ust. 1 i 2 – regulacja ta pozbawiona jest podstawy prawnej. W pierwszej kolejności wskazano, że zaciąganie zobowiązań oraz dokonywanie wypłat związanych z wykonaniem umów o świadczenie usług należy do zakresu pojęcia gminnej gospodarki finansowej, a nie gospodarowania mieniem gminnym. Zgodnie z art. 60 ustawy o samorządzie gminnym wójt jest organem gminy odpowiedzialnym za prawidłową gospodarkę finansową gminy (ust. 1). Ponadto wójtowi przysługuje prawo zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych przez radę gminy (ust. 2 pkt. 1), a także dokonywania wydatków budżetowych (ust. 2 pkt 3). 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 wydzielonymi w nim środkami”. Z powyższego wynika, że rada gminy nie jest upoważniona do podjęcia uchwały dotyczącej dokonania określonego wydatku z budżetu gminy. Jest to wyłączną kompetencją wójta, stąd też wprowadzenie w Statucie Gminy zapisu umożliwiającego podjęcie przez radę uchwały w tym przedmiocie uznać należy za pozbawione podstawy prawnej. Ponadto z kwestionowanego zapisu wynika, że w określonych sytuacjach rada mogłaby zobowiązać wójta do określonego działania. Tymczasem rada nie jest władna do wydawania wójtowi poleceń do podjęcia konkretnego działania. Na mocy art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym rada jest wyłącznie właściwa do stanowienia o kierunkach działania wójta, a więc do rozstrzygnięcia o pewnej strategii działania. W sprawie niedopuszczalności wydawania przez radę organowi wykonawczemu wiążących poleceń wypowiedział się WSA w Opolu w wyroku z dnia 26 listopada 2009 r. (sygn. akt II SA/Op 356/09) - „w określeniu kierunków działania wójta, o którym mowa w art. 18 ust. 2 pkt 2 nie mieści się wydawanie poleceń organowi wykonawczemu gminy, co do sposobu załatwienia

określonej sprawy. Rada gminy nie ma bowiem kompetencji do określenia treści aktu wykonawczego w konkretnej sprawie".

- § 109 – tak sformułowany przepis w istocie narusza prawo, gdyż statut wskazuje kryteria tworzenia klubów radnych.

- § 116 oraz § 119 – w sposób istotny narusza prawo. Z takiej treści przytoczonych przepisów wynika, że rada mogłaby zobowiązać wójta do określonego działania. Tymczasem rada nie jest władna do wydawania wójtowi poleceń.

Ponadto z istoty aktu prawa miejscowego mającego charakter aktu wykonawczego do ustawy wynika niedopuszczalność powtarzania bądź modyfikacji norm ustawowych co w skarżonej uchwale wielokrotnie następuje. Wielość wykazanych nieprawidłowości w kontrolowanym akcie prawnym uzasadnia wniosek o stwierdzenie jego nieważności w całości.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Załuski podała, że zaskarżona uchwała została przyjęta przez Radę Gminy Załuski po przeprowadzeniu zarówno prac legislacyjnych nad projektem, jak również uzgodnień społecznych co do jego treści, w wyniku których nie wniesiono do projektu jakichkolwiek uwag. Po przyjęciu uchwały i jej skierowaniu do publikacji nie została ona w żaden sposób zakwestionowana przez Wojewodę Mazowieckiego w trybie nadzoru. Uwagi Wojewody do treści przedmiotowego Statutu zostały wyartykułowane dopiero w skardze na uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Po przeanalizowaniu zarzutów skargi, Rada Gminy Załuski postanowiła podjąć kroki zmierzające do zmiany Statutu Gminy Załuski, które w zasadniczym stopniu będą uwzględniały zarzuty Wojewody Mazowieckiego do treści Statutu i konstrukcji prawnych w nim zawartych. W tym celu Rada Gminy Załuski powoła Komisję Statutową i niezwłocznie rozpocznie prace legislacyjne.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Zgodnie z brzmieniem art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 1066), sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości m.in. poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. Innymi słowy, wojewódzki sąd administracyjny nie orzeka co do istoty sprawy w zakresie danego przypadku, lecz jedynie kontroluje legalność rozstrzygnięcia zapadłego w tym

postępowaniu, z punktu widzenia jego zgodności z prawem materialnym i obowiązującymi przepisami prawa procesowego.

Skarga analizowana pod tym kątem zasługuje na uwzględnienie. Zgodnie z treścią art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446), mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową i wobec powyższego § 3 ust. 2 uchwały Rady Gminy Załuski z dnia 9 czerwca 2016 r. nr 118/XXV/2016 w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Załuski (zwany dalej „Statutem”), o treści „Wszystkie osoby, które na stałe zamieszkują na obszarze Gminy, z mocy ustawy o samorządzie gminnym, stanowią gminną wspólnotę samorządową,(...)”, w sposób istotny dokonuje zawężenia – wbrew przesłance ustawowej – wspólnoty samorządowej tylko do osób na stałe zamieszkałych na obszarze gminy.

W dalszej części wskazać należy, że zgodnie z treścią art. 30 ustawy, wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa (ust. 1.), a do zadań wójta w myśl ust. 2 tegoż przepisu należy w szczególności:

- 1) przygotowywanie projektów uchwał rady gminy;
- 1a) opracowywanie programów rozwoju w trybie określonym w przepisach o zasadach prowadzenia polityki rozwoju;
- 2) określanie sposobu wykonywania uchwał;
- 3) gospodarowanie mieniem komunalnym;
- 4) wykonywanie budżetu;
- 5) zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych;
- 6) (uchylony).

Z kolei ust. 3 stanowi, że w realizacji zadań własnych gminy wójt podlega wyłącznie radzie gminy. W tej sytuacji wójt jest organem wykonawczym w gminie posiadając odrębne konsekwencje i rada nie może podejmować działań „poprzez Wójta”, o czym mowa w § 12 ust. 1 Statutu.

Według art. 19 ust. 2 ustawy, zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. Przewodniczący może wyznaczyć do wykonywania swoich zadań wiceprzewodniczącego. W przypadku nieobecności przewodniczącego i niewyznaczenia wiceprzewodniczącego, zadania przewodniczącego wykonuje wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem. Zatem ustawa nie przewiduje dla przewodniczącego funkcji reprezentacyjnej, co ujęto w § 15 Statutu poprzez stwierdzenie, że „Przewodniczący reprezentuje Radę na zewnątrz,

organizuje pracę Rady i prowadzi jej obrady". Rację zatem należy przyznać skarżącemu, że sformułowanie o reprezentacji jest nieprecyzyjne i istnieje obawa, iż zostaną przekroczone granice wyznaczone przepisami prawa, tym bardziej, że w kolejnych przepisach statutu tj. 16 znajdują się uszczegółowione postanowienia stanowiące realizację funkcji reprezentacyjnej przewodniczącego (m. in. zwoływanie sesji, podpisywanie uchwał rady, protokołów). Nadto we wskazanym przepisie ustawy nie mieszczą się zadania ujęte w § 16 pkt 3 Statutu, zgodnie z którym, przewodniczący rady uprawniony jest do sprawowania policii sesyjnej. Pojęcie to nie jest używane przez ustawę, a także nie zostało zdefiniowane w Statucie, zatem nie wiadomo, do jakich czynności uprawniony jest przewodniczący, w ramach realizacji tego zadania.

Stosownie do treści art. 30 ust. 1 ustawy, wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy, a organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta w drodze zarządzenia (ust. 2), przy czym kierownikiem urzędu jest wójt (ust. 3), zaś kierownik urzędu wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (ust. 5). Ponadto według ust. 6 tegoż przepisu, status prawny pracowników samorządowych określa odrębna ustawa, a zgodnie z treścią art. 7 pkt 1 i 3 ustawy o pracownikach samorządowych, czynności z zakresu prawa pracy wobec zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta), sekretarza gminy, skarbnika gminy, kierowników gminnych jednostek organizacyjnych oraz pozostałych pracowników urzędów gmin wykonuje wójt (burmistrz, prezydent miasta). Zatem 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. Wobec powyższego takie zapisy, jak: „Do obsługi Rady i jej organów Wójt zapewnia pracownika Urzędu Gminy na stanowisku ds. obsługi Rady” (§ 23 ust. 1 Statutu), „W sesjach Rady uczestniczą – z głosem doradczym – Wójt, oraz Sekretarz i Skarbnik Gminy oraz, że do udziału w sesjach Rady mogą zostać zobowiązani kierownicy gminnych jednostek organizacyjnych” (§ 27 ust. 2 i 3 Statutu), „Pracownik Urzędu Gminy, wyznaczony przez Wójta Gminy w uzgodnieniu z Przewodniczącym Rady, sporządza z każdej sesji protokół” (§ 49 ust. 1 Statutu), „Obsługę biurową sesji (wysyłanie zawiadomień,

wyciągów z protokołów itp.) sprawuje pracownik Urzędu Gminy w uzgodnieniu z Przewodniczącym Rady. ust. 2 Pracownik, o którym mowa w ust. 1 podlega w sprawach merytorycznych Przewodniczącemu Rady" (§ 53 ust. 1 Statutu), „Obsługę biurową Komisji Rewizyjnej zapewnia Wójt Gminy" (§ 101 Statutu) i „Protokoły z posiedzeń organów Gminy publikuje pracownik ds. obsługi Rady na stronach Biuletynu Informacji Publicznej" (§ 122 Statutu), naruszają wskazany już wyżej przepis art. 33 ust. 5 ustawy.

Z kolei na podstawie art. 11b ust. 1 zdanie 2 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw i w tej sytuacji przepis § 29 Statutu o treści „Wyłączenie jawności sesji jest dopuszczalne jedynie w przypadkach przewidzianych w przepisach powszechnie obowiązującego prawa" jest wadliwy, bowiem znaczenie „przepisów prawa" ma szersze znaczenie w myśl art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i poza ustawami obejmuje Konstytucję, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia.

W dalszym ciągu zauważyć należy, że każdy tekst prawny powinien być sformułowany w sposób precyzyjny, dający jak najwięźsze pole do jego interpretacji. Natomiast jakakolwiek niejasność i wieloznaczność językowa tekstu prawnego świadczy o jego niedoskonałości. Stąd też przepis § 44 ust. 1 i 2 Statutu w brzmieniu: „1. Sprawy osobowe Rada rozpatruje w obecności zainteresowanego. 2. Postanowienie ust. 1 nie dotyczy przypadków nieusprawiedliwionej nieobecności zainteresowanego na sesji" nie może się ostać, ponieważ nie do przyjęcia jest rozpatrywanie sprawy w obecności zainteresowanego i powyższa norma, sama w sobie, jest nieprecyzyjna i mało zrozumiała.

Według § 47 ust. 3 Statutu, postanowienia ust. 2 nie stosuje się w odniesieniu do oczywistych omyłek, podczas gdy brak jest przepisów umożliwiających poprawienie oczywistych omyłem przez radę gminy.

Z kolei zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy, 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. Wobec powyższego przepis § 52 ust. 2 Statutu o treści „Uchwały przewodniczący doręcza Wójtowi Gminy najpóźniej w ciągu 4 dni od dnia zakończenia sesji", jest niezgodny z prawem, bowiem nie jest w żadnym wypadku skorelowany z przepisami ustawy.



W dalszej części podnieść należy, że przepis § 52 ust. 3 o treści „Wyciągi z protokołu sesji oraz kopie uchwał Przewodniczący Rady doręcza tym jednostkom organizacyjnym, które są zobowiązane do określonych działań, z dokumentów tych wynikających” nakładana przewodniczącego rady obowiązki przypisane organowi wykonawczemu, przy czym identyczne zadania przypisano wójtowi i w tej sytuacji dopuszczono się naruszenia prawa. Ponadto regulacja ta nakłada na Przewodniczącego obowiązki i uprawnienia pozaustawowe, gdy tymczasem, skonkretyzowane obowiązki mogą wynikać tylko z uchwał i mogą być skierowane wyłącznie do organu wykonawczego.

Podobnie rzecz się ma z § 59 pkt 2 Statutu w myśl którego odpisy uchwał przekazuje się właściwym jednostkom do realizacji, podczas gdy w dwóch różnych przepisach Statutu zamieszczono sprzeczne ze sobą zapisy, co w konsekwencji pozwala na dowolność interpretacji.

Według brzmienia § 55 ust. 4 Statutu, „Projekty uchwał są sprawdzane i wymagają zatwierdzenia pod względem legislacyjnym i prawnym przez radcę prawnego lub adwokata obsługującego Radę”, narzuca wójtowi konieczność zatrudnienia radcy prawnego lub adwokata i jest to sprzeczne z art. 60 ustawy w myśl którego 1. Za prawidłową gospodarkę finansową gminy odpowiada wójt.

2. Wójtowi przysługuje wyłączne prawo:

- 1) zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych przez radę gminy;
- 2) emitowania papierów wartościowych, w ramach upoważnień udzielonych przez radę gminy;
- 3) dokonywania wydatków budżetowych;
- 4) zgłaszania propozycji zmian w budżecie gminy;
- 5) dysponowania rezerwami budżetu gminy;
- 6) blokowania środków budżetowych, w przypadkach określonych ustawą.

Zatem cytowany powyżej przepis Statutu narzuca wójtowi zobowiązanie do zawierania umów.

Należy zgodzić się z Wojewodą Mazowieckim, że regulacja § 62 ust. 1 w brzmieniu „W głosowaniu tajnym radni głosują za pomocą ponumerowanych kart”, jest niezgodna z prawem, bowiem mogłoby to umożliwić ujawnienie sposobu głosowania przez radnego i ponumerowanie kart stwarza możliwość złamania tajności głosowania.

W § 66 ust. 1 Statutu zawarto sformułowanie „głosowanie zwykłą większością” i przez zwykłą większość głosów rozumie się liczbę głosów wyłącznie „ważnie” oddanych większą „za” niż „przeciw”, pomijając jednocześnie w ustalaniu wyniku głosowania głosy radnych wstrzymujących się od głosu oraz oddających głosy nieważne (ale z zastrzeżeniem zachowania wymaganego kworum). Porównuje się zatem wyłącznie głosy „za” i „przeciw”. Nie liczy się natomiast głosów wstrzymujących się lub głosów nieoddanych. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 29 stycznia 2009 r. sygn. akt III SA/Lu 418/08, w braku uzyskania większości głosów lub w przypadku uzyskania równej liczby głosów „za” i „przeciw”, określona uchwała nie zostaje podjęta. Natomiast w przypadku ustalania zwykłej większości głosów, gdy przedmiotem głosowania jest wybór jednego spośród kilku rozwiązań, najczęściej przy sprawach osobowych dotyczących wyboru spośród kilku kandydatów tylko jednej osoby, każdy radny ma tylko jeden głos - głos „za”, oddawany na jednego z kandydatów. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 grudnia 1994 r. sygn. akt SA/Kr 2423/94, wskazał, iż wtedy przez zwykłą większość należy rozumieć taką liczbę głosów za jednym z nich, która jest większa od liczby głosów przypadających osobno na każde rozwiązanie. Zatem definicja „zwykłej większości głosów” ujęta w Statucie jest więc inna niż ta ukształtowana już w judykaturze.

Według art. 21 ust. 3 ustawy, komisje podlegają radzie gminy, przedkładają jej plan pracy oraz sprawozdania z działalności. Stąd też zapis § 69 ust. 2 Statutu o treści „Komisje Rady mogą podejmować współpracę z odpowiednimi komisjami innych gmin, zwłaszcza sąsiadujących, a nadto z innymi podmiotami, jeśli jest to uzasadnione przedmiotem ich działalności”, nie ma żadnej podstawy w cytowanym już wyżej przepisie ustawy i pozostaje z nim w sprzeczności.

§ 69 ust. 5 Statutu w brzmieniu „Na podstawie upoważnienia Rady, Przewodniczący lub Wiceprzewodniczący Rady, koordynujący pracę komisji Rady mogą zwołać posiedzenie komisji i nakazać złożenie Radzie sprawozdania”, jest sprzeczny z ustawą, bowiem przewodniczący organizuje pracę rady, a nie koordynuje pracę komisji rady. Rada gminy uchwała plan pracy komisji rady, a tym samym koordynuje i nadzoruje prace komisji.

Z kolei § 73 ust. 2 Statutu o treści „Radny w ciągu 7 dni od daty odbycia się sesji lub posiedzenia komisji, winien usprawiedliwić swoją nieobecność, składając wyjaśnienia na ręce Przewodniczącego Rady lub przewodniczącego komisji”,

narusza prawo z tego powodu, że – jak słusznie wskazał organ nadzoru – rada nie może bez wyraźnego upoważnienia ustawowego stosować wobec niesumiennego radnego żadnych środków dyscyplinujących w przypadku uchylania się przez niego od obowiązku uczestniczenia w pracach Rady i jej Komisji, w tej sytuacji poprzez nakładanie obowiązku usprawiedliwiania nieobecności na sesji Rady lub posiedzeniu Komisji, bowiem radny z wykonywania mandatu ponosi odpowiedzialność przed wyborcami.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 listopada 1997 r. sygn. akt SA/Wr 2515/95, brak jest podstaw do stosowania przez radę gminy wobec poszczególnych radnych środków dyscyplinarnych w razie niewykonania przez nich obowiązku uczestniczenia w pracach rady. Zatem zastosowanie środków o charakterze restrykcyjnym musi każdorazowo wynikać z ustawowego upoważnienia i w tej sytuacji § 75 ust. 1 i 2 Statutu o treści „w przypadku notorycznego uchylania się przez radnego od wykonywania jego obowiązków, Przewodniczący Rady może wnioskować o udzielenie radnemu upomnienia”, nie może się ostać.

Według art. 22 ust. 1 ustawy, organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy określa statut gminy i wobec powyższego § 77 i 78 w którym przewidziano możliwość odbywania wspólnych sesji z innymi radami, gdzie rada może odbywać takie sesje bez prawa podejmowania wspólnych uchwał, organizatorami wspólnych sesji są przewodniczący rad zainteresowanych gmin, a koszty wspólnej sesji ponoszą równomiernie zainteresowane gminy, chyba że radni uczestniczą we wspólnej sesji postanowią inaczej, przekracza ustawową delegację.

Przepis § 79 ust. 1 Statutu o treści „Komisja Rewizyjna składa się z 5 członków”, jest sprzeczny z ustawą, ponieważ ustawodawca – jak słusznie zauważył Wojewoda Mazowiecki – regulując skład osobowy komisji rewizyjnej, wskazuje jedynie ogólnie, kto powinien, a kto nie może się w tym składzie znaleźć. Wobec powyższego rada gminy nie może uregulować maksymalnego składu osobowego komisji rewizyjnej w statucie, bowiem jest on regulowany przepisami ustawy. Skład ilościowy komisji rewizyjnej zależy od uznania rady gminy jednak liczba jej członków musi być tak ukształtowana, aby każdy z klubów był reprezentowany przez co najmniej jednego radnego.

Według art. 25a ustawy, radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego i wobec powyższego

uregulowanie w § 81 Statutu kwestii wyłączenia członków Komisji Rewizyjnej od udziału w jej pracach w sprawach, w których istnieje uzasadnione podejrzenie co do ich stroniczości, jest sprzeczne z cytowanym wyżej przepisem ustawy.

W myśl art. 18a ust. 5 ustawy, zasady i tryb działania komisji rewizyjnej określa statut gminy i tej sytuacji § 89 Statutu dotyczący kontroli dokonywanych przez Komisję Rewizyjną stanowią przekroczenie ustawowe do określania w Statucie zasad i trybu działania komisji rewizyjnej, bowiem komisję rewizyjną powołuje się w celu kontrolowania działalności wójta gminy oraz gminnych jednostek organizacyjnych (art. 18a ust. 1 ustawy), jak również wykonywania innych zadań kontrolnych zleconych przez radę gminy (art. 18a ust. 4 zd. 1 ustawy).

Przepis § 102 ust. 1 i 2 Statutu zawierający regulacje stanowiące podstawę do podjęcia uchwały zobowiązującej osoby zarządzające mieniem komunalnym do zawarcia umowy w imieniu gminy w przypadku gdy jej zawarcie jest uzasadnione potrzebą skorzystania przez komisję rewizyjną z usług ekspertów, jest pozbawiony podstawy prawnej. Jak słusznie zauważył Wojewoda Mazowiecki w skardze, zaciąganie zobowiązań oraz dokonywanie wypłat związanych z wykonaniem umów o świadczenie usług należy do zakresu pojęcia gminnej gospodarki finansowej, a nie gospodarowania mieniem gminnym. Zgodnie z art. 60 ustawy, wójt jest organem gminy odpowiedzialnym za prawidłową gospodarkę finansową gminy (ust. 1). Ponadto wójtowi przysługuje prawo zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych przez radę gminy (ust. 2 pkt. 1), a także dokonywania wydatków budżetowych (ust. 2 pkt 3). Zatem rada gminy nie jest upoważniona do podjęcia uchwały dotyczącej dokonania określonego wydatku z budżetu gminy, bowiem jest to wyłączna kompetencja wójta. Ponadto z statutowego uregulowania wynika, że w określonych sytuacjach rada mogłaby zobowiązać wójta do określonego działania, gdy tymczasem nie jest ona umocowana do wydawania wójtowi poleceń do podjęcia konkretnego działania. Z treści art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy wynika, że rada jest wyłącznie właściwa do stanowienia o kierunkach działania wójta, a więc do rozstrzygnięcia o pewnej strategii działania.

§ 109 Statutu upoważnia radnych do tworzenia klubu radnych, według przyjętych przez siebie kryteriów, podczas gdy Statut nie może określać kryteriów i tym samym narusza prawo.

Podobnie rzecz się ma z § 116 i 119 w myśl których – odpowiednio – „Na wniosek przewodniczących klubów Wójt obowiązany jest zapewnić klubom organizacyjne warunki w zakresie nie zbędnym do ich funkcjonowania” i „Komisje Rady mogą żądać przybycia Wójta na ich posiedzenie”, gdy tymczasem rada nie ma prawa do wydawania poleceń wójtowi.

Z treści art. 91 ust. 1 i 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały organu samorządu gminnego jest istotna sprzeczność uchwały z prawem. W orzecznictwie podkreśla się, że opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność oraz wzruszalność decyzji administracyjnych, można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lutego 1998 r. sygn. akt II SA/Wr 1459/97 – OwSS 1998/3/79, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 września 2005 r. sygn. akt IV SA/Wa 821/05 – LEX nr 192932). W tym miejscu należy zauważyć, że sporna uchwała Rady Gminy Załuski została podjęta w dniu 9 czerwca 2016 r, a w myśl art. 94 ust. 1 ustawy, nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w art. 90 ust. 1, albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego, zaś według treści ust. 2 tegoż przepisu, jeżeli nie stwierdzono nieważności uchwały lub zarządzenia z powodu upływu terminu określonego w ust. 1, a istnieją przesłanki stwierdzenia nieważności, sąd administracyjny orzeka o ich niezgodności z prawem. Wskazać również należy, że Sąd stwierdził naruszenie prawa w całości w stosunku do powyższej uchwały, bowiem przemawia za tym bardzo duża ilość wykazanych nieprawidłowości i w konsekwencji stwierdzenie naruszenia prawa jedynie co do tej części uchwały zawierającej przepisy niezgodne z prawem, powodowałoby trudności w jej przejrzystości i systematyce.

Mając powyższe na uwadze należy uznać, że zaskarżona uchwała Rady Gminy w Załuskach, wydana została – zdaniem Sądu – w całości z naruszeniem prawa.

W tym stanie rzeczy, na podstawie art. 147 § 1 w zw. z art. 132 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1369 ze zm.) oraz w zw. z art. 94 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. z 2016 r., poz. 446), należało orzec jak w sentencji wyroku.



Na oryginale właściwe podpisy  
Zrządność z oryginałem

Mieczysław Jędrzej  
specjalista