



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 22 listopada 2018 r.

Poz. 5890

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 125/2018 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 20 listopada 2018 r.

Działając na podstawie przepisu 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 LIII/318/2018 Rady Miejskiej Ciechocinka z dnia 15 października 2018 r. w sprawie Statutu Gminy Miejskiej Ciechocinek w części dotyczącej:

§ 18 ust. 2, § 22, § 23 ust. 2 i 3, § 25 ust. 3, § 26 ust. 4 we fragmencie: „lub w inny skuteczny sposób” i ust. 5, § 27, § 28, § 30 ust. 3, § 31, § 32 ust. 3 we fragmencie „obliczanie wyników głosowania jawnego, sprawdzanie quorum oraz wykonywanie czynności o podobnym charakterze.”, § 33 ust. 3 zdanie 2, § 38 ust. 5, § 40 ust. 1 tiret 2 we fragmencie: „odroczenia lub”, § 45, § 46, § 47 ust. 2 pkt 3 we fragmencie: „z ewentualnym podaniem przyczyn nieobecności”, § 49 ust. 1 we fragmencie: „usprawiedliwienia osób nieobecnych”, § 51 ust. 2 i ust. 4 zd. 1 we fragmencie: „oraz Burmistrza”, ust. 7, § 56, § 57 ust. 4 we fragmencie: „lub pozostałych radnych”, § 58 ust. 2 zd. 2, § 59 ust. 4 i 7, § 64, § 68 ust. 3 i 4, § 74, § 78 we fragmencie: „sprawności organizacyjnej, a ponadto w zakresie realizacji interpelacji i wniosków radnych.”, § 85, § 90 ust. 1, § 91 ust. 6 zd. 2, § 92, § 94 ust. 1 zd. 2, ust. 2 i 3, § 98.

Uzasadnienie

Uchwałą nr LIII/318/2018 w dniu 15 października 2018 r. Rada Miejska Ciechocinek przyjęła Statut Gminy Miejskiej Ciechocinek. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 22 października 2018 r.

Podstawę prawną przedmiotowej uchwały stanowi przepisy art. 3 ust. 1, art. 18 ust. 2 pkt 1 i art. 22 ustawy o samorządzie gminnym.

Podkreślić należy, że ustawa o samorządzie gminnym zawiera ponadto inne regulacje, w których wskazuje jakie zagadnienia powinny znaleźć się w Statucie Gminy. Są to: art. 5 ust. 3, art. 11b ust. 3, art. 18a ust. 5, art. 18b ust. 3, art. 22 ust. 1, art. 23 ust. 4, art. 37a, art. 48, art. 51 ust. 3.

W związku z tym w podstawie prawnej kwestionowanej uchwały organ stanowiący powinien zamieścić albo wszystkie regulacje (poza dotyczącymi jednostek pomocniczych - w przypadku jednostek, które ich nie mają), albo tylko przepis art. 18 ust. 2 pkt 1 u.s.g. dający radzie podstawę do uchwalenia statutu. Podobnie jest z treścią § 2 przedmiotowego Statutu, który nie wskazuje wszystkich zagadnień które powinien określać Statut. Wybiórcze wskazanie przepisów w podstawie prawnej uchwały, jak również zagadnień jakie określa, już na wstępie sugeruje, że Statut nie reguluje wszystkich spraw określonych przepisami ustawy.

Statut jako podstawowy akt ustrojowy gminy, kształtuje wraz z Konstytucją i ustawą o samorządzie gminnym jego ustrój wewnętrzny. Uregulowania w nim zawarte nie mogą być sprzeczne z obowiązującymi przepisami. Zawiadomieniem z dnia 13 listopada 2018 r. (znak: WNK.DW.IV.4131.54.2018) organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności wskazanych na wstępie przepisów przedmiotowej uchwały.

Przewodniczący Rady Miejskiej w Ciechocinku nie udzielił odpowiedzi na zarzuty przedstawione w zawiadomieniu. Pismem z dnia 15 listopada 2018 r., znak: OS.0711.57.2018 poinformował natomiast organ

nadzoru, że w obecnym przełomowym okresie VII i VIII kadencji nie jest możliwe udzielenie odpowiedzi na zarzuty zawarte w zawiadomieniu w terminie do 19 listopada 2018 r.

W toku przeprowadzonego postępowania, organ nadzoru stwierdził, że Statut Gminy Miejskiej Ciechocinka przyjęty uchwałą nr LIII/318/2018 w opisanym poniżej zakresie jest niezgodny z prawem.

Przepis § 18 ust. 2 Statutu ustanawiający zadania dla komisji stałych. Komisje są zgodnie z art. 21 ust. 1 u.s.g. powoływane przez radę z jej grona do określonych zadań, to rada ustala ich przedmiot działania i skład osobowy, co wskazuje, że zagadnienie to nie należy do materii statutowej.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 listopada 2005 r., sygn. akt II OSK 235/05 stwierdził: „Istotą powoływania przez rady jednostek samorządowych komisji rady, jako wyspecjalizowanych (branżowych) organów rady, jest dokonywanie swoistego podziału pracy i uprawnień do wypowiedzania się w istotnych sprawach dla społeczności lokalnej. Reguła, według której wszystkie komisje rady wypowiadają się we wszystkich sprawach podejmowanych przez radę gminy podważa konieczność funkcjonowania komisji rady.”

Przepisem § 27 Statutu Rada Miejska Ciechocinka zobowiązała Burmistrza do udzielania Radzie wszelkiej pomocy technicznej i organizacyjnej, w przygotowywaniu i odbyciu sesji.

Ponadto przepisem § 51 ust. 4 Statutu Rada Miejska Ciechocinka zobowiązała Burmistrza do opiniowania projektów uchwał wniesionych przez podmioty mające inicjatywę uchwałodawczą. Przepis § 51 ust. 7 Statutu jest niezrozumiały.

Natomiast w § 98 Statutu na Burmistrza Ciechocinka nałożono obowiązek zapewnienia klubom warunków organizacyjnych w zakresie niezbędnym do ich funkcjonowania.

Przedmiotowe przepisy mają formę nakładania na Burmistrza bezwzględnych obowiązków, co jest zdaniem organu nadzoru posunięciem zbyt daleko idącym.

Użyte w tym przepisie określenia: „Burmistrz udziela (...)”, „Burmistrz obowiązany jest zapewnić (...)”, mają formę stanowczą, co świadczy o nakładaniu obowiązków. Burmistrz może opiniować oczywiście projekty uchwał, ale forma jakiej Rada Miejska w tym zakresie używa w Statucie - jest nie do przyjęcia.

Zgodnie art. 26 ust. 1 u.s.g. wójt (burmistrz) jest organem wykonawczym. Z kolei przepis art. 30 ust. 1 tej ustawy stanowi, że wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa, zaś przepis art. 30 ust. 2 określa zadania wójta. W realizacji zadań własnych gminy wójt podlega wyłącznie radzie gminy (ust. 3).

Natomiast art. 18 ust. 2 u.s.g. określa sprawy, które należą do wyłącznej właściwości rady gminy. Wśród nich jest m.in. ustalanie wynagrodzenia wójta, stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności (art. 18 ust. 2 pkt 2).

W świetle ukształtowanego obecnie orzecznictwa, Rada Miejska Ciechocinka, w ramach kompetencji do określenia organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy organów gminy, nie może określać „obowiązków” dla Burmistrza, zostały one uregulowane bowiem w ustawie o samorządzie gminnym lub innych przepisach. Postanowieniem § 51 ust. 2 Statutu poprzez ustanowienie wymogu opiniowania projektów uchwał, obowiązek taki Rada Miejska nałożyła na radcę prawnego.

Powyższe uregulowanie Statutu dotyczące nakładania zadań, obowiązków i poleceń na pracowników, a takim jest radca prawny, stanowią - zdaniem organu nadzoru - wkroczenie przez Radę Miejską Ciechocinka w kompetencje Burmistrza jako kierownika urzędu.

Zgodnie bowiem z art. 33 ustawy o samorządzie gminnym wójt, jest kierownikiem urzędu gminy wykonującym uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu. Wójt jest również organem właściwym do nadania w drodze zarządzenia regulaminu organizacyjnego, który określa organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy. Regulamin organizacyjny szczegółowo określa zakres zadań merytorycznie realizowanych przez wskazaną komórkę organizacyjną urzędu, która zajmuje się między innymi obsługą posiedzeń rady i jej komisji. Pracownicy wykonujący te czynności są pracownikami urzędu, a więc podlegają zwierzchnictwu służbowemu wójta, jako kierownika urzędu gminy.

Wynika to także z uregulowań art. 7 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, w którym określono, że czynności z zakresu prawa pracy w urzędzie jednostki samorządu terytorialnego wobec zastępcy wójta, sekretarza gminy, skarbnika gminy oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych i pozostałych pracowników urzędu wykonuje wójt.

Z wymienionych przepisów wynika, że wójt sprawuje władztwo organizacyjne nad aparatem pomocniczym organu gminy, określone przez ustawodawcę jako kierownictwo. Zatem to wyłącznie wójt, jako pracodawca, wykonuje czynności w sprawach z zakresu prawa pracy oraz uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu gminy. Przepis art. 7 ustawy o pracownikach samorządowych *expressis verbis* określa podmioty dokonujące czynności z zakresu prawa pracy w imieniu różnych pracodawców samorządowych. Oznacza to, że żaden inny podmiot (poza dopuszczalnymi w przepisach ustawowymi

wyjątkami) nie może ingerować w czynności w sprawach z zakresu prawa pracy wobec pracowników samorządowych.

Mając na uwadze powyższe należy przyjąć, że to nie Rada Miejska Ciechocinek, a Burmistrz jako organ wykonawczy gminy i jednocześnie zwierzchnik służbowy pracowników urzędu gminy ma wyłączne prawo decydowania o zakresie obowiązków pracowników tego urzędu i wydawania im wiążących poleceń związanych z zakresem ich zadań, określonych m.in. w regulaminie organizacyjnym urzędu gminy.

W tej sytuacji nakładanie obowiązków i poleceń na pracowników jest wyłączną kompetencją Burmistrza a regulacje zawarte w Statucie Gminy Miejskiej Ciechocinek w tym zakresie są nie tylko zbędne, ale też niezgodne z prawem.

Należy bowiem mieć na uwadze, że wynikające z art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym upoważnienie do uregulowania statutem organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy organów gminy dotyczy możliwości unormowania wewnętrznej struktury i trybu pracy organu nie obejmuje możliwości ingerowania w obowiązki służbowe pracowników urzędu. Z powyższym stanowiskiem koresponduje również wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 lutego 2004 r., sygn. akt II SA/Wr 1235/03.

Zamieszczenie w Statucie Gminy przepisu obligującego „zastępcę wójta, pracownika urzędu, kierowników jednostek organizacyjnych skarbnika, sekretarza gminy i kierowników jednostek organizacyjnych gminy do określonych zadań czy obowiązków należy uznać za istotne naruszenie art. 33 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym. Regulacje takie w Statucie Gminy są wkroczeniem w kompetencje organu wykonawczego” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21 stycznia 2009 r., sygn. akt III SA 537/08, publ. LEX nr 514678).

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 18 października 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 638/13 uznał, że organ stanowiący gminy nie został upoważniony do nakładania obowiązków i zadań na pracowników samorządowych zatrudnionych w strukturach urzędu gminy.

W wyroku z dnia 19 sierpnia 2015 r., sygn. akt III SA/Wr 510/15 r., Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stwierdził, że przepisy art. 33 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym sytuują wójta jako kierownika urzędu gminy, mającego kompetencje do ustalania organizacji i funkcjonowania urzędu jako aparatu pomocniczego organów gminy. Według tej regulacji wójt jest także zwierzchnikiem służbowym pracowników urzędu. Tę pozycję wyznacza także art. 7 ustawy o pracownikach samorządowych. Rada gminy nie może więc ustalać struktury urzędu gminy czy zadań i obowiązków komórek organizacyjnych urzędu, nawet jeśli jest to biuro rady - komórka organizacyjna obsługująca radę, jej organy i radnych. Brak kompetencji rady gminy do ustalania struktury urzędu gminy czy zadań i obowiązków komórek organizacyjnych urzędu.

Zbliżone stanowisko w tej kwestii prezentuje Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyrokach: z dnia 23 stycznia 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 507/12 i z dnia 9 marca 2010 r. sygn. akt III SA/Wr 857/09 oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 5 lutego 2015 r., sygn. akt III SA/ Lu 647/14, a także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 9 marca 2016 r., sygn. akt III SA/Łd 1273/15.

W tej sytuacji wskazane postanowienie Statutu, w zakresie w jakim odnoszą się do radcy prawnego i pracowników stanowią nieuprawnioną ingerencję w kompetencje Burmistrza, wynikające z art. 33 ust. 3 i 5 u.s.g.

Z kolei w przepisie § 22 Statutu, Rada Miejska Ciechocinek używając sformułowania „Biuro Organów Samorządowych Urzędu” zobowiązała pracowników w nim zatrudnionych do zapewnienia obsługi Rady i jej organów. Z kolei postanowieniem § 46 Statutu pracownicy tego Biura zostali przez organ stanowiący zobowiązani do sporządzania protokołu z sesji.

W świetle nowego unormowania prawnego zawartego w art. 21a ustawy o samorządzie gminnym, to przewodniczący rady gminy w związku z realizacją swoich obowiązków może wydawać polecenia służbowe 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 w zdaniu pierwszym. Zatem we wskazanych przepisach Rada Miejska Ciechocinka wkroczyła w kompetencje przewidziane przepisami dla Przewodniczącego Rady Miejskiej Ciechocinek.

Przepisem § 23 ust. 2 Statutu postanowiono, że Rada, oprócz uchwał może także podejmować: postanowienia proceduralne, deklaracje oświadczenia, apele. Z zagadnieniem tym wiążą się postanowienia § 23 ust. 3 Statutu. Takie rozróżnienie form działania rady (aktów prawnych podejmowanych przez radę) pozostaje w sprzeczności z art. 14 ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten stanowi, że uchwały rady gminy zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym, chyba, że ustawa stanowi inaczej.

W świetle tego przepisu, każda „decyzja” rady będącej organem kolegialnym jest uchwałą, podejmowaną określoną większością głosów.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 1 lipca 2008 r., sygn. akt II OSK 447/08 stwierdził „Rada gminy jest organem kolegialnym i jedyną formą, w jakiej uzewnętrznia się jej wola stanowi podejmowanie uchwał.”

Postanowieniem 26 ust. 4 Statutu Rada Miejska ustaliła sposób zawiadamiania o terminie sesji wskazują, że odbywa się to za pomocą listów „lub w inny skuteczny sposób”. Statut jest aktem prawa miejscowego, jego postanowienia muszą być jasne, precyzyjne i czytelne. Cytowane określenie jest nieprecyzyjne i może budzić wątpliwości. Podobnie niezrozumiała i nieczytelna dla organu nadzoru jest treść § 25 ust. 3, § 64 ust. 4 i § 68 ust. 3 Statutu.

Organ stanowiący Gminy Miejskiej Ciechocinek w przepisie § 26 ust. 5 Statutu postanowił, że w razie niedotrzymania terminu do zwołania sesji Rada może podjąć uchwałę „o odroczeniu sesji” i wyznaczyć nowy termin jej odbycia. Podobnie § 40 ust. 1 tiret 2 Statutu wymienia wśród wniosków formalnych wniosków o „odroczenie” posiedzenia. W tym miejscu wskazać należy, że w § 59 ust. 7 Statutu Rada Miejska posłużyła się określeniem „Przewodniczący może odroczyć głosowanie”, co w ocenie organu nadzoru powinno być nazwane przerwą w obradach.

Zdaniem organu nadzoru w tej części przedmiotowe przepisy Statutu uznać należy jako podjęte bez podstawy prawnej. Problematyka odraczania sesji nie jest uregulowana w przepisach ustawy o samorządzie gminnym, a dotychczasowa praktyka związana z przebiegiem sesji wprowadziła instytucję „przerwania sesji”.

Mocą § 28 Statutu postanowiono, że publiczność obserwująca przebieg sesji zajmuje wyznaczone dla niej miejsca. Z przepisem tym wiąże się § 45 Statutu. W ocenie organu nadzoru przepisy te nie są związane z organizacją wewnętrzną i trybem pracy organów gminy.

Wątpliwości o organu nadzoru budzi przepis § 31 ust. 1 Statutu w brzmieniu: „Rada obraduje tylko w obecności co najmniej połowy ustawowego składu Rady (quorum), co stanowi 8 osób.” Przepisem § 31 ust. 2 Statutu Rada Miejska Ciechocinka postanowiła, że w przypadku stwierdzenia braku quorum w trakcie posiedzenia Przewodniczący przerywa obrady i jeżeli nie można uzyskać quorum wyznacza nowy termin posiedzenia tej samej sesji(...). Z przepisem tym wiąże się § 33 ust. 3 zdanie 2 Statutu.

Zgodnie z przepisem art. 20 u.s.g., rada gminy obraduje na sesjach zwoływanych przez przewodniczącego rady gminy w miarę potrzeby, nie rzadziej niż raz na kwartał.

W myśl art. 14 ustawy o samorządzie gminnym uchwały rady zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej. Wskazany wyżej przepis art. 14 ustawy ustanawia minimum radnych, których obecność jest niezbędna do podejmowania uchwał (obecność co najmniej połowy ustawowego składu rady). Inaczej mówiąc - jednym z podstawowych warunków ważności uchwały podejmowanej przez radę gminy jest warunek zdolności uchwałodawczej (quorum). Mianem quorum określa się liczbę członków danego organu (tu: Rada Miejska Ciechocinek), których obecność umożliwia podjęcie uchwały. Nie jest to natomiast liczba osób, które muszą uczestniczyć w akcie głosowania tzn. głosować. Oddanie głosu jest bowiem uprawnieniem, a nie obowiązkiem członka organu (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 listopada 2006 r., sygn. akt II OSK 194/06, publ. LEX nr 290143).

Brzmienie przedmiotowego przepisu Statutu przesądza natomiast, że bez zachowania ustawowego quorum Przewodniczący bezwzględnie przerywa sesję i wyznacza nowy termin, a tym samym kończy obrady. W ocenie nadzoru, rada może obradować bez zachowania quorum, nie może jednak podejmować uchwał. Praktyka wskazuje, że podczas niektórych sesji uchwały nie zapadają, ale odbywają się istotne wydarzenia. Przy braku quorum mogłaby się odbyć sesja uroczysta, na której nastąpi odebranie ślubowania od radnego który został wybrany w trakcie kadencji itp. Oczywiście Przewodniczący może przerwać sesję w sytuacji braku quorum, ale nie jest do tego zobowiązany. Umieszczenie zatem takiego przepisu w Statucie nakładającego na Przewodniczącego Rady obowiązek dokonania tych czynności jest rozwiązaniem zbyt daleko idącym.

Przepis § 32 ust. 3 Statutu powierzający sekretarzowi obrad „obliczanie wyników głosowania jawnego, sprawdzanie quorum oraz wykonywanie czynności o podobnym charakterze.” stanowi naruszenie art. 19 ust. 2 u.s.g. Podobne rozwiązanie zawiera przepis § 57 ust. 4 Statutu w myśl którego „Do przeliczenia głosów przewodniczący może wyznaczyć wiceprzewodniczącego lub pozostałych radnych.” W ocenie organu nadzoru głosy przeliczać powinien Przewodniczący lub Wiceprzewodniczący. Zbyt daleko posuniętym rozwiązaniem jest wprowadzanie możliwości przeliczania głosów przez radnych.

Postanowieniem § 30 ust. 3 Statutu Rada postanowiła, że Przewodniczący Rady może zarządzić kilkakrotne podpisywanie przez radnych listy obecności w czasie każdego posiedzenia Rady. Z przepisem tym wiąże się § 31 ust. 3 oraz Statutu zgodnie z którym fakt przerwania obrad, nazwiska i imiona radnych którzy bez usprawiedliwienia opuścili obrady odnotowuje się w protokole. Przedmiotowe postanowienia są w ocenie

organu nadzoru rozwiązaniami zbyt daleko idącymi. Radni przed sesją podpisują listę obecności, zaś w przypadku opuszczenia obrad w trakcie ich trwania, fakt ten (dla wykazania wymaganego quorum) należy odnotować w protokole przez wskazanie ilości radnych opuszczających salę obrad. Przepisy nie uzasadniają stosowania przez radę wobec poszczególnych radnych środków dyscyplinarnych w razie niewykonania przez nich obowiązku uczestniczenia pracach rady, a także zawiadamiania mieszkańców gminy o zastosowaniu takich środków wobec radnego (wyrok NSA z dnia 17 listopada 1997 r., sygn. akt SA/Wr 2515/95).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 24 października 2007 r., sygn. akt III SA/Kr 625/07 uznał, że przed przystąpieniem do wykonywania mandatu radni składają ślubowanie, według roty ustawowej. Mandat radnego gminy jest więc mandatem wolnym. Oznacza to w szczególności, że radny reprezentuje całą wspólnotę samorządową, tzn. wszystkich mieszkańców gminy, a nie tylko swój komitet bądź swoich wyborców. Mieszkańcy nie mogą zmusić radnego do ściśle wyznaczonych działań. Za wyniki zgodnych z prawem działań wynikających z wykonywania mandatu radny ponosi przed wyborcami jedynie odpowiedzialność polityczną, która jest weryfikowana podczas wyborów do rady następnej kadencji.

Mandat radnego ma charakter mandatu wolnego, a jego wykonywanie poddane jest jedynie weryfikacji wyborczej. Sposób oraz częstotliwość wykonywania obowiązków radnego pozostawione są uznaniu samego radnego. Zgodnie z przyjętym modelem wolnego mandatu radnego, nie ma przepisu, który mógłby stanowić podstawę normatywnej regulacji w tym zakresie o charakterze wykonawczym (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 21 kwietnia 2016 r., sygn. akt IV SA/Gl. 794/15).

Powyższe wskazuje zatem także, że skoro Rada ani Przewodniczący nie może stosować środków dyscyplinujących w stosunku do radnych, to tym bardziej do publiczności, a zapis w tym temacie zawiera § 38 ust. 5 Statutu. Wprowadzenie do Statutu sankcji w postaci nakazu opuszczenia sali przez osoby zakłócające porządek sesji przez Przewodniczącego Rady narusza zasadę jawności działania organów gminy. W przypadku zakłócania porządku obrad sesji Przewodniczący ma prawo zwrócić się o pomoc do uprawnionych służb (policji, straży miejskiej).

W przepisie § 47 ust. 2 Statutu Rada ustaliła elementy z które powinien zawierać protokół z sesji. W ust. 2 pkt 3 tego przepisu ustalono, iż w protokole powinny znaleźć się imiona i nazwiska nieobecnych członków Rady „z ewentualnym podaniem przyczyn nieobecności”, co w ocenie organu nadzoru jest postanowieniem zbyt daleko idącym, chociażby z uwagi na ochronę danych osobowych.

Z kolei postanowieniem § 49 ust. 1 Statutu organ stanowiący wśród załączników do protokołu wymienia „usprawiedliwienia osób nieobecnych” Przyczynę nieobecności radny może ewentualnie podać Przewodniczącemu Rady lub komisji, co prawidłowo Rada Miejska zapisała w § 72 ust 1 Statutu. W ocenie organu nadzoru w tym przypadku wystarczy lista obecności, która zgodnie z § 49 ust. 1 Statutu jest załącznikiem do protokołu.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi przepis § 58 ust. 2 zd. 2 Statutu w brzmieniu: „Ewentualny spór co do kwestii który z wniosków jest najdalej idący, rozstrzyga głos Przewodniczącego”. Z przepisem tym wiąże się § 59 ust. 4 Statutu dotyczący głosowania nad poprawkami. Podobne postanowienie w brzmieniu: „W przypadku równej liczby głosów decyduje głos przewodniczącego komisji” znajduje się w § 91 ust. 6 zd. 2 Statutu dotyczącym sposobu głosowania w komisji skarg, wniosków i petycji.

Rada Miejska nie może zamieścić w Statucie uregulowania, że w przypadku głosowania w Radzie czy komisji przy równej ilości głosów decyduje głos Przewodniczącego. Ustawa o samorządzie gminnym do roku 2001 w art. 14 ust. 2 przewidywała takie uprawnienia przewodniczącego rady, jednak mocą ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 45, poz. 497 z późn. zm.) powyższy przepis został uchylony. Obecnie, stosownie do brzmienia art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie jej obrad. Przepis ten jednoznacznie wskazuje, jaki jest charakter funkcji przewodniczącego w stosunku do rady gminy. Przywołany przepis ustawy nie przyznaje przewodniczącemu rady gminy żadnych władczych kompetencji poza tymi, które związane są z organizacją pracy rady i prowadzeniem jej obrad.

Zważywszy na powołane wyżej argumenty, przyznawanie przewodniczącemu prawa do rozstrzygania o zasadności poprawek czy wniosków do uchwał, jest - rozszerzeniem jego uprawnień ponad określone w ustawie. Przepis ten należy analogicznie stosować również do przewodniczących komisji.

W przepisie § 64 ust. 1 Statutu Rada Miejska Ciechocinek przewidziała możliwość odbywania wspólnych posiedzeń komisji. Ponadto w ust. 2 tego przepisu Rada przewidziała możliwość współpracy komisji „z odpowiednimi komisjami innych gmin, zwłaszcza sąsiadujących, a nadto z innymi podmiotami, jeśli jest to uzasadnione przedmiotem ich działalności.” Są to w ocenie organu nadzoru postanowienia niezgodne

z prawem. Na takich posiedzeniach wspólnych komisji takich rozstrzygano bądź dyskutowano o sprawach wspólnych.

Są to w ocenie organu nadzoru uregulowania, wykraczające poza ramy delegacji ustawowej wynikającej z art. 22 w zw. z art. 3 ust. 1 i art. 40 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym. Pierwszy z powołanych przepisów precyzuje przedmiot regulacji statutu, stanowiąc, że określa on organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy. Przypomnieć należy, że wskazane przepisy ustawowe wyznaczają granice swobody rady gminy (jaki komisji również komisji gminy) w kształtowaniu treści tego aktu rangi prawa miejscowego, która sprowadza się do regulacji zagadnień o charakterze ustrojowym. Ponadto, nie można zapominać, że stosownie do art. 1 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, przez gminę należy rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium.

Z tego względu każda rada gminy czy komisja gminy będąc suwerennym organem stanowiącym na swym terenie, może podejmować uchwały obowiązujące wyłącznie na obszarze własnego działania - co wynika wprost z art. 94 Konstytucji - a zatem w granicach gminy i niewykraczające poza jej obszar. Ponadto, brzmienie art. 22 ustawy o samorządzie gminnym wskazuje, że zawarte w statucie regulacje dotyczyć mają struktury i zagadnień wewnątrzgminnych, co oznacza, że nie mogą one normować trybu pracy organów niebędących organami tej gminy, a w szczególności organów innych gmin.

Oddziaływanie regulacji zamieszczonych w przepisie § 64 ust. 1 i 2 Statutu wykracza poza obszar działania Rady Miejskiej Ciechocinek.

Zauważyć przy tym należy, że zamieszczenie przez każdą z gmin we własnym statucie samodzielnych, a odmiennych uregulowań dotyczących wspólnych sesji, powodowałoby kolizję przepisów rangi prawa miejscowego uniemożliwiającą jakąkolwiek współpracę. Takie stanowisko zajął WSA w Opolu w wyroku z dnia 28.08.2009 r. II SA/Op 290/09). Orzeczenie dotyczy co prawda wspólnych sesji, ale ma także zastosowanie do posiedzeń komisji.

Postanowienie § 64 ust. 3 Statutu w brzmieniu; „Komisje uchwalają opinie i wnioski i przekazują je Radzie” a w szczególności zwrot „uchwalają” sugeruje jakoby komisje wskazane dokumenty podejmowały w formie uchwał.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 1 lipca 2008 r., sygn. akt II OSK 447/08 stwierdził „Rada gminy jest organem kolegialnym i jedyną formą, w jakiej uzewnętrznia się jej wola stanowi podejmowanie uchwał.”

Orzeczenie dotyczy co prawda Rady, ale ma zastosowanie także do komisji, bowiem są one organami kolegialnymi. Zatem wszystkie ich rozstrzygnięcia komisji zapadają w formie uchwał, co zresztą słusznie Rada Miejska ustaliła w § 70 ust. 1 Statutu. Komisje mogą wydawać opinie i przedstawiać wnioski, ale nie następuje to przez głosowanie, bowiem dokumenty te nie mają formy rozstrzygnięć.

Przepisy § 64 ust. 4 i § 68 ust. 3 Statutu są niezrozumiałe i nieczytelne, co w akcie prawa miejscowego nie powinno mieć miejsca.

Z kolei przepis § 68 ust. 4 Statutu w brzmieniu: „na uzgodniony z Przewodniczącym (ze słowniczka wynika, że chodzi o Przewodniczącego Rady) wniosek komisji może ona skorzystać z opinii ekspertów.” jest przekroczeniem kompetencji Przewodniczącego Rady. Zdaniem organu nadzoru, jeżeli zachodzi konieczność korzystania w pracach komisji z pomocy ekspertów w postaci opinii, co wiąże się to niewątpliwie z kosztami, to takie sprawy należy uzgadniać czy konsultować z Burmistrzem, bo to on zgodnie z art. 60 ust. 1 i 2 pkt 3 u.s.g. odpowiada za gospodarkę finansową gminy oraz przysługuje mu wyłączne prawo dokonywania wydatków budżetowych.

Z kolei treść przepisu § 74 Statutu nie mieści w zakresie organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy organów gminy, zatem jego regulacja nie znajduje uzasadnienia w Statucie. Sytuacja rozwiązania stosunku pracy z radnym została uregulowana w art. 25 ust. 2 u.s.g. zgodnie z którym rozwiązanie z radnym stosunku pracy wymaga uprzedniej zgody rady gminy, której jest członkiem. Rada gminy odmówi zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, jeżeli podstawą rozwiązania tego stosunku są zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu.

Odczytując zapisy § 78 Statutu nie sposób nie dostrzec przekroczenia kompetencji kontrolnych Komisji Rewizyjnej w zakresie kontroli działalności Burmistrza. Rada Miejska Ciechocinka stworzyła w tym przepisie kryterium kontroli „sprawności organizacyjnej” jako nowe kryterium kontroli działalności Burmistrza. Takiego kryterium nie przewiduje żaden przepis prawa. Ponadto kontrola Komisji Rewizyjnej została rozszerzona o zagadnienie realizacji interpelacji i wniosków radnych. Zagadnienie interpelacji i zapytań zawarte w art. 24 ust. 3-7 u.s.g zostało uregulowane w ustawie z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. z 2018 r., poz. 130). Zdaniem organu nadzoru, gdyby zatem ustawodawca widział potrzebę przeprowadzania kontroli w tym zakresie zawarłby w przepisach stosowne uregulowania prawne.

Przedmiotowy przepis Statutu w opisanym zakresie jest przekroczeniem kompetencji Komisji Rewizyjnej i wykraczają poza upoważnienie ustawowe.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi przepis § 85 Statutu zobowiązujący Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej do niezwłocznego zawiadamiania o podejrzeniu popełnienia przestępstwa - Burmistrza, Przewodniczącego Rady oraz organów ścigania.

Treść powyższego przepisu narusza art. 22 ust. 1 ustawy, ponieważ nie reguluje organizacji wewnętrznej i trybu pracy organów Gminy Miejskiej Ciechocinka. Na marginesie sprawy zauważyć należy, że kwestie związane z zawiadomieniem o podejrzeniu popełnienia przestępstwa uregulowane zostały m. in. w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2017 r., poz. 1904 z późn. zm.).

Zgodnie z § 90 ust. 1 Statutu uzasadnionych przypadkach Komisja Rewizyjna może podjąć uchwałę o obowiązku zachowania tajemnicy części posiedzenia i o wyłączeniu z udziału w tej części osób zaproszonych.

Stosownie zaś do brzmienia art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są zarówno Konstytucja i ustawy, jak też ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia, a na obszarze działania organów, które je ustanowiły, również akty prawa miejscowego. W związku z powyższym uregulowanie zawarte w § 90 ust. 1 Statutu jest sprzeczne z art. 11b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym ograniczenia jawności działania organów gminy mogą wynikać wyłącznie z ustaw. Wyłączenie jawności obrad rady, czy komisji dopuszczalne jest na drodze ustawowej. Zatem tylko przepis ustawy, a nie akt niższego rzędu, jakim jest Statut może regulować zagadnienia o zachowaniu tajemnicy, czy wyłączenia w związku z nią udziału w posiedzeniu określonych osób.

Odczytując zapisy § 92 Statutu nie sposób nie dostrzec, że Rada Miejska Ciechocinek ustaliła w nim zasady tworzenia klubów radnych, zaś w § 94 Statutu zasady rozwiązywania klubów, co w obecnym stanie prawnym nie należy do materii statutowej. Zgodnie z art. 23 ust. 4 u.s.g. statut gminy określa zasady działania klubów radnych.

Na zakończenie należy wskazać, że w § 16 Statutu Rada Gminy Miejskiej Ciechocinek postanowiła: „wykaz tworzonych przez Gminę jednostek organizacyjnych, w tym osób prawnych zawiera załącznik nr 5 do Statutu”, podczas gdy przedmiotowego załącznika nie dołączono.

Również § 51 Statutu jest zredagowany wadliwie. Brakuje w nim przepisów ust. 5 oraz 6, co powoduje, że po przepisie oznaczonym jako ust. nr 4 jest ust. nr 7, co w akcie prawa miejscowego nie powinno mieć miejsca.

Dokładna analiza przedmiotowego Statutu i przedstawione uchybienia, wskazują, że Rada Gminy Miejskiej Ciechocinka przygotowała akt prawa miejscowego w sposób niestaranny.

Uchwała powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych czy też niepełnych przepisów.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 3 września 2009 r. sygn. II SA/Go 497/09 stwierdził: „Wprowadzenie w uchwale będącej aktem prawa miejscowego uregulowań sformułowanych w sposób trudny do jednoznacznego odczytania stanowi istotne naruszenie prawa.”

Zgodnie z orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94) uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

Mając na uwadze przedstawione okoliczności sprawy, Rada Miejska Ciechocinek, podejmując w dniu 15 października 2018 r. uchwałę nr LIII/318/2018 sprawie Statutu Gminy Miejskiej Ciechocinek naruszyła w sposób istotny wskazane wyżej przepisy prawa.

W tej sytuacji należało orzec jak na wstępie.

Rozstrzygnięcie jest ostateczne .

Na rozstrzygnięcie służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, ul. Jana Kazimierza 5, 85-035 Bydgoszcz, za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego w Bydgoszczy, Delegatura we Włocławku, ul. Brzeska 8, 87 - 800 Włocławek, w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski
Mikołaj Bogdanowicz