



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

---

Warszawa, dnia 05 listopada 2020 r.

Poz. 10951

Elektronicznie podpisany przez:  
Sławomir Ryszard Parys  
Data: 2020-11-05 14:35:23

**Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-I.4131.169.2020.ML**

**Wojewody Mazowieckiego**

z dnia 2 listopada 2020 r.

dotyczy uchwały Rady Gminy Lesznowola nr 318/XXVIII/2020 z dnia 24 września 2020 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Lesznowola .

Warszawa, 02 listopada 2020 r.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

WNP-I.4131.169.2020.ML

**Rada Gminy Lesznowola  
ul. Gminna 60  
05-506 Lesznowola****Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713, z późn. zm.)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Rady Gminy Lesznowola nr 318/XXVIII/2020 z dnia 24 września 2020 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Lesznowola w części obejmującej jej Załącznik nr 1 czyli Statut Gminy Lesznowola w zakresie: § 8 ust. 1 pkt 4, 6 i 9; § 9; § 12 ust. 1 w zakresie sformułowania: „po zasięgnięciu opinii Wójta”, ust. 2 i ust. 3; § 14 ust. 2 pkt 1 i pkt 8; § 18 ust. 4 pkt 5 w zakresie sformułowania: „radcy prawnego”; § 20 ust. 6; § 23 ust.2, § 36 ust. 2; § 37; § 39 ust. 5; § 44; § 45 ust. 2 i § 49 oraz Załącznika nr 5 do Statutu Gminy Lesznowola w zakresie: § 6, § 8 ust. 3 i § 9 ust. 3 oraz § 1 Załącznika nr 6 do Statutu Gminy Lesznowola

**Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 24 września 2020 r. Rada Gminy Lesznowola podjęła uchwałę nr 318/XXVIII/2020 w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Lesznowola (zwaną dalej „uchwałą”).

Uchwała została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu w dniu 5 października 2020 r. Jako podstawę prawną Uchwały wskazano art. 18 ust. 2 oraz art. 22 ustawy o samorządzie gminnym (zwaną dalej „u.s.g.”. Zgodnie z § 1 uchwały uchwalono Statut Gminy Lesznowola w brzmieniu załącznika nr 1 (zwany dalej „Statutem”).

Przepisy ustawy o samorządzie gminny wyznaczają zakres przedmiotowy regulacji statutowych. Stanowią one o ramach normy kompetencyjnej dla organu uchwałodawczego, gdyż zgodnie z zasadą legalizmu wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej zobligowane są do działania na podstawie i w granicach prawa. Statut gminy jest przy tym aktem prawa miejscowego, a zatem zastosowanie ma także przepis art. 94 Konstytucji RP, z którego wynika, iż organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego, obowiązujące na obszarze działania tych organów, jedynie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Powyższe regulacje konstytucyjne wymagają, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Oznacza to, że każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej, a więc stanowi

naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (*vide*: NSA z 14.12.2011 r., sygn. II OSK 2058/11). Nadmienić także należy, że – w konsekwencji – postanowienia statutu gminy stanowiące realizację normy kompetencyjnej nie mogą naruszać innych przepisów ustawy (być z nimi sprzeczne).

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

Wykraczające poza zakres delegacji ustawowej, wynikającej z art. 22 ust. 1 oraz art. 19 ust. 2 u.s.g. i - w konsekwencji - istotnie naruszające wskazane przepisy, jest wprowadzenie do statutu gminy postanowień § 8 ust. 1 pkt 4, 6 i 9 Statutu dotyczących kompetencji przewodniczącego rady gminy. W świetle przepisu art. 19 ust. 2 u.s.g. kompetencje przewodniczącego obejmują wyłącznie organizowanie pracy rady, w tym zwoływanie sesji (art. 20 ust. 1 ustawy) oraz prowadzenie obrad rady. Nałożony w Statucie na Przewodniczącego Rady Gminy obowiązek pełnienia przez niego dyżuru w Urzędzie Gminy, w celu przyjmowania interesantów, nie mieści się w zakresie delegacji wyznaczonej przez powołane wyżej przepisy u.s.g., jak również przekracza dyspozycję art. 23 ustawy, który reguluje kwestię mandatu radnego. Mandat przewodniczącego rady, jak każdego radnego jest mandatem wolnym, co oznacza m.in., że reprezentuje on całą wspólnotę samorządową oraz że nie można go zmusić do ściśle określonych działań (*vide*: WSA z 22.8.2013 r., sygn. II SA/Ke 449/13). Stąd odbywanie spotkań z mieszkańcami jest uprawnieniem każdego radnego, a nie jego obowiązkiem i dlatego nie można zobowiązać w statucie gminy przewodniczącego rady, bądź innych radnych, do pełnienia dyżurów i przyjmowania interesantów. Nadto, wykracza poza zakres delegacji art. 19 ust. 2 ustawy, postanowienie § 8 ust. 1 pkt 6 Statutu stanowiące, że w ramach organizacji pracy Rady Gminy Przewodniczący dysponuje środkami finansowymi przeznaczonymi na podróże służbowe i szkolenia radnych.

Natomiast § 8 ust. 1 pkt 9 Statutu, który stanowi, że Przewodniczący Rady dokonuje czynności w sprawach z zakresu prawa pracy wobec Wójta, w zakresie określonym uchwałą Rady - bez prawa ustalania wynagrodzenia, jest modyfikacją art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1282, z późn. zm.). Znaczenie wynikające z treści § 8 ust. 1 pkt 9 Statutu, przekracza zakres normy prawnej art. 8 ust. 2 ww. ustawy, bowiem na mocy powołanego przepisu, zakres kompetencji przewodniczącego obejmuje tylko czynności związane z nawiązaniem i rozwiązaniem stosunku pracy wójta, zaś pozostałe czynności wobec wójta dokonuje wyznaczona przez niego osoba zastępująca lub sekretarz gminy, z wyjątkiem wynagrodzenie wójta, które ustala rada gminy, w drodze uchwały.

Z kolei § 9 Statutu, w brzmieniu: „*Podczas nieobecności Przewodniczącego Rady jego zadania realizuje Wiceprzewodniczący Rady*”, jest modyfikacją art. 19 ust. 2 u.s.g., w świetle którego przewodniczący może wyznaczyć do wykonywania swoich zadań wiceprzewodniczącego, a w przypadku nieobecności przewodniczącego i niewyznaczenia wiceprzewodniczącego, zadania przewodniczącego wykonuje wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem.

Ponadto, istotnie narusza ustawowe kompetencje przewodniczącego rady (art. 19 ust. 2 u.s.g.), postanowienie § 12 ust. 1 Statutu, który zobowiązuje Przewodniczącego do zasięgania opinii wójta, przy ustalaniu listy osób zaproszonych na sesję.

Rada Gminy wykroczyła także poza delegację u.s.g. przyjmując postanowienie § 12 ust. 2 Statutu w brzmieniu: „*W sesji uczestniczą Wójt, Zastępcy Wójta, Sekretarz i Skarbnik Gminy*”,

bowiem ustawa nie przewiduje wobec osób wymienionych w przytoczonym postanowieniu Statutu, obowiązku uczestnictwa w sesji rady gminy.

Nadto nieprecyzyjne, a przez to naruszające w sposób istotny przepisy art. 33 ust. 5 i art. 21a u.s.g. jest postanowienie § 12 ust. 3 Statutu, które stanowi, że do udziału w sesjach mogą zostać zobowiązani kierownicy gminnych jednostek organizacyjnych podlegających kontroli Rady. Polecenie uczestnictwa w sesji wobec tych osób, może wydać im tylko ich zwierzchnik służbowy czyli wójt gminy. Kierownicy gminnych jednostek organizacyjnych nie są pracownikami urzędu gminy, dlatego ani przewodniczący rady gminy, ani inna osoba, o ile nie została do tego upoważniona przez wójta gminy, nie może w sposób wiążący zobligować ich do uczestniczenia w sesji rady gminy.

Sprzeczne z art. 20 ust. 1a u.s.g. jest postanowienie § 14 ust. 2 pkt 1 Statutu, zgodnie z którym Przewodniczący Rady, może dokonywać zmian w kolejności realizacji punktów porządku obrad. Zmiany w porządku obrad mogą być wprowadzone przez radę gminy w trybie wynikającym z powołanego wyżej przepisu (wymagana jest bezwzględna większość głosów ustawowego składu rady).

Ponadto, niezgodny z przepisem art. 28aa ust. 5 u.s.g. jest zapis § 14 ust. 8 pkt Statutu, który wprowadza bezwarunkowe ograniczenia czasowe wypowiedzi osób biorących udział w obradach Rady Gminy. Wprowadzenie regulacji w statucie gminy, wyznaczającej limity czasu jaki ma rozmówca przemawiający w czasie obrad rady gminy, byłoby zgodne z przepisami ustawy, o ile uwzględniałoby wyjątek, o którym mowa w przepisie art. 28aa ust. 5 u.s.g. tj. debatę nad raportem o stanie gminy, podczas której radni zabierają głos bez ograniczeń czasowych.

Nadto, nieprecyzyjne, a przez to sprzeczne z art. 14 ust. 3 i 4 u.s.g. jest postanowienie § 20 ust. 6 Statutu, który określa sposób głosowania w przypadku awarii elektronicznego systemu do głosowania. Ustawa w okolicznościach, gdy nie jest możliwe odbywanie sesji za pomocą urządzeń umożliwiających sporządzenie i utrwalenie imiennego wykazu głosowań radnych, przewiduje głosowanie jawne imienne (art. 14 ust. 3 ustawy) i taki sposób głosowania powinien wyraźnie wynikać z przepisów Statutu.

Paragraf 18 ust. 4 pkt 5 Statutu stanowi, że „Projekt uchwały powinien zawierać opinię radcy prawnego co do zgodności projektu z obowiązującym prawem.” Organ nadzoru stoi na stanowisku, że wskazanie radcy prawnego jako jedynego podmiotu, który może zaopiniować projekt uchwały jest wadliwe, bowiem opinię o zgodności projektu aktu prawnego z obowiązującym prawem może również sporządzić adwokat (art. 4 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. prawo o adwokaturze {Dz.U. z 2020 r. poz. 1651, z późn. zm.}) Stąd wyrażenie „radcy prawnego” w cytowanym przepisie Statutu zostało objęte niniejszym rozstrzygnięciem.

W § 23 Statutu Rada Gminy postanowiła że: „Przepisy porządkowe ogłasza się w drodze obwieszczeń poprzez przekazanie softysom, których obowiązkiem jest niezwłoczne ich rozplakatowanie w miejscach publicznych na terenie jednostek pomocniczych.” Tymczasem, według przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461) tj. jej art. 14 ust. 1, przepisy porządkowe ogłasza się w drodze obwieszczeń, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie lub w środkach masowego przekazu. Stąd regulacja statutowa winna w tym zakresie obejmować również inne „sposoby zwyczajowo przyjęte” w Gminie, przykładowo publikację w Biuletynie Informacji Publicznej Gminy czy ogłoszenie w środkach masowego przekazu.

Istotnie narusza prawo również zapis § 36 ust. 2 Statutu w brzmieniu: „Komisje Rady mogą podejmować współpracę z odpowiednimi komisjami innych gmin, zwłaszcza

*sąsiadującymi, a nadto z innymi podmiotami, jeśli jest to uzasadnione przedmiotem ich działalności.*" Jak wynika z art. 21 ust 3 u.s.g. komisje działają w ramach rady gminy i jej podlegają, a zatem nie mogą samodzielnie podejmować współpracy z innymi podmiotami.

Naruszeniem delegacji ustawowej jest zamieszczenie w dziale VII -*Radni* Statutu paragrafu 37, w którym określono obowiązki radnego gminy. W świetle art. 22 ust. 1 u.s.g. statut reguluje organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy. Delegacja powołanego przepisu, stanowiącego podstawę prawną uchwały statutowej, nie przewiduje określenia praw i obowiązków radnego.

Ustawa o samorządzie gminnym w ramach materii statutu nie upoważnia również do wprowadzenia regulacji, która znalazła się w § 37 ust. 2 Statutu, dotyczącej spotkań radnego gminy z jej mieszkańcami w siedzibie urzędu gminy, w sprawach dotyczących gminy i jej mieszkańców. W takim przypadku koszty organizacji takich spotkań przeniesione zostałyby na gminę. Ustawodawca nie nałożył żadnych obowiązków na urząd gminy (czy kierującego nim wójta), w zakresie zapewniania radnym warunków do organizowania spotkań z mieszkańcami gminy. Podobnie ustawa nie reguluje kwestii udostępniania pomieszczeń urzędu gminy klubowi radnych, zawartej w postanowieniu § 39 ust. 5 Statutu.

Niepełna, a przez to istotnie naruszająca przepis art. 51 ust. 3 u.s.g. jest regulacja § 40 Statutu w zakresie prowadzenia gospodarki finansowej przez jednostkę pomocniczą gminy. Statut, w świetle wskazanego wyżej przepisu, winien określać uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy. W ocenie organu nadzoru nie wyczerpują delegacji ustawowej postanowienia § 40 Statutu, stanowiące jedynie o samodzielnym zarządzaniu przez jednostkę pomocniczą mieniem jej powierzonym i zawierające odniesienie do ustawy z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim (Dz.U. z 2014 poz. 301, z późn. zm.), w zakresie trybu składania wniosku przez tą jednostkę o przyznanie środków z funduszu sołeckiego.

Ponadto, Rada Gminy nie wypełniła delegacji z art. 37a u.s.g, gdyż w Statucie brak jest regulacji na jakich zasadach przewodniczący organu wykonawczego jednostki pomocniczej może uczestniczyć w pracach rady gminy, co istotnie narusza powołany przepis ustawy.

W Rozdziale IV Statutu zatytułowanym *Zasady dostępu do dokumentów Rady, Komisji, Wójta* Rada Gminy przyjęła postanowienie § 45 ust. 2 w którym określiła termin („*bez zbędnej zwłoki, jednakże w terminie nie dłuższym niż 14 dni*”), z zachowaniem którego Wójt zawiadamia na piśmie osobę wnioskującą o terminie, miejscu i sposobie wglądu do dokumentów. Ponadto, w § 49 Statutu Rada Gminy określiła przypadki wyłączenia prawa udostępnienia dokumentów Rady, Komisji i Wójta. Zgodnie z art. 11b ust. 3 u.s.g. zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich określa statut gminy. Powołany przepis ustawy, upoważnia radę gminy do określenia w statucie jedynie warunków technicznych i organizacyjnych, związanych z uzyskaniem dostępu do dokumentów i do korzystania z nich (*vide*: WSA z 12.09.2007 r. syg. II SA/Rz 465/07). Kwestionowane przez organ nadzoru postanowienia w § 45 ust. 2 i § 49 Statutu wykraczają poza aspekty organizacyjno-techniczne udostępniania dokumentów i korzystania z nich, a w rezultacie są sprzeczne z art. 11b ust. 3 u.s.g.

W § 6 Załącznika Nr 5 do Statutu Gminy Lesznówola zatytułowanym *Regulamin Pracy Komisji Rewizyjnej* postanowiono, że „*Członkowie Komisji Rewizyjnej podlegają wyłączeniu od udziału w czynnościach Komisji odpowiednio do zasad określonych w art. 24 Kodeksu postępowania administracyjnego.*” Cytowane postanowienie *Regulaminu Pracy Komisji Rewizyjnej* istotnie narusza art. 25a u.s.g. Ustawodawca w świetle powołanego przepisu postanowił, że w przypadku kiedy głosowanie dotyczy interesu prawnego radnego, nie bierze

on w nim udziału. Adresatem regulacji ustawy o samorządzie gminnym jest wyłącznie radny gminy, a zakres zakazu dotyczy wszystkich aktów podejmowanych przez organ gminy i jej komisje. Ustawa nie daje podstawy do wyłączenia radnego w czynnościach komisji rewizyjnej na zasadach określonych w art. 24 kpa, który to przepis ma zastosowanie do pracownika organu administracji publicznej. Zatem, radny w przypadku konfliktu interesów winien powstrzymać od udziału w czynnościach komisji rewizyjnej, na zasadach wynikających z art. 25a u.s.g.

Za istotnie naruszające przepis art. 18a ust. 5 u.s.g. należy uznać postanowienia § 8 ust. 3 i 9 ust. 3 Załącznika Nr 5 do Statutu tj. *Regulaminu Pracy Komisji Rewizyjnej*, nakładające na kierownika jednostki kontrolowanej obowiązki: zapewnienia niezbędnych warunków i środków do sprawnego przeprowadzenia kontroli oraz złożenia pisemnego uzasadnienia w razie odmowy udostępnienia dokumentów, i zawiadomienia Rady, Wójta i Komisji Rewizyjnej o sposobie realizacji zaleceń pokontrolnych. Nałożenie obowiązków określonego zachowania w statucie gminy na kierownika kontrolowanego podmiotu, nie mieści się bowiem w zakresie zasad i trybu działania komisji rewizyjnej. Zatem w tej części Statutu, powinny być uregulowane wyłącznie działania członków komisji rewizyjnej.

Niezgodne z art. 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz.U. 2018 r. poz. 870) i regulacją przyjętą w Dziale VIII kpa *Skargi i wnioski* jest postanowienie § 1 *Regulaminu Pracy Komisji Skarg, Wniosków i Petycji*, które stanowi Załącznik Nr 6 do Statutu Gminy Lesznowola. Z kwestionowanego postanowienia statutu wynika, że skargi, wnioski i petycje są składane przez obywateli. Zgodnie z art. 2 ustawy o petycjach, petycja może być złożona przez osobę fizyczną, osobę prawną, jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną lub grupę tych podmiotów. Natomiast w przepisach kpa ustawodawca nie określił szczegółowo podmiotu uprawnionego do złożenia skargi czy wniosku, wyznaczając w ten sposób szeroki krąg podmiotów inicjujących postępowanie skargowe lub wnioskowe. Tym samym przez użycie w § 1 *Regulaminu Pracy Komisji Skarg, Wniosków i Petycji* sformułowania, że przedmiotem działania Komisji Skarg, Wniosków i Petycji jest rozpatrywanie skarg, wniosków i petycji przez obywateli, Rada Gminy dokonała zawężenia kręgu podmiotów uprawnionych do złożenia skargi, wniosku czy petycji do obywateli (obywateli państwa polskiego czy nawet obywateli gminy).

Nadto wskazuję, na konieczność poprawnej redakcji postanowienia § 2 ust. 1 pkt 3 *Regulaminu Pracy Komisji Rewizyjnej* o treści: „*Komisja Rewizyjna sporządza wnioski i opinie, które przedstawia Radzie i Regionalnej Izbie Obrachunkowej.*”, w sposób pozwalający na zachowanie poprawności językowej i legislacyjnej tego przepisu. Wyodrębnienie powyższego postanowienia jako jednostki redakcyjnej oznaczonej numerem: „ (3 ” czyli punktu 3, spowodowało brak związku ze zdaniem wstępnym tegoż przepisu (wprowadzonym w ust. 1).

Wskazuję również, że w postanowieniu § 4 ust. 3 *Regulaminu Pracy Komisji Skarg, Wniosków i Petycji*, w którym przyjęto, że Komisja Rewizyjna kieruje się zasadami: legalności, obiektywizmu, rzetelności i wnikliwości przy rozpatrywaniu skarg, wniosków i petycji, powinny się znaleźć także pozostałe zasady określone w kpa (zasady ogólne, wymienione w *Rozdziale 2* kpa).

Kierując się wynikającą z Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124 poz. 607, z 2006 r. Nr 154, poz. 1107) zasadą proporcjonalności, organ nadzoru odstąpił od stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości. Jednakże brak kompleksowego wypełnienia delegacji ustawowej w zakresie określenia w Statucie uprawnienia jednostki pomocniczej

do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy (art. 51 ust. 3 u.s.g.) oraz brak regulacji dotyczącej zasad na jakich przewodniczący organu wykonawczego jednostki pomocniczej może uczestniczyć w pracach rady gminy (art. 37a), powinien zostać naprawiony przez Radę Gminy przez podjęcie stosownej uchwały zmieniającej przedmiotową uchwałę.

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

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały, w części objętej rozstrzygnięciem, z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

*Konstanty Radziwiłł*  
*Wojewoda Mazowiecki*

/podpisano elektronicznie/