

**UCHWAŁA NR XXIX/168/21
RADY GMINY TRZCIANNE**

z dnia 1 października 2021 r.

w sprawie zmiany Statutu Gminy Trzcianne

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2021r. poz. 1372) uchwała się, co następuje:

§ 1. W Statucie Gminy Trzcianne stanowiącym załącznik do uchwały Nr XL/237/18 Rady Gminy Trzcianne z dnia 17 października 2018r. w sprawie Statutu Gminy Trzcianne wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w § 22 po ustępie 2 dodaje się ustęp 3 w następującym brzmieniu: „3. Kierownicy jednostek organizacyjnych są zobowiązani uczestniczyć w posiedzeniach Rady Gminy Trzcianne na zaproszenie Przewodniczącego Rady Gminy lub w przypadku poruszania spraw dotyczących danej jednostki organizacyjnej gminy Trzcianne.”;
- 2) § 23 ust. 3 otrzymuje następujące brzmienie: „ 3. O terminie, miejscu i proponowanym porządku obrad powiadamia się radnych, Wójta oraz przewodniczących jednostek pomocniczych najpóźniej na 5 dni przed terminem obrad, za pomocą listów, drogą elektroniczną, gońców, lub w inny skuteczny sposób.”;
- 3) § 23 ust. 6 otrzymuje następujące brzmienie: „ 6. Zawiadomienie o terminie, miejscu i przedmiocie obrad Rady podaje się do publicznej wiadomości na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy Trzcianne, Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Gminy Trzcianne oraz na stronie Internetowej Urzędu Gminy Trzcianne co najmniej na 5 dni przed terminem sesji.”;
- 4) § 24 otrzymuje następujące brzmienie: „§ 24. 1. Wójt jest obowiązany udzielić Radzie wszelkiej pomocy technicznej i organizacyjnej w przygotowaniu i odbyciu sesji. 2. Wójt jest obowiązany do zapewnienia obsługi prawnej na każdej sesji.”;
- 5) § 26 ust. 3 otrzymuje następujące brzmienie: „3. Na wniosek Przewodniczącego obrad bądź minimum 4 radnych Rada może postanowić o przerwaniu sesji i kontynuowaniu obrad w innym wyznaczonym terminie. Mimo przerwania będzie to nadal ta sama sesja.”;
- 6) w § 26 po ustępie 5 dodaje się ustęp 6 w następującym brzmieniu: „6. Przed każdą sesją Przewodniczący Rady Gminy ustala listę osób zaproszonych na sesję.”;
- 7) § 29 otrzymuje następujące brzmienie: „§ 29 Porządek obrad każdej sesji obejmuje w szczególności:
 1. przyjęcie protokołu z poprzedniej sesji
 2. informację/sprawozdanie wójta z działalności międzysesyjnej
 3. rozpatrzenie projektów uchwał
 4. wolne wnioski i oświadczenia radnych i wójta”.”;
- 8) § 30 ust. 1 otrzymuje następujące brzmienie: „1. Informacja Wójta z działalności w okresie międzysesyjnym składa Wójt lub wyznaczona przez niego osoba. Informacja Wójta obejmuje okres od dnia następnego po sesji do dnia w którym wysyłane są materiały na sesję. Sporządzana jest w formie pisemnej i dostarczana radnym wraz z materiałami. Sprawozdanie za pozostały okres, przypadający od dnia wysłania materiałów na sesję do dnia sesji włącznie, Wójt przestawi w formie ustnej, zgodnie z porządkiem obrad.”
- 9) § 32 ust. 6 otrzymuje następujące brzmienie: „6. Osoba niebędąca radnym może zwracać się w punkcie „Wolne wnioski i oświadczenia radnych i Wójta” o wyjaśnienia we wszystkich sprawach dotyczących Gminy.”;
- 10) § 32 ust.3 pkt 7 otrzymuje następujące brzmienie: „7) odesłania projektu uchwały do ponownego rozpatrzenia przez wójta lub do komisji.”;
- 11) § 40 ust. 2 pkt 6 otrzymuje następujące brzmienie: „ 6. przebieg obrad, opis treści przemówień i dyskusji, teksty zgłoszonych jak też uchwalonych wniosków.”;

12) w § 41 uchyla się ustęp 4;

13) § 45 ust. 1 otrzymuje następujące brzmienie: „1. Podmiot uprawniony do inicjatywy uchwałodawczej inny niż Wójt przedstawia pisemny projekt uchwały wraz z uzasadnieniem Przewodniczącemu Rady nie później niż 7 dni przed planowanym terminem sesji zwyczajnej i nie później niż 3 dni przed terminem sesji nadzwyczajnej.”;

14) w § 46 po ustępie 2 dodaje się ustęp 3 w następującym brzmieniu: „3. Projekt uchwały opiniowany jest przez radcę prawnego co do zgodności z prawem poprzez umieszczenie na projekcie uchwały adnotacji.”;

15) uchyla się § 86.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Trzcienne.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego.

Przewodniczący Rady Gminy


Andrzej Pogorzelski

Uzasadnienie

Podjęcie uchwały w sprawie zmiany Statutu Gminy Trzciannie konieczne jest ze względu na transparentność zapisów. Zostały również wprowadzone zapisy, które usprawniają prace Rady Gminy Trzciannie. Zapisy określające odpowiednie terminy służą również Radnym, którzy mogą dokładniej zapoznać się z materiałami sesyjnymi a tym samym bardziej przygotować się do sesji. Brak zapisu dotyczącego obsługi prawnej powoduje niewłaściwe podejmowanie uchwał a to z kolei powoduje rozstrzygnięcia nadzorcze przez Wojewodę Podlaskiego oraz zaskarżanie przez Prokuratora uchwały do WSA, czego przykładem jest uchwała Rady Gminy Trzciannie Nr XXIII/144/21 z dnia 30 marca 2021 roku.

Wobec powyższego podjęcie uchwały jest zasadne.

WOJEWODA PODLASKI
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3

NK-II.4131.114.2021.AKR

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1372 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIX/168/21 Rady Gminy Trzcianne z dnia 1 października 2021 r. w sprawie zmiany Statutu Gminy Trzcianne w części:

- § 1 pkt 1;
- § 1 pkt 4 w zakresie zwrotu: „Wójt jest obowiązany do zapewnienia obsługi prawnej na każdej sesji.”;
- § 1 pkt 6;
- § 1 pkt 8 w zakresie zwrotu: „Informacja Wójta obejmuje okres od dnia następnego po sesji do dnia w którym wysyłane są materiały na sesję. Sporządzana jest w formie pisemnej i dostarczana radnym wraz z materiałami. Sprawozdanie za pozostały okres, przypadający od dnia wysłania materiałów na sesję do dnia sesji włącznie, Wójt przestawi w formie ustnej, zgodnie z porządkiem obrad.”;
- § 1 pkt 9 i pkt 10;
- § 1 pkt 14.

UZASADNIENIE

W dniu 1 października 2021 r. Rada Gminy Trzcianne podjęła uchwałę Nr XXIX/168/21 w sprawie zmiany Statutu Gminy Trzcianne.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 12 października 2021 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności. Analiza treści wykazała, iż podjęta została z istotnym naruszeniem prawa. W związku z powyższym organ nadzoru w dniu 9 listopada 2021 r. wszczął postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z treścią art. 91 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia.

Wskazana wyżej uchwała w § 1 pkt 1 zobowiązała kierowników jednostek organizacyjnych do uczestniczenia w posiedzeniach Rady Gminy Trzcianne na zaproszenie

Przewodniczącego Rady Gminy lub w przypadku poruszania spraw dotyczących danej jednostki organizacyjnej gminy Trzcianne. W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja jest sprzeczna z art. 33 ust. 2 i 3 oraz art. 33 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1372 z późn. zm.) dalej jako „u.s.g.”, zgodnie z którym to wójt jest kierownikiem urzędu i wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Zgodnie zaś z art. 33 ust. 1 u.s.g., wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy; Organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta w drodze zarządzenia (ust. 2); Kierownikiem urzędu jest wójt (ust. 3).

Zatem do wyłącznej kompetencji wójta, jako zwierzchnika służbowego kierowników jednostek organizacyjnych gminy pozostaje powierzanie im określonych obowiązków. Rada gminy jako organ stanowiący nie ma kompetencji do nałożenia takich obowiązków, tym samym powyższy przepis podjęto bez podstawy prawnej.

Powyższe uwagi dotyczą również § 1 pkt 4 i 14 uchwały, gdzie przyjęto - „Wójt jest obowiązany do zapewnienia obsługi prawnej na każdej sesji.” oraz „Projekt uchwały opiniowany jest przez radcę prawnego co do zgodności z prawem poprzez umieszczenie na projekcie uchwały adnotacji.”. Wskazać należy, że Urząd gminy jest jednostką organizacyjną gminy zapewniającą obsługę administracyjną, organizacyjną i techniczną nie tylko wójtowi gminy lecz także radzie gminy. Osobą zobowiązaną do zapewnienia obsługi kancelaryjnej rady jest wójt, który obsługę taką może zapewnić jedynie w ramach kierowanego przez siebie urzędu gminy. Jednostka organizacyjna gminy jaką jest urząd gminy powinna więc zapewnić obsługę obu organom gminy. Do kompetencji wójta należy więc zapewnienie obsługi prawnej rady. Nie stanowi to jednak podstawy do wprowadzania regulacji w tym zakresie w drodze uchwały organu stanowiącego.

Niemniej jedynie na marginesie wskazać należy, że mocą § 20 ust. 1 zarządzenia Nr 104/16 Wójta Gminy Trzcianne z dnia 21 marca 2016 r. o nadaniu regulaminu organizacyjnego określającego organizację i zasady funkcjonowania Urzędu Gminy Trzcianne, organy gminy mają zapewnioną pomoc radcy prawnego.

W § 1 pkt 6 analizowanej uchwały organ stanowiący gminy nałożył dodatkowe obowiązki na przewodniczącego rady gminy. Kwestię uprawnień przewodniczącego rady gminy regulują przepisy ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z art. 19 ust. 2 u.s.g. zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. Przytoczony przepis kształtuje wyczerpująco charakter funkcji przewodniczącego rady gminy. Ani przewodniczący rady, ani jego zastępcy nie są organami gminy. Ich wyłącznym zadaniem jest sprawne organizowanie i prowadzenie prac rady, w tym przewodniczenie

obradom rady (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 sierpnia 2018 r., sygn. akt II OSK 1362/18).

Realizowane przez przewodniczącego zadania są zatem ustawowo ograniczone i sprowadzają się do organizowania pracy i prowadzenia obrad rady. Użyty w art. 19 ust. 2 u.s.g. zwrot: "wyłącznie" jednoznacznie wskazuje, że niedopuszczalne jest poszerzanie katalogu zadań przewodniczącego rady gminy poza zakres normatywny. Zatem § 1 pkt 6 badanej uchwały podjęty został bez podstawy prawnej.

Również bez podstawy prawnej organ stanowiący przyjął przepisy § 1 pkt 8 analizowanej uchwały określające obowiązki wójta. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w uzasadnieniu wyroku z dnia 10 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Bd 1200/10 wskazał, że rozdzielenie funkcji organu stanowiącego i wykonawczego oznacza brak uprawnienia do wkraczania w każdą z tych sfer bez wyraźnego upoważnienia ustawowego. Organ wykonawczy zatem, niezależnie od uprawnień ustawowych rady, posiada sprecyzowany ustawowo i statutowo zakres kompetencji, w które organ stanowiący nie może wkraczać. Jedynym bowiem przepisem ustawy o samorządzie gminnym uprawniającym do wpływania przez radę na czynności organu wykonawczego jest art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g., niemniej przepis ten zezwala radzie jedynie na stanowienie o kierunkach działania wójta, a więc do wydawania aktów w sferze wewnętrznej działania organów gminy, zawierających wyłącznie wytyczne, zalecenia lub wskazówki dla organu wykonawczego.

W związku z powyższym w ocenie organu nadzoru brak jest kompetencji rady gminy do określania formy i sposobu udzielania informacji z działań wójta w okresie pomiędzy sesjami. W kontekście powyższego, biorąc pod uwagę brzmienie cytowanego art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. sprawozdanie z działalności wójta powinno obejmować swoim zakresem stopień realizacji kierunków działania, a więc przykładowo, które uchwały z podjętych przez radę realizował i w jakim stopniu.

W § 1 pkt 9 uchwały Rada Gminy Trzcianne postanowiła o uprawnieniach osób niebędących radnymi, a uczestniczących w obradach rady. Wspomnieć jednak należy, że zgodnie z art. 19 ust. 2 u.s.g. to zadaniem przewodniczącego rady jest organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. Przytoczony wyżej przepis kształtuje charakter funkcji przewodniczącego rady gminy, który organizuje i przewodniczy obradom rady, w tym udziela głosu zebrany. Tym samym organ stanowiący podejmując powyższy przepis wszedł bez uprawnień w kompetencję przewodniczącego rady.

W § 1 pkt 10 uchwały organ stanowiący zdecydował o możliwości udzielaniu głosu poza kolejnością w sprawie wniosków natury formalnej, w szczególności dotyczących odesłania projektu uchwały do ponownego rozpatrzenia przez wójta lub do komisji. Podkreślenia wymaga, że powyższa regulacja pozbawiona jest jakichkolwiek podstaw

prawnych bowiem ani komisje ani wójt nie rozpatrują ponownie projektów uchwał przekazanych przez radę gminy.

Należy zauważyć, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego. W myśl art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Podejmując akt prawa miejscowego na podstawie upoważnienia ustawowego (art. 94 Konstytucji RP), organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co kwalifikowane jest jako istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji, a normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Wyżej wskazane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją (vide: wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 21 grudnia 2010 r., sygn. akt II SA/Go 840/10).

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Zofia Silwonik
Dyrektor
Wydziału Nadzoru i Kontroli

Otrzymuje:
Rada Gminy Trzcianne

Podpis elektroniczny zweryfikowany

15-11-2021
w dn.
wynik: ważny
E. Milewska