



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 22 kwietnia 2026 r.

WP-R.4131.13.2026

Rada Miejska w Jedlni - Letnisku

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, dalej: *u.s.g.*)

stwierdzam nieważność:

uchwały nr XXX/167/2026 Rady Miejskiej w Jedlni-Letnisku z dnia 23 marca w 2026 r. w sprawie zmiany Statutu Gminy Jedlnia-Letnisko

Uzasadnienie

Uchwałą nr XXX/167/2025 Rada Miejska w Jedlni - Letnisku dokonała zmiany w Statucie Gminy Jedlnia-Letnisko, stanowiącym załącznik do uchwały nr LII/275/2021 Rady Gminy Jedlnia-Letnisko z 16 grudnia 2021 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Jedlnia-Letnisko (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2021 r. poz. 12381), poprzez dodanie w § 21 Statutu punktu 12 w brzmieniu: „*Burmistrz zapewnia odrębną obsługę prawną Rady poprzez zatrudnienie w tym celu radcy prawnego oddelegowanego wyłącznie do obsługi prawnej Rady lub na wniosek Rady zleca tę obsługę zewnętrznej kancelarii prawnej*”.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 27 marca 2026 r.

Powyższa regulacja jest niezgodna z obowiązującym porządkiem prawnym z powodu braku podstawy prawnej do jej przyjęcia. Podejmując ww. uchwałę Rada wskazała, jako podstawę swego działania, art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. 2025 poz. 1153). Jak wynika z treści wskazanego przepisu, do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie statutu gminy. W myśl art. 22 *u.s.g.* statut określa organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy. Zgodnie z przywołanymi przepisami Rada uchwała zatem statut, regulujący organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy.

Żaden z tych przepisów nie daje natomiast Radzie uprawnień do określania kompetencji i obowiązków organów gminy. Brak jest zatem podstawy do wprowadzenia do statutu zapisu, zobowiązującego Burmistrza do zapewnienia obsługi prawnej wyłącznie na potrzeby Rady i określenie form zatrudnienia osoby na stanowisku radcy prawnego. Wprowadzenie takiego zapisu do statutu jest przekroczeniem uprawnień Rady Miejskiej, określonych w przepisie stanowiącym podstawę podjęcia przedmiotowej uchwały tj. art. 18 ust. 2 pkt 1 *u.s.g.* Na podstawie wskazanego przepisu Rada jest jedynym organem stanowiącym statut gminy, jednak jej zakres działania został tu wyraźnie określony w art. 22 *u.s.g.*, zgodnie z którym statut określa organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy. W zakresie uprawnień wynikających z tego przepisu brak jest podstaw do określania obowiązków Burmistrza bądź możliwości nakazywania działania w określony sposób, w tym obowiązków i formy zatrudniania pracowników.

Sądy administracyjne wielokrotnie wypowiadały się w tej materii, a wyrazem utrwalonej linii orzecznictwa sądów jest wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 września 1997 r. (sygn. akt II SA 1885/96), w którym to Sąd stwierdził: *„Nie jest dopuszczalne utworzenie kancelarii rady gminy jako odrębnego zakładu pracy, utworzonego na potrzeby obsługi działalności rady i podporządkowanego jej przewodniczącemu. Należy przypomnieć, że gmina jako wspólnota samorządowa ma odpowiednie terytorium i posiada osobowość prawną, jej organem stanowiącym i kontrolnym - z zastrzeżeniem referendum gminnego - jest rada gminy, zaś organem wykonawczym - zarząd gminy wykonujący zadania przy pomocy urzędu gminy (art. 1 ust. 2, art. 2 ust. 2, art. 15, art. 26 i art. 33). Przy takich rozwiązaniach nie jest dopuszczalne utworzenie kancelarii rady gminy jako odrębnego zakładu pracy utworzonego na potrzeby obsługi działalności rady i podporządkowanego jej przewodniczącemu. Obsługę rady zapewnia bowiem urząd gminy, którego kierownikiem jest wójt lub burmistrz.”*

Podstawy do wprowadzenia przedmiotowego zapisu do Statutu Gminy nie można również upatrywać w zapisie art. 18 ust. 2 pkt 2 *u.s.g.*, dającym radzie kompetencje do stanowienia o kierunkach działania wójta. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 marca 2025 r. (sygn. akt III OSK 2265/23) stwierdzono: *„Tym samym przepis art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. w zakresie zwrotu "stanowienia o kierunkach działania" wójta należy interpretować w ten sposób, iż uprawnia on radę gminy do ustalania wójtowi celów jego działania pozostających w zakresie właściwości działania gminy i obu organów. Nie może on zaś być podstawą do nakładania na wójta obowiązku realizacji oznaczonego zadania*

rozumianego jako obowiązek wykonania jednostkowego, skonkretyzowanego, szczegółowego działania, połączonego np. ze sposobem czy terminem jego realizacji. Wójt nie jest bowiem organem wykonawczym rady gminy i nie jest obowiązany do wykonywania jej poleceń służbowych, czy swoistych dyrektyw odnoszących się do konkretnej sprawy. Mając na uwadze powyższe zapatrywania uznać należy, że art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. nie może stanowić podstawy do nakładania na wójta przez radę gminy obowiązku realizacji oznaczonego zadania rozumianego jako obowiązek wykonania jednostkowego, skonkretyzowanego, szczegółowego działania”. W uzasadnieniu tego wyroku Sąd stwierdził również: „Należy podkreślić, iż z przepisu art. 26 ust. 1 u.s.g. wynika wyraźnie, że wójt jest organem wykonawczym gminy, a nie organem wykonawczym rady gminy, co niezależnie od innych regulacji ustawowych, czyni wójta organem obdarzonym pewnym zakresem względnej niezależności od rady gminy. Zgodnie z art. 30 ust. 1 u.s.g. wykonuje on uchwały gminy i zadania gminy określone przepisami prawa”.

W końcu, podstawą wprowadzonej do statutu przez Radę Miejską w Jedlni- Letnisku regulacji, o której mowa, nie może też być zapis art. 21 a u.s.g. Przepis ten stanowi, że 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. Orzecznictwo sądów administracyjnych w zakresie zastosowania wskazanego przepisu ma również charakter utrwalony i wskazuje na brak podstaw do zobowiązania Burmistrza do zapewnienia obsługi prawnej na wyłączne potrzeby Rady Miejskiej. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 23 lipca 2020 r. (sygn. akt II SA/Ol 109/20), sąd stwierdził: „nie można w nim [przepisie art. 21a u.s.g.] upatrywać podstaw do realizacji postulatu ustanowienia odrębnej pomocy prawnej, która miałaby funkcjonować, tylko na rzecz rady gminy” i „nie jest dopuszczalne utworzenie na potrzeby obsługi działalności rady jednostki organizacyjnej jako odrębnego podmiotu podporządkowanego wyłącznie przewodniczącemu rady”. Dalej w uzasadnieniu tego orzeczenia: „Trzeba także pamiętać, że przepis art. 21a usg stanowi tylko o uprawnieniu do wydawania poleceń służbowych. Dysponentem pozostałych uprawnień pracodawcy w zakresie m. in. nawiązywania i rozwiązywania stosunku pracy, udzielania urlopów i wypłacania nagród jest wójt. Tym samym kierownik urzędu ma w swoim ręku zdecydowanie szerszy zakres instrumentów, za pomocą których może wpływać na działania pracowników urzędu”.

Należy zatem stwierdzić, że żaden z przepisów prawa, w tym ustawy o *samorządzie gminnym*, nie daje Radzie Miejskiej w Jedlni – Letnisku podstaw do podjęcia uchwały, zobowiązującej Burmistrza do zapewnienia odrębnej obsługi prawnej Rady poprzez zatrudnienie w tym celu radcy prawnego oddelegowanego wyłącznie do obsługi prawnej Rady lub na wniosek Rady zlecenia tej obsługi zewnętrznej kancelarii prawnej.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru zwraca uwagę, iż Rada, podejmując uchwałę nr XXX/167/2026, dokonała zmian w statucie z naruszeniem zasad prawidłowej legislacji. Przewidziała bowiem, iż w § 21 statutu dodaje się pkt 12 w określonym brzmieniu, podczas gdy § 21 statutu dzieli się jedynie na ustępy (nie występują w nim punkty). Nie wiadomo zatem, w której jednostce redakcyjnej chciano wprowadzić przyjętą zmianę.

Reguły redagowania uchwał, w tym ich zmiany, zostały ujęte w „*Zasadach techniki prawodawczej*” stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. z 2026 r. poz. 300) dalej: *ZTP*. W niniejszej sprawie należy zwrócić uwagę w szczególności na przepisy § 55, § 56, § 57 i § 89, które – na zasadzie odesłania z § 143 *ZTP* - znajdują odpowiednie zastosowanie do projektów aktów prawa miejscowego. Zgodnie z tymi przepisami podstawową jednostką redakcyjną aktu normatywnego (z wyjątkiem ustawy) jest paragraf. Paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery a litery na tiret (-myślniki). Każdą oddzielną myśl ujmuje się w oddzielny paragraf, przy czym w miarę możliwości paragraf powinien być jednozdaniowy. Jeżeli samodzielną myśl wyraża zespół zdań - dokonuje się podziału paragrafu na ustępy. Na ustępy dzieli się paragraf także wówczas, gdy między zdaniami wyrażającymi samodzielne myśli występują powiązania treściowe, ale treść żadnego z nich nie jest na tyle istotna, aby wydzielić ją w odrębny paragraf. Jeżeli paragraf zawiera wyliczenia – wyróżnia się jego dwie części: wprowadzenie do wyliczenia oraz punkty. Wyliczenie może kończyć się częścią wspólną odnoszącą się do wszystkich punktów. W obrębie punktów można dokonywać dalszego wyliczenia wprowadzając litery, a w obrębie liter dokonywać dalszego wyliczenia wprowadzając tiret. Punkty i litery są fragmentem zdania, a nie samodzielnym zdaniem. Paragraf oznacza się skrótem § i cyfrą arabską z kropką, z zachowaniem ciągłości numeracji paragrafów w obrębie całego aktu. Ustęp oznacza się cyfrą arabską z kropką (bez nawiasu) z zachowaniem ciągłości numeracji w obrębie danego paragrafu. Punkt oznacza się cyfrą arabską z nawiasem z prawej strony, z zachowaniem ciągłości numeracji w obrębie danego paragrafu lub ustępu. Każdy punkt kończy się średnikiem, a ostatni kropką, chyba że wyliczenie kończy się częścią wspólną odnoszącą się do wszystkich punktów; w takim przypadku kropkę stawia się po części wspólnej. Wyliczenie

w obrębie punktów (tzw. litery) oznacza się małymi literami alfabetu łacińskiego z nawiasem z prawej strony z zachowaniem ciągłości alfabetycznej w obrębie punktu. Każdą literę kończy się przecinkiem a ostatnią średnikiem albo kropką, chyba że wyliczenie kończy się częścią wspólną odnoszącą się do wszystkich liter. W takim przypadku średnik lub kropkę stawia się po części wspólnej. Każde tiret kończy się przecinkiem, a ostatnie przecinkiem, średnikiem lub kropką, chyba że wyliczenie kończy się częścią wspólną odnoszącą się do wszystkich liter. Szczegółowy sposób wprowadzania zmian w uchwale, poprzez dodanie nowych jednostek redakcyjnych, określa § 89 ZTP. W myśl tego przepisu, gdy w obrębie § dodaje się nowy ustęp, wyraża się to zwrotem: "w §. ... po ust. X dodaje się ust. Y w brzmieniu: ..."; i oznacza się odpowiednio kolejnymi cyframi arabskimi.

Z powyższych względów rozstrzygnięcie nadzorcze jest konieczne i uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

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

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/