



Poznań, 9 listopada 2018 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.566.2018.17

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, ze zm.)

### orzekam

nieważność § 3 ust. 2 w zakresie zwrotu „na stałe”, § 7 ust. 3, § 18 ust. 1 i 2, § 19, § 38 ust. 5, § 67 ust. 2 w zakresie zwrotu „chyba, że Przewodniczący postanowi inaczej”, § 95 ust. 1 pkt 1, § 115 uchwały Nr XXXIII/296/18 Rady Miejskiej w Pyzdrach z dnia 8 października 2018 r. w sprawie Statutu Gminy i Miasta Pyzdry - ze względu na istotne naruszenie prawa.

### Uzasadnienie

Uchwała Nr XXXIII/296/18 Rady Miejskiej w Pyzdrach z dnia 8 października 2018 r. w sprawie Statutu Gminy i Miasta Pyzdry (zwana dalej: „Statutem”) została podjęta na podstawie art. 169 ust. 4 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z 2001 r. Nr 28, poz. 319, z 2006 r. Nr 200, poz. 1471 i z 2009 r. Nr 114, poz. 946), art. 3 ust. 1 i art. 18 ust. 2 pkt 1 oraz art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, 1000, 1249, 1432).

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 16 października 2018 r.

### **Dokonując oceny legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje:**

Zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, ze zm., zwanej dalej „u.s.g.”) „Organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy określa statut gminy.”

Udzielona radzie gminy kompetencja ma dość szeroki zakres, co jednak nie oznacza dowolności w zakresie ustalania statutu gminy. Organy władzy publicznej zobligowane są do działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997 r. nr 78 poz. 483, ze zm., zwanej dalej: „Konstytucja RP”). Statut gminy jest aktem prawa miejscowego, a zatem zastosowanie znajdzie 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. Zgodnie z ustaloną w art. 87 Konstytucji RP hierarchią źródeł prawa, akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należącej do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być z nimi sprzeczne. Również z Konstytucji RP (art. 169 ust. 4) wynika, iż określona w art. 18 ust. 2 pkt 1 u.s.g. samodzielność rady gminy w zakresie kształtowania w drodze statutu ustroju wewnętrznego gminy może być realizowana tylko i wyłącznie w granicach ustaw. Z treścią wskazanych regulacji konstytucyjnych koresponduje przepis art. 40 ust. 1 u.s.g., w myśl którego gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, jednakże wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień określonych w ustawach.

Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji RP wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia

ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (por. wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11).

Odnosząc powyższe do badanej uchwały stwierdzić należy, iż Rada Miejska w Pyzdrach do przedmiotowego Statutu wprowadziła wskazane w sentencji przepisy z przekroczeniem zakresu swoich kompetencji wyznaczonych przez odpowiednie normy upoważniające bądź dokonała modyfikacji przepisów ustawowych.

W opinii organu nadzoru § 3 ust. 2 Statutu o treści „wszystkie osoby, które na stałe zamieszkują na obszarze Gminy, z mocy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994), stanowią gminną wspólnotę samorządową”, w sposób istotny dokonuje zawężenia - wbrew przesłance ustawowej - wspólnoty samorządowej tylko do osób na stałe zamieszkałych na obszarze gminy (wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 sierpnia 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 1690/16). Tymczasem zarówno w oparciu o art. 16 ust. 1 Konstytucji RP (ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową), jak i art. 1 ust. 1 u.s.g. (mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową o przynależności do wspólnoty samorządowej) status stałego zamieszkania na terenie danej gminy nie przesądza o przynależności do społeczności gminnej. Powyższe oznacza, iż rada w sposób istotny dokonała zawężenia – wbrew przesłance ustawowej – wspólnoty samorządowej tylko do osób na stałe zamieszkałych na obszarze gminy. Tym samym uznać należy, iż przyjęty w § 3 ust. 2 Statutu zapis, że wszystkie osoby, które „na stałe” zamieszkują na obszarze gminy stanowią jej wspólnotę rażąco narusza ww. normę art. 1 ust. 1 u.s.g.

W § 7 ust. 3 Statutu rada postanowiła, że „o utworzeniu podziale i zniesieniu jednostki pomocniczej może zdecydować referendum lokalne”. Tymczasem – w ocenie organu nadzoru – ustawodawca w art. 5 ust. 2 u.s.g. (jednostkę pomocniczą tworzy rada gminy, w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy) wyraźnie wskazał właściwy dla danej sprawy tryb. Racjonalny prawodawca przewidział w tej sprawie konsultacje jako odpowiednią formę współudziału członków wspólnoty gminnej (wrażanie opinii przez mieszkańców). Powyższe nie oznacza, że o okolicznościach tych może „zdecydować referendum lokalne”, jak to przewidziano w § 7 ust. 3 Statutu. Zgodnie bowiem art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 15 września 2000 roku o referendum lokalnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 400, ze zm.) wynik referendum jest rozstrzygający, jeżeli za jednym z rozwiązań w sprawie poddanej pod referendum oddano więcej niż połowę ważnych głosów. Zatem inne konsekwencje prawne wywołuje przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami a inne referendum lokalne. Wprowadzenie obowiązku utworzenia, podziału czy zniesienia jednostki pomocniczej w wyniku przeprowadzonego w tym temacie referendum lokalnego stanowi w ocenie organu nadzoru rażące naruszenie art. 5 ustawy u.s.g.

W § 18 ust. 1 i ust. 2 Statutu określono, że „Przewodniczący, oprócz uprawnień przewidzianych w § 17, jest upoważniony do reprezentowania Rady na zewnątrz” oraz, że „Rada, na wniosek Przewodniczącego, może upoważnić, w drodze uchwały, inną niż Przewodniczący, osobę do reprezentowania jej na zewnątrz”. Natomiast w § 19 Statutu zapisano, że: „w zakresie, o jakim mowa w § 18 ust. 1, Przewodniczący może działać przez ustanowionego przez siebie pełnomocnika”.

Tymczasem należy podkreślić, że zgodnie z art. 19 ust. 2 u.s.g., „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.” Organ

nadzoru uznał, iż kwestie te reguluje ustawa. Z mocy ustawy wiceprzewodniczący rady wykonuje wyznaczone mu przez przewodniczącego rady zadania, dlatego też brak jest podstaw prawnych do regulowania dodatkowo tej kwestii w statucie i powtarzania zapisów ustawowych, a zwłaszcza do ich modyfikacji.

Wskazane powyżej przez organ nadzoru, przewidziane w przedmiotowym Statucie uprawnienia dla przewodniczącego rady, nie wynikają z art. 19 ust. 2 u.s.g. i stanowią niewłaściwą i zbyt szeroką modyfikację regulacji ustawowej. Jak wskazał WSA w Poznaniu, w wyroku z dnia 14 listopada 2017 r. sygn. akt, IV SA/Po 481/17, „Zadania związane z pełnieniem funkcji przewodniczącego rady gminy wynikają wprost z u.s.g i mają charakter materialno - techniczny. Polegają one wyłącznie na organizowaniu pracy rady oraz zwoływaniu i prowadzeniu jej obrad (art. 19 ust. 2 zdanie pierwsze oraz art. 20 ust. 1 u.s.g). Ponadto, jak podkreślił WSA w Lublinie w wyroku z dnia 18 października 2016 r. sygn. akt II SA/Lu 544/16, „niewątpliwie w pojęciu organizowania pracy rady oraz prowadzenia obrad rady nie mieści się przyznana w (...) statutu kompetencja przewodniczącego do reprezentowania rady na zewnątrz - ani osobiście, ani poprzez pełnomocnika, dlatego też przepis ten, jako istotnie naruszający prawo, należało wyeliminować z obrotu prawnego”.

Biorąc powyższe pod uwagę w opinii organu nadzoru uregulowania zawarte w wyżej wskazanych zapisach Statutu oraz przyznane w przedmiotowym Statucie kompetencje przewodniczącego niewątpliwie nie mieszczą się w pojęciu organizowania pracy rady oraz prowadzenia obrad rady.

Organ nadzoru stwierdził, że w § 38 ust. 5 Statutu dopuszczono możliwość nakazania przez przewodniczącego rady opuszczenia sali tym osobom spośród publiczności, które swoim zachowaniem lub wystąpieniami zakłócają porządek obrad bądź naruszają powagę sesji. Należy wskazać, iż art. 11 b ust. 2 u.s.g., jednoznacznie wskazuje, iż „jawność działania organów gminy obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji (...)”. W ocenie organu nadzoru wprowadzenie do statutu gminy, a zatem do aktu prawa miejscowego, sankcji w postaci nakazu opuszczenia przez osobę z publiczności sali w trakcie trwania sesji rady gminy, przy czym o nałożeniu takiej sankcji miałby decydować przewodniczący rady, narusza zasadę jawności działania organów gminy wyrażoną w art. 61 Konstytucji RP oraz w art. 11b ust. 1 i 2 u.s.g.

W myśl § 67 ust. 2 Statutu „Przewodniczący komisji doraźnych składają Radzie sprawozdania na najbliższej sesji Rady, przypadającej po zakończeniu prac komisji, chyba że Przewodniczący Rady postanowi inaczej”. W ocenie organu nadzoru powołana regulacja w zakresie zwrotu „chyba że Przewodniczący Rady postanowi inaczej” narusza w sposób istotny przepis art. 21 ust. 3 u.s.g., zgodnie z którym komisje podlegają radzie gminy, przedkładają jej plan pracy oraz sprawozdania z działalności.

W § 95 ust. 1 Statutu rada wprowadziła zapis, na podstawie, którego „Komisja Rewizyjna może korzystać z porad, opinii i ekspertyz osób posiadających wiedzę fachową w zakresie związanym z przedmiotem jej działania.” W ust. 1 pkt 1 tego paragrafu rada zapisała, że „w przypadku, gdy skorzystanie z wyżej wskazanych środków wymaga zawarcia odrębnej umowy i dokonania wypłaty wynagrodzenia ze środków komunalnych, Przewodniczący Komisji Rewizyjnej przedstawia sprawę na posiedzeniu Rady, celem podjęcia uchwały zobowiązującej osoby zarządzające mieniem komunalnym do zawarcia stosownej umowy w imieniu Gminy”.

W opinii organu nadzoru postanowienie zawarte w § 95 ust. 1 pkt 1 Statutu w istocie uprawnia radę gminy do podjęcia, na wniosek przewodniczącego komisji uchwały zobowiązującej wójta do zawarcia w imieniu gminy umowy w celu dokonania wypłaty wynagrodzenia ze środków komunalnych osobie zaangażowanej w charakterze eksperta. Należy uznać, że takie uregulowanie jest pozbawione podstaw prawnych oraz narusza

art. 60 ust. 1, ust. 2 u.s.g. Zgodnie bowiem z tym artykułem za prawidłową gospodarkę finansową gminy odpowiada wójt (burmistrz) i to jemu przysługuje wyłączne prawo między innymi do zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych przez radę gminy oraz do dokonywania wydatków budżetowych. Realizując swoje wyłączne kompetencje wójt (burmistrz) jest w pełni samodzielny. Rada gminy nie może udzielać mu w tym zakresie zaleceń. Nie może też zobowiązywać go do podejmowania czynności prawnych tj. zawierania umów z określonymi osobami. Zgodnie z ustawą kompetencje rady gminy w zakresie gospodarki finansowej obejmują uchwalenie budżetu, nie zaś dysponowanie wydzielonymi w nim środkami (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 maja 2005 r., sygn. akt III SA/Wr 26/04 oraz wyrok WSA w Lublinie z dnia 5 lutego 2015 r., sygn. akt III SA/Lu 647/14).

W § 115 Statutu wskazano, że „uprawnienia określone w § 113 nie znajdują zastosowania: 1) w przypadku wyłączenia - na podstawie ustaw - jawności, 2) gdy informacja publiczna stanowi tajemnicę chronioną prawnie, 3) w odniesieniu do spraw indywidualnych z zakresu administracji publicznej, o ile ustawa nie stanowi inaczej, niż art. 73 Kodeksu postępowania administracyjnego”. Takiego rodzaju ograniczenia w dostępie z dokumentów organów gminy wynikają wprost z przepisów ustawowych i nie powinny być regulowane w statucie gminy. W myśl art. 11b ust. 3 u.s.g., „Zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich określa statut gminy.” Wobec powyższego, należy stwierdzić, że statut gminy powinien tylko określać techniczne warunki dostępu do dokumentów organów gminy, a nie wskazywać na uregulowania dotyczące ograniczenia dostępu do tych informacji. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 6 września 2002 r. sygn. akt K 38/01, „Zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich, rozumiane mogą być wyłącznie jako dyrektywy o charakterze techniczno - organizacyjnym i porządkowym, wskazujące na sposób urzeczywistniania materialnej treści prawa do informacji, którego zakres wyznaczony jest przez art. 61 ust. 1 oraz ust. 2 Konstytucji RP, a także przez ustawy o których mowa w art. 61 ust. 3 Konstytucji RP.”

Mając na uwadze powyższe niniejsze rozstrzygnięcie jest w pełni uzasadnione. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

**Wojewoda Wielkopolski**

**(-) Zbigniew Hoffmann**

Otrzymują:  
Rada Miejska w Pyzdrach,  
Burmistrz Pyzdr.