



WOJEWODA WIELKOPOLSKI

Poznań, 28 listopada 2018 r.

KN-I.4131.1.659.2018.5

## 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 wyrazów „na stałe”, § 7 ust. 3 w zakresie wyrazów „utworzeniu”, § 13 ust. 1 pkt 4, § 18, § 25 ust. 4 w zakresie wyrazów „proponowanym”, § 38 ust. 5, § 53 ust. 4, § 69 ust. 1, § 72, § 93 ust. 2 oraz § 118 uchwały Nr XLII/404/2018 Rady Gminy Gołuchów z dnia 17 października 2018 r. w sprawie Statutu Gminy Gołuchów - ze względu na istotne naruszenie prawa.

### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 17 października 2018 roku Rada Gminy Gołuchów podjęła uchwałę Nr XLII/404/2018 w sprawie Statutu Gminy Gołuchów dalej zwaną „uchwałą” lub „Statutem”.

Uchwałę podjęto na podstawie „art. 169 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2018 r., poz. 994 ze zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 29 października 2018 roku.

### **Organ nadzoru dokonując badania zgodności z prawem powyższej uchwały 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 roku, sygn. akt II OSK 2058/11).

Odnosząc powyższe do badanej uchwały stwierdzić należy, iż Rada Gminy Gołuchów 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 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.) stanowią gminną wspólnotę samorządową”, w sposób istotny dokonuje zawężenia - wbrew przesłance ustawowej - wspólnoty samorządowej tylko do osób na stałe zamieszkałych na obszarze gminy (por. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 sierpnia 2017 r. sygn. akt II SA/Wa 1690/16). Organ nadzoru wskazuje, iż jedynym ustawowym wymogiem jest fakt bycia członkiem danej społeczności, a więc pozostawania mieszkańcem danej gminy bez względu na czas trwania tego zamieszkiwania. 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”. Zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym jednostkę pomocniczą tworzy rada gminy, w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy. Biorąc pod uwagę ten przepis, przy tworzeniu jednostek pomocniczych ustawa nakłada obowiązek przeprowadzenia konsultacji, w tych sprawach jednak rozstrzyga rada gminy. Dotychczas zdecydowanie przeważał pogląd, że w sprawie tego rodzaju nie może być przeprowadzone referendum gminne, a to przez wzgląd na wiążący charakter ewentualnego rozstrzygnięcia referendalnego oraz z tego powodu, że tworzenie jednostek pomocniczych należy do wyłącznych kompetencji rady gminy. Wprawdzie wyrokiem z 26 lutego 2003 r. ([K 30/2002](#), Lex Polonica nr 359422, OTK ZU 2003, nr 2A, poz. 16) Trybunał Konstytucyjny ustalił, że referendum jest dopuszczalne, także w sprawach objętych wyłącznymi kompetencjami organów gminy. Referendum gminne bowiem może mieć bądź charakter rozstrzygający (wiązący), bądź opiniodawczy (konsultacyjny). Jednakże biorąc pod uwagę wyżej wskazany nieprecyzyjny zapis Statutu zdaniem organu nadzoru, należy uznać go za nieuprawniony.

W § 13 ust. 1 pkt 4 Statutu zapisano, że: „Rada działa poprzez swych pełnomocników”. Biorąc pod uwagę przepis art. 31 u.s.g., to wójt (burmistrz) kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz, a zatem wskazany wyżej zapis § 13 ust. 1 pkt 4 należy uznać za nieprawidłowy.

Ponadto organ nadzoru stwierdza, że w § 18 Statutu określono, że: „Przewodniczący Rady, oprócz uprawnień przewidzianych w § 17, jest upoważniony do reprezentowania Rady na zewnątrz” oraz że: „Rada, na wniosek Przewodniczącego Rady, może upoważnić w drodze uchwały, inną niż Przewodniczący Rady, osobę do reprezentowania jej na zewnątrz”.

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 podstaw prawnych do regulowania dodatkowego tej kwestii w statucie i powtarzania zapisów ustawowych a zwłaszcza ich modyfikowania. 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 ustawy o samorządzie gminnym 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, przyznane w przedmiotowym Statucie kompetencje przewodniczącego rady niewątpliwie nie mieszczą się w pojęciu organizowania pracy rady oraz prowadzenia obrad rady.

W § 25 ust. 4 Statutu postanowiono, że: „O terminie, miejscu i proponowanym porządku obrad sesji powiadamia się radnych najpóźniej na 7 dni przed terminem obrad, za pomocą poczty tradycyjnej lub elektronicznej lub w inny skuteczny sposób”.

Powyższy zapis w zakresie, w jakim stanowi o „proponowanym porządku obrad sesyjnych” modyfikuje treść art. 20 ust. 1 zdanie drugie u.s.g., zgodnie z którym, do zawiadomienia o zwołaniu sesji dołącza się porządek obrad wraz z projektami uchwał. Z brzmienia cytowanego przepisu wynika, że przygotowany przez przewodniczącego porządek obrad nie jest projektem czy luźną propozycją, lecz wiążącym dokumentem, doręczanym radnym przed sesją, w oparciu o który ma następować kolejność procedowania na sesji. W związku z tym zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności § 25 ust. 4 Statutu w zakresie wyrazu: „proponowanym”.

W § 38 ust. 5 Statutu dopuszczono możliwość nakazania przez przewodniczącego rady opuszczenia miejsca obrad - 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, że „Jawność działania organów gminy obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia 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 art. 11 b ust 1 i 2 u.s.g.

W § 53 ust. 4 Statutu wprowadzono zapis, gdzie dopuszczono możliwość korygowania oczywistych omyłek i błędów pisarskich w uchwałach. W ust. 3 tego paragrafu zapisano, że: „Zmiana podjętej uchwały może nastąpić tylko w drodze odrębnej uchwały, podjętej nie

wcześniej, niż na następnej sesji”. W ust. 4 tego paragrafu zdaniem organu nadzoru nieprecyzyjnie wskazano, że: „Warunku, o jakim mowa w ust. 3 nie stosuje się w odniesieniu do oczywistych omyłek i błędów pisarskich ani wówczas, gdy wymagają tego szczególne okoliczności, których Rada nie mogła uwzględnić w momencie podejmowania uchwały”. Należy wskazać, iż żaden przepis ustawy o samorządzie gminnym nie wskazuje na możliwość sprostowania oczywistych omyłek pisarskich czy rachunkowych w uchwałach. Uchwała jako dokument przyjęty przez radę, nawet jeżeli jest obciążona wadami mającymi charakter oczywistych omyłek, nie może być w jakikolwiek sposób zmieniona przez osoby lub podmioty nieuprawnione, nie mające kompetencji do podejmowania uchwał. Organ nadzoru w pełni podziela pogląd, iż jedyną prawnie dopuszczalną formą usunięcia błędów w uchwale rady gminy, nawet tych które wydają się być oczywiste np. pisarskich, jest zmiana takiego aktu (por. WSA w Krakowie w wyroku z 30 września 2010 r., sygn. akt II SA/Kr 901/10).

W § 69 ust. 1 Statutu postanowiono, że: „Wójt wystawia radnym dokument podpisany przez Przewodniczącego Rady, w którym stwierdza się pełnienie funkcji radnego”.

W ocenie organu nadzoru taka regulacja nie mieści się w materii statutowej. Żaden przepis prawa nie przyznaje radzie gminy kompetencji do regulowania kwestii wydawania dokumentów o wskazanym charakterze (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 27 stycznia 2009 r., sygn. akt IV SA/Gl 738/08, wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 stycznia 2015 r., sygn. akt II SA/Wa 1837/14). Organ nadzoru stwierdza, iż jedynie gminna komisja wyborcza wydaje radnym zaświadczenia o wyborze, którego wzór określa Państwowa Komisja Wyborcza na podstawie art. 449 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2018 r. 754 ze zm.).

W § 72 Statutu postanowiono, że: „Członkowie Komisji Rewizyjnej podlegają wyłączeniu od udziału w jej działaniach w sprawach, w których może powstać podejrzenie o ich stronniczość lub interesowność (ust. 1). „W sprawie wyłączenia Zastępcy Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej oraz poszczególnych członków decyduje pisemnie Przewodniczący Komisji Rewizyjnej” (ust. 2). „O wyłączeniu Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej decyduje Rada” (ust. 3). „Wyłączony członek Komisji Rewizyjnej może odwołać się na piśmie od decyzji o wyłączeniu do Rady – w terminie 2 dni od daty powzięcia wiadomości o treści tej decyzji. Nie dotyczy to wyłączenia Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej” (ust. 4).

W ocenie organu nadzoru, powołane wyżej postanowienia Statutu są sprzeczne z art. 25a u.s.g., zgodnie z którym radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego. Należy podkreślić, że w przypadku dokonania wyboru radnego do składu komisji, nie są możliwe jakiegokolwiek czasowe wyłączenia od udziału w jej pracach ani na mocy decyzji komisji, ani też rady chyba, że rada podejmie decyzję o zmianie składu osobowego komisji. Ponadto przepisy obowiązujących ustaw nie przewidują prawa radnego, członka komisji, do odwoływania się do rady w ramach ochrony swych praw w sprawach związanych z pracami komisji. Także należy wskazać, iż zgodnie z powołanym art. 25a u.s.g. wyłączenie dotyczy samego głosowania w radzie, czy komisji, a nie pracy w radzie, czy komisji i związane jest z interesem prawnym radnego.

Przepisem § 93 Statutu postanowiono, że: „Komisja Rewizyjna może korzystać z porad, opinii i ekspertyz osób posiadających wiedzę fachową w zakresie związanym z przedmiotem jej działania” (ust. 1). „W przypadku, gdy skorzystanie z wyżej wskazanych środków wymaga zawarcia odrębnej umowy i dokonania wypłaty wynagrodzenia ze środków publicznych, Przewodniczący Komisji Rewizyjnej przedstawia sprawę na posiedzeniu Rady, celem podjęcia uchwały zobowiązującej osoby zarządzające mieniem komunalnym do zawarcia stosownej umowy w imieniu Gminy” (ust. 2).

W opinii organu nadzoru postanowienie zawarte w wyżej wskazanym § 93 ust. 2 Statutu w istocie uprawnia radę gminy do podjęcia, na wniosek przewodniczącego komisji uchwały

zobowiązującej burmistrza do zawarcia umowy w imieniu gminy 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 i ust. 3 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 (vide: 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 § 118 Statutu wskazano, że „Uprawnienia określone w § 115 i § 116 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 ustawy Kodeksu postępowania administracyjnego”. Takiego rodzaju ograniczenia w dostępie do dokumentów organów gminy wynikają wprost z przepisów ustawowych i nie powinny być regulowane w statucie gminy. Jak stanowi 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 należy stwierdzić, że przedmiotowe rozstrzygnięcie nadzorcze 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 Gminy Gołuchów.  
Wójt Gminy Gołuchów.