



WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.531.2018.8

Poznań, 7 października 2018 roku

URZĄD GMINY SZYDLÓWO  
SEKRETARIAT

Wpłynęło dnia 08.11.2018

Nr 10 522

Podpis

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

### orzekam

nieważność § 18 ust. 3 w zakresie wyrazów „lub z jego upoważnienia Wiceprzewodniczący”, § 23 ust. 2 i § 29 ust. 5 uchwały nr XXXVIII/335/18 Rady Gminy Szydłowo z dnia 28 września 2018 roku w sprawie Statutu Gminy Szydłowo – ze względu na istotne naruszenie prawa.

### UZASADNIENIE

Uchwałą nr XXXVIII/335/18 z dnia 28 września 2018 roku Rada Gminy Szydłowo uchwaliła Statut Gminy Szydłowo.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu dnia 8 października 2018 roku.

Uchwałę podjęto na podstawie przepisu art. 169 ust. 4 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 roku - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.) oraz art. 3 ust. 1, art. 5 ust. 3, art. 11b ust. 3, art. 18 ust. 2 pkt 1, art. 18a ust. 5, art. 18b ust. 3, art. 22, art. 23 ust. 4, art. 37a, art. 48 ust. 1 i art. 51 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.) – zwanej dalej „u.s.g.”.

### Organ nadzoru dokonując badania zgodności z prawem uchwały, stwierdził co następuje:

Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 21 stycznia 2009 roku, III SA/Łd 564/08; wyrok NSA OZ. we Wrocławiu z dnia 20 kwietnia 1999 roku, II SA/Wr 364/098, CBOSA). W szczególności ograniczeniom powyższym podlega materia stanowienia aktów prawa miejscowego. Zgodnie bowiem z przepisem art. 40 ust. 1 u.s.g. oraz art. 94 Konstytucji akty prawa miejscowego mogą być stanowione li tylko na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach. Ograniczenie powyższe oznacza, że uprawnienie do stanowienia aktów prawa miejscowego musi wynikać wprost z przepisów ustawy i musi określać przynajmniej przedmiot regulacji i jej zakres.

Statut gminy jest aktem prawa miejscowego, który zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, zaliczany jest do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. W statucie gminy dozwolone jest zatem uszczegółowienie rozwiązań ustrojowych zawartych w ustawach bądź uzupełnienie kwestii, które w ustawach nie znalazły prawnych rozwiązań, o ile ustawa tworzy podstawę do takiej regulacji. Jak przyjęto w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 5 stycznia 2001 roku (III RN 40/00, OSNAPU 2001 nr 13, poz. 424) statut gminy jako akt prawny pochodny i komplementarny względem ustawy

z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym nie może zawierać postanowień z nią sprzecznych ani też jego postanowienia nie mogą być interpretowane w sposób sprzeczny z przepisami tej ustawy.

Stosownie do art. 11a ust. 1 u.s.g. organami gminy są rada gminy i wójt (burmistrz, prezydent miasta). Organy te mają wyraźnie rozdzielone kompetencje oraz określone granice, w których mogą podejmować działania. Rada gminy jest organem stanowiącym i kontrolnym w gminie (art. 15 ust. 1 u.s.g.), zaś wójt organem wykonawczym gminy (art. 30 u.s.g.). Każdy z tych organów posiada sprecyzowany ustawowo i statutowo zakres kompetencji, który jest zastrzeżony wyraźnie dla danego organu. W ocenie organu nadzoru z prawa rady gminy do kontrolowania działalności wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy (art. 18a u.s.g.) nie można wyprowadzić upoważnienia rady gminy do „przejęcia” niektórych kompetencji organu wykonawczego gminy. Naddo w myśl 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. Przepis ten jednoznacznie kształtuje usługowy charakter funkcji przewodniczącego w stosunku do rady gminy, przez co nie jest dopuszczalna żadna jej zmiana (por. wyrok NSA z dnia 17 stycznia 2001 roku, II SA 1525/00, CBOSA). Zadania przyznane przewodniczącemu rady mocą art. 19 ust. 2 u.s.g. polegają więc wyłącznie na czynnościach technicznych. Dodatkowo kompetencje przewodniczącego rady związane z czynnościami z zakresu prawa pracy wobec wójta (burmistrza, prezydenta miasta) określił art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1260 ze zm.). W ocenie organu nadzoru przyznanie przewodniczącemu rady na mocy statutu gminy szerszych uprawnień niż dopuszczone przez ustawy powoduje, że statut ten traci swój wykonawczy charakter, stając się samodzielnym źródłem prawa, naruszając w ten sposób granice upoważnienia przyznanego radzie gminy.

W § 23 ust. 1 Statutu Gminy Szydłowo postanowiono, że „w razie nieobecności Przewodniczącego czynności określone w ust. 1 (związane z otwarciem prowadzeniem i zamknięciem sesji) wykonuje Wiceprzewodniczący Rady.” Zaś w § 18 ust. 3 przewidziano że „sesje zwołuje Przewodniczący Rady lub z jego upoważnienia Wiceprzewodniczący.” Jak już wskazywano uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej jednostki, musi więc respektować unormowania zawarte w aktach prawnych wyższego rzędu (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 września 2011 r., IV SA/Po 659/11; wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2009 r., II OSK 370/07, CBOSA). Podnieść należy, że ustawodawca jednoznacznie rozstrzygnął kwestię realizacji zadań przewodniczącego rady gminy w przywoływanym przepisie art. 19 ust. 2 u.s.g. Jakakolwiek modyfikacja przepisu ustawowego przez akt prawa miejscowego jest niedopuszczalna i jest uznawana w orzecznictwie za rażące naruszenie prawa, powodujące nieważność aktu (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 30 czerwca 2011 roku, IV SA/Po 431/11; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 grudnia 2014 roku, IV SA/Po 746/14; wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 sierpnia 2014 roku, II SA/Łd 515/15, CBOSA). W konsekwencji jako rażąco naruszające prawo uznaje przepisy Statutu Gminy Szydłowo, które dokonują zmiany uprawnień przewodniczącego i wiceprzewodniczącego Rady Gminy Szydłowo tj. § 23 ust. 2 i § 18 ust. 3 w zakresie wyrazów „lub z jego upoważnienia Wiceprzewodniczący”.

Podnieść należy, iż w myśl art. 11b ust. 1 u.s.g., działalność organów gminy jest jawna, ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw. O ograniczeniach zasady jawności decyduje wyłącznie przepis ustawy. Wykluczona jest zatem możliwość ograniczenia lub wyłączenia jawności działania organów gminy na podstawie regulacji pozaustawowej,

np. drogą postanowień statutowych (por. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 19 sierpnia 2010 r., II SAB/Rz 30/10, CBOSA). Prawo obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej gwarantuje również Konstytucja RP w art. 61, przy czym prawo to obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. Również przepis rangi konstytucyjnej (art. 61 ust. 3) przesądza o tym, iż ograniczenie tych praw może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Z powyższych względów za rażąco naruszający prawo uznać należy § 29 ust. 5 Statutu Gminy Szydłowo, który stanowi, że *„po uprzednim ostrzeżeniu Przewodniczący Rady może nakazać opuszczenie sali tym osobom spośród publiczności, które swoim zachowaniem lub wystąpieniami zakłócają porządek obrad bądź naruszają powagę sesji.”*

Mając na uwadze powyższe niniejsze rozstrzygnięcie jest w pełni uzasadnione.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga za moim pośrednictwem do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Wojewoda Wielkopolski  
(-) Zbigniew Hoffmann

Otrzymują:  
Rada Gminy Szydłowo,  
Wójt Gminy Szydłowo.

