

Gdańsk, dnia 19 października 2011r.

NK-III.4131.4.2011.ES

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001, Nr 142, poz. 1591 ze zm.) stwierdza się nieważność Statutu Miasta Sopotu stanowiącego załącznik do uchwały Nr XI/115/2011 Rady Miasta Sopotu z dnia 9 września 2011r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Sopotu w następującym zakresie:

- § 11 pkt 6,
- § 15,
- § 17 ust. 4,
- § 17 ust. 5 w części obejmującej wyrazy „ następnego dnia po ich zatwierdzeniu”,
- § 17 ust. 9,
- § 20 ust. 1 w części obejmującej wyrazy „z zastrzeżeniem postanowień § 6 ust. 1”,
- § 23 ust. 2 zdanie trzecie : „W przypadku nieobecności Przewodniczącego i Wiceprzewodni - czącego, zadania Przewodniczącego wykonuje radny najstarszy wiekiem” ,
- § 23 ust. 3 pkt 4,
- § 23 ust. 3 pkt 6,
- § 23 ust. 3 pkt 7,
- § 23 ust. 8 i 9,
- § 24,
- § 25 ust. 3 ,
- § 32 pkt 5 ,
- § 35 ust. 4,
- § 39 ust. 3,
- § 41,

- § 42 ust.6,
- § 44 ust.3,
- § 54 ust.4 w części obejmującej wyraz „ mianowania”,

oraz następujących przepisów Regulaminu Rady Miasta Sopotu – stanowiącego załącznik nr 1 do Statutu Miasta Sopotu:

**-§ 8 ust. 1** w części obejmującej zdanie drugie : „W przypadku nieobecności Przewodniczącego i Wiceprzewodniczącego zadania Przewodniczącego wykonuje najstarszy wiekiem radny”,

-§ 41 .

### UZASADNIENIE

W dniu 19 września 2011r. do Wojewody Pomorskiego wpłynęła uchwała Nr XI/115/2011 Rady Miasta Sopotu w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Sopotu z dnia 9 września 2011r.

W § 1 przedmiotowej uchwały, w której jako podstawę prawną przywołano art. 3 ust 1, art. 18 ust. 2 pkt 1, art. 22 oraz art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 92 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2001r. , Nr 142, poz. 1592 ze zm.), Rada Miasta Sopotu uchwaliła Statut Miasta Sopotu, w brzmieniu określonym w załączniku. W toku badania zgodności z prawem uchwały organ nadzoru stwierdził, że w zakresie następujących zapisów jest ona sprzeczna z prawem.

1) **§ 11 pkt 6 Statutu**, z którego wynika, że mieszkańcom Miasta Sopotu przysługuje prawo do składania skarg na działalność organu wykonawczego Miasta i radnych do Rady. W ocenie organu nadzoru brak jest podstaw prawnych do rozpatrywania przez radę skarg na radnych, którzy odpowiadają jedynie przed swoimi wyborcami, a zadania wynikające z funkcji radnego sprawują w ramach organu kolegialnego jakim jest rada gminy. Zgodnie z brzmieniem art.23 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym radny obowiązany jest kierować się dobrem wspólnoty samorządowej gminy; radny utrzymuje stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami, a w szczególności przyjmuje zgłaszane przez mieszkańców gminy postulaty i przedstawia je organom gminy do rozpatrzenia, nie jest jednak związany instrukcjami wyborców. Z przepisu tego wynika, że radny w ramach wykonywania mandatu działa w sposób niezależny i autonomiczny. Członkowie wspólnoty samorządowej posiadają prawo oceny i weryfikacji przedmiotowej działalności w drodze powszechnych wyborów na podstawie art.11 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym, w myśl którego mieszkańcy gminy podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym (poprzez wybory i

referendum).

2) **§ 15 Statutu**, który w przepisie ust.1 wskazuje, że ustawy mogą nakładać na miasto obowiązek wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, a także i z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendów, podczas gdy przepis ust.2 odnosi się do zadań, o których mowa w ust.2 co jest w oczywisty sposób nielogiczne i niezrozumiałe. W konsekwencji niezrozumiałą jest wymóg podjęcia przez Radę uchwały w sprawie przyjęcia bądź przekazania zadań, skoro nie wiadomo o jakich zadaniach jest mowa w tym postanowieniu. Zakładając, że intencją Rady było odwołanie się do zadań, o których mowa w ust.1 , tj. zadań nałożonych przez ustawy, brak jest podstaw prawnych do podejmowania przez Radę uchwały w sprawie ich przyjęcia bądź przekazania.

3) **§ 17 ust. 4 Statutu** wskazującego, że dokumenty wymienione w ust. 3, tj. protokoły z sesji rady i posiedzeń komisji, rejestry uchwał i zarządzeń, uchwały i zarządzenia, rejestr interpelacji i wniosków radnych oraz odpowiedzi podlegają udostępnieniu **po ich formalnym przyjęciu i § 17 ust. 5** w/w przepisu, z którego wynika, że protokoły z sesji i posiedzeń komisji dostępne są do wglądu następnego dnia **po ich zatwierdzeniu**.

Przepis art. 61 ust.1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej między innymi stanowi, że obywatel ma prawo do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Zaś zgodnie z art. 61 ust. 2 Konstytucji RP prawo do uzyskania informacji obejmuje dostęp do dokumentów, które dotyczą działalności wszelkich organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Określone w powyższy sposób uprawnienie zostało skonkretyzowane w ustawie o samorządzie gminnym. Zgodnie z treścią art. 11b ust. 1 w/w ustawy działalność gminy jest jawna, a ograniczenie jawności może wynikać wyłącznie z ustaw. Ponadto z treści art. 11b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że jawność działania organów gminy obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy i komisji rady gminy. Należy więc stwierdzić, że Rada Miasta Sopotu zamieszczając w statucie zapisy, które uzależniają udostępnianie wymienionych w ust. 3 dokumentów od ich przyjęcia ograniczyła dostęp obywateli do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych nie mając do tego ustawowego upoważnienia. W ten sposób Rada Miasta Sopotu naruszyła art. 61 ust.2 Konstytucji RP w zw. z art. 11 b ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych ( np. wyrok WSA we Wrocławiu z 6 listopada 2008r. sygn. akt III SA/Wr 430/08, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 7 listopada 2008r. III SA/Wr 418/08

czy wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 marca 2011r. sygn. akt III SA/Wr 18/11, w którym Sąd stwierdził m.in., że „protokół z sesji, już w momencie jego sporządzenia i podpisania, staje się dokumentem, który winien być udostępniany zgodnie z powołanymi wcześniej przepisami Konstytucji oraz ustawy o samorządzie gminnym. Brak bowiem jakichkolwiek regulacji ustawowych wyłączających obowiązek jego udostępnienia. Zasadności takiego twierdzenia nie może skutecznie podważać okoliczność, że dokument w takim kształcie jest poddawany dalszej procedurze, w postaci przyjęcia przez Radę. W okresie od sporządzenia do przyjęcia, jest to już bowiem dokument, a nie projekt dokumentu.”.

Z tych samych względów, w ocenie organu nadzoru, bezpodstawnym ograniczeniem dostępu obywateli do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych jest również zapis **§ 17 ust.5** umożliwiający wgląd w protokoły w dniu następnym po ich zatwierdzeniu.

4) **§ 17 ust. 9 Statutu**, który zdaniem organu nadzoru stanowi niedopuszczalną modyfikację art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz 1198 ze zm.). Zgodnie z w/w przepisem odmowa udostępnienia informacji publicznej przez organ władzy publicznej następuje w drodze decyzji. Wskazany przepis dotyczy zatem wyłącznie sytuacji, w której mamy do czynienia z informacją publiczną. Ponieważ w kwestionowanym przepisie Statutu mowa jest o udostępnianiu dokumentów, a nie informacji publicznej, może to sugerować, że również odmowa udostępnienia dokumentów nie stanowiących informacji publicznej następuje w drodze decyzji administracyjnej, co jest sprzeczne z przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej”.

5) **§ 20 ust.1**, zgodnie z którym Rada jest organem stanowiącym i kontrolnym, z zastrzeżeniem postanowień § 6 ust.1 jako sprzecznego z 15 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym w zakresie słów „, z zastrzeżeniem postanowień § 6 ust.1”.

6) **zdanie trzecie przepisu § 23 ust. 2 Statutu**, w którym wskazano, że w przypadku nieobecności Przewodniczącego i Wiceprzewodniczącego, zadania Przewodniczącego wykonuje radny najstarszy wiekiem. Zgodnie bowiem z treścią przepisu art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym w przypadku nieobecności przewodniczącego i niewyznaczenia wiceprzewodniczącego, zadania przewodniczącego wykonuje wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem. Ustawa nie dopuszcza zatem możliwości wykonywania zadań przewodniczącego rady przez jakiegokolwiek innego radnego, z wyjątkiem wiceprzewodniczących rady, którzy są powoływani właśnie po to by zastępować przewodniczącego w wykonywaniu zadań.

7) **postanowienia § 23 ust. 3 pkt 4, pkt 6 i pkt 7 Statutu**, w których wskazano, co mieści się w pojęciu organizowania prac Rady przez Przewodniczącego. Zgodnie z art.19 ust.2 ustawy o samorządzie gminnym zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie prac rady oraz prowadzenie obrad rady. Zatem należy wskazać, że zadania związane z pełnieniem funkcji przewodniczącego rady gminy wynikają wprost z ustawy i mają charakter czynności materialno-technicznych. Za wykraczające poza kompetencje przewodniczącego rady należy uznać postanowienie § 23 ust. 3 pkt 4 Statutu, w którym rada wskazała, że organizowanie prac Rady przez Przewodniczącego polega na przyjmowaniu skarg mieszkańców kierowanych do Rady, w tym skarg na działalność Prezydenta oraz miejskich jednostek organizacyjnych i przekazywaniu ich do właściwych organów.

Z § 23 ust. 3 pkt 6 Statutu Miasta Sopotu wynika natomiast, że do zadań Przewodniczącego Rady Miasta Sopotu należy organizowanie konsultacji społecznych. Przyznanie Przewodniczącemu Miasta Sopotu kompetencji do organizowania konsultacji społecznych również w ocenie organu nadzoru wykracza poza delegację ustawową przepisu art. 19 i 20 ustawy o samorządzie gminnym – tak też wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3.11.2008r. IV SA/GI 396/08. Zdaniem organu nadzoru delegację ustawową przekracza również zapis § 23 ust.3 pkt 7 Statutu, przyznający Przewodniczącemu prawo do zasięgania od podmiotów zewnętrznych posiadających wiedzę specjalistyczną – opinii, ekspertyz analiz lub innego rodzaju opracowań eksperckich, niezbędnych Radzie do oceny danego zagadnienia. W konsekwencji za sprzeczny z prawem należy uznać **§ 24 Statutu**, zgodnie z którym zasięganie opinii, porad, ekspertyz, analiz i innego rodzaju opracowań eksperckich, o których mowa w § 23 ust.3 pkt 8, następuje na pisemny wniosek Przewodniczącego Rady, skierowany do Prezydenta. Należy przy tym wskazać, że powyższy przepis odnosi się do § 23 ust.3 pkt 8, podczas gdy § 23 ust. 3 nie zawiera punktu 8.

W ocenie organu nadzoru przepis § 24 Statutu obliguje Prezydenta do zawarcia umowy na podstawie wniosku złożonego przez Przewodniczącego z określonymi podmiotami, co należy również uznać za sprzeczne z przepisem art.60 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym za prawidłową gospodarkę finansową gminy odpowiada wójt (burmistrz, prezydent miasta). Z przepisów art.60 ust.2 u.s.g. wynika natomiast, że wójtowi gminy przysługuje wyłączne prawo zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych mu przez radę gminy oraz do dokonywania wydatków budżetowych.

8) **przepis § 23 ust. 8 i ust.9 Statutu**, zgodnie z którym Przewodniczący Rady może powołać społecznego asystenta ds. organizacji pracy Rady Miasta. Zgodnie z przywołanym wyżej art.19 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym organizowanie prac rady jest wyłączną kompetencją

przewodniczącego rady. Brak jest zatem podstaw prawnych do powołania przez Przewodniczącego Rady Miasta Sopotu asystenta ds. organizacji pracy Rady Miasta, tym bardziej, że z postanowień Statutu nie wynika jaki jest cel jego powołania i co należałoby do jego zadań.

9) **§ 25 ust. 3 Statutu**, w myśl którego pierwszą sesję nowo wybranej Rady zwołuje Przewodniczący Rady poprzedniej kadencji w ciągu 7 dni po ogłoszeniu zbiorczych wyników wyborów do rad na obszarze całego kraju lub, w przypadku wyborów przedterminowych, w ciągu 7 dni po ogłoszeniu wyników wyborów do Rady, co jest sprzeczne z art. 20 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym stanowiącym, iż pierwszą sesję nowo wybranej rady gminy zwołuje komisarz wyborczy na dzień przypadający w ciągu 7 dni po ogłoszeniu zbiorczych wyników wyborów do rad na obszarze kraju pozostaje przepis.

10) **§ 32 pkt 5 Statutu**, zgodnie z którym do zadań komisji stałych należy przyjmowanie i rozpatrywanie zgłoszonych przez mieszkańców spraw, w tym skarg dotyczących działalności Rady, prezydenta oraz kierowników miejskich jednostek organizacyjnych. Powyższe postanowienie jest sprzeczne z przepisami art.229 kpa, w którym wskazane są organy właściwe do rozpatrywania skarg dotyczących działalności m.in. Rady , prezydenta. I tak zgodnie z art.229 pkt 3 Kpa organem właściwym do rozpatrzenia skargi na wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2 jest rada gminy, natomiast w myśl przepisu art.229 pkt1 Kpa organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności rady gminy jest wojewoda, a w zakresie spraw finansowych – regionalna izba obrachunkowa.

11) **§ 35 ust. 4 Statutu**, w myśl którego odmowa złożenia (przez radnego) ślubowania oznacza zrzeczenie się mandatu. Zapis ten pozostaje w sprzeczności z przepisami ustawy z dnia 5 stycznia 2011r. Kodeks wyborczy (Dz.U. Nr 21, poz. 112) Stosownie do treści art.383 § 1 pkt 3 i 4 Kodeksu wyborczego odmowa złożenia ślubowania i zrzeczenie się mandatu stanowią dwie niezależne przyczyny wygaśnięcia mandatu. Zgodnie z treścią art.383 § 1 pkt 3 Kodeksu wyborczego odmowa złożenia ślubowania skutkuje wygaśnięciem mandatu.

12) **§ 39 ust.3 Statutu**, zgodnie z którym nawiązanie przez radnego stosunku pracy o którym mowa w ust.1 i 2 jest równoznaczne ze zrzeczeniem się mandatu podczas gdy zgodnie z art.383 § 1 pkt 5 naruszenie ustawowego zakazu łączenia mandatu radnego z wykonywaniem określonych w odrębnych przepisach funkcji lub działalności jest wygaśnięcie mandatu.

13) **postanowienia § 41 Statutu** umożliwiające radnym powołanie asystenta społecznego. W ustawie o samorządzie gminnym brak jest bowiem przepisów stanowiących podstawę do tworzenia przez radę gminy funkcji społecznych asystentów, a tym bardziej do tworzenia unormowań dotyczących zasad ich funkcjonowania, tak jak przewiduje to ustawa z dnia 9 maja 1996r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. z 2011r. Nr 7, poz.29), której przepisy przewidują wprost możliwość wspierania działalności posła czy senatora przez społecznych współpracowników. W ocenie organu nadzoru ustanowienie tzw. funkcji asystenta w statucie – akcie prawnym będącym lokalną konstytucją stwarza wrażenie, że asystent działa w ramach zinstytucjonalizowanego organu stanowiącego. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 30 czerwca 2011r., sygn. IV SA/GI 492/11.

14) **§ 42 ust.6 Statutu**, w którym wskazano, że skutkiem niezrzeczenia się stanowiska lub funkcji, o których mowa w § 42 ust.5 w terminie 3 miesięcy od ślubowania jest utrata mandatu, podczas gdy w świetle art.24 f ust.4 ustawy o samorządzie gminnym w takiej sytuacji sankcją jest utrata stanowiska lub funkcji. W ocenie organu nadzoru powyższe stanowi niedopuszczalną modyfikację przepisu art.24 f ustawy o samorządzie gminnym.

15) **§ 44 ust. 3 Statutu**, który stanowi, że Prezydent, który w chwili wyboru jest pracownikiem administracji rządowej nie może objąć powierzonego mu stanowiska do chwili rozwiązania stosunku pracy z poprzednim pracodawcą. Powyższy zapis jest sprzeczny z art. 494 § 5 ustawy Kodeks wyborczy, w myśl którego jeżeli wójt przed dniem wyboru wykonywał funkcję lub prowadził działalność gospodarczą, o których mowa w § 1 pkt 5 tego przepisu, obowiązany jest do zrzeczenia się funkcji lub zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej w terminie 3 miesięcy od dnia złożenia ślubowania.

16) **§ 54 ust.4 Statutu**, zgodnie z którym prezydent wykonuje czynności w sprawach z zakresu prawa pracy z pracownikami samorządowymi zatrudnionymi w Urzędzie na podstawie mianowania, powołania oraz umowy o pracę jest niezgodny z prawem. Przepis art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2008r., Nr 223, poz. 1458 ze zm.) stanowi, że pracownicy samorządowi są zatrudniani na podstawie wyboru, powołania i umowy o pracę. Ponieważ obecnie obowiązujące przepisy nie przewidują mianowania jako podstawy nawiązania stosunku pracy w urzędzie, część przepisu z której wynika, że pracownicy samorządowi mogą być zatrudniani na podstawie mianowania narusza przepisy prawa.

17) § 8 ust.1 zdanie drugie **Regulaminu Rady Miasta Sopotu** stanowiącego Załącznik nr 1 do Statutu Miasta Sopotu, z którego wynika, że w przypadku nieobecności Przewodniczącego i Wiceprzewodniczącego zadania Przewodniczącego wykonuje najstarszy wiekiem radny. Taki zapis pozostaje w sprzeczności z art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym który określa, że w przypadku nieobecności przewodniczącego i niewyznaczenia wiceprzewodniczącego, zadania przewodniczącego wykonuje wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem. Powyższy przepis ustawy o samorządzie gminnym nie daje zatem podstaw do wykonywania zadań przewodniczącego rady przez innego niż wiceprzewodniczący radnego.

18) § 41 **Regulaminu**, którego postanowienia przewidują możliwość zaproszenia na posiedzenie komisji, za wynagrodzeniem, eksperta w sprawie będącej przedmiotem prac komisji, zasięgnięcia od podmiotów zewnętrznych posiadających wiedzę specjalistyczną – opinii, ekspertyz, analiz lub innego rodzaju opracowań eksperckich w sprawie będącej przedmiotem prac komisji. Wskazane postanowienia obligują Prezydenta do zawierania z ekspertami umów na podstawie wniosku złożonego przez Przewodniczącego Komisji. Zgodnie z art.60 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym za prawidłową gospodarkę finansową gminy odpowiada wójt. Z przepisów art.60 ust.2 wynika natomiast, że wójtowi gminy przysługuje wyłączne prawo : zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych mu przez radę gminy oraz do dokonywania wydatków budżetowych. Kompetencje rady gminy w zakresie gospodarki finansowej obejmują uchwalenie budżetu, nie zaś dysponowanie wydzielonymi w nim środkami.

Niezależnie od powyższego, po przeanalizowaniu poszczególnych przepisów Statutu Miasta Sopotu (również załączników do Statutu) należałoby nadmienić, że znaczna ich część sprowadza się do powtórzenia treści poszczególnych przepisów ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie zaś z wyrokiem z dnia 5 stycznia 2001r. Sądu Najwyższego sygn. III RN 40/00 „Statut gminy jako akt prawny pochodny i komplementarny względem ustawy 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, **a także nie powinien powtarzać jej przepisów.**

Z powyższych względów organ nadzoru stwierdził, że wskazane wyżej przepisy załączników uchwały w sposób istotny naruszają prawo.



Zgodnie z art. 92 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały rady gminy wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Pomorskiego.

Wojewoda Pomorski  
Roman Zaborowski





