



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 30.07.2024 r.

Poz. 3396

Gdańsk, dnia 24 lipca 2024 roku.

PN-I.4131.45.2024.JS

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.)

stwierdza się nieważność

uchwały Nr IX/k/III/22/2024 Rady Miasta Wejherowa z dnia 17 czerwca 2024 r. o zmianie uchwały nr VIIIk/III/14/2018 Rady Miasta Wejherowa z dnia 20 grudnia 2018 r. w sprawie uchwalenia statutu Gminy Miasta Wejherowa.

Uzasadnienie

W dniu 24 czerwca 2024 r. do Wojewody Pomorskiego wpłynęła uchwała Nr IX/k/III/22/2024 Rady Miasta Wejherowa z dnia 17 czerwca 2024 r. o zmianie uchwały nr VIIIk/III/14/2018 Rady Miasta Wejherowa z dnia 20 grudnia 2018 r. w sprawie uchwalenia statutu Gminy Miasta Wejherowa.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 1, art. 22, art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609).

Jeszcze przed wszczęciem postępowania nadzorczego Prezydent Miasta Wejherowa sygnalizował w piśmie z dnia 24 czerwca 2024 r. nieprawidłowości dotyczące sposobu procedowania nad uchwałą, jak też dotyczące treści uchwały.

W toku czynności nadzorczych, pismem z dnia 15 lipca 2024 r., organ nadzoru zawiadomił Radę Miasta Wejherowa o wszczęciu postępowania nadzorczego w stosunku do przedmiotowej uchwały, umożliwiając tym samym organowi złożenie wyjaśnień.

Przewodniczący Rady Miasta Wejherowa składał wyjaśnienia w toku postępowania nadzorczego. Przewodniczący wskazał w piśmie z dnia 16 lipca 2024 r. m.in., że „druk 30A jest wynikiem połączenia druku 30 oraz formalnego wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Wejherowa, który był przedmiotem obrad na Sesji Rady Miasta Wejherowa. Druk 30A nie został wprowadzony jako nowy projekt uchwały rady na sesji tylko poprawką (uzupełnieniem) druku 30”. (...) Prezydent nie przedstawił opinii dot. projektu uchwały dot. zmiany statutu. Należy podkreślić, że zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej kompetencji właściwości rady gminy należy uchwalanie statutu gminy, więc rada nie może w tej kwestii podlegać ograniczeniom na podstawie aktów prawnych niższego rzędu niż ustawa. (...) Sekretariat Rady Miasta nie sporządził stosownego pisma do Prezydenta dot. powiadomienia Prezydenta o sesji”. (...) Statut w § 62 nie przewiduje konieczności zawarcia uzasadnienia w projekcie uchwały. Ustawa o samorządzie gminny także takiego obowiązku nie wprowadza. Uzasadnienie do druku 30 nie zostało sporządzone”.

W piśmie z dnia 18 lipca 2024 r. Przewodniczący Rady Miasta wyjaśnił m.in. że: „Rejestr umów został już uchwalony w ustawie w art. 34a ust.1 ustawy 27.08.2009 r. o finansach publicznych. Projektu statutu nie wykracza poza ustawę w tej materii, co najwyżej przyspiesza wejście w jej życie. Należy podkreślić, że planowany w zmianie statutu rejestr umów jest w praktyce przetworzoną informacją publiczną na podstawie

ustawy dostępie do informacji publicznej z dnia 6 września 2001 r. Ustawa o samorządzie gminnym w art. 11b ust. 3 jednoznacznie określa zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich określa statut gminy. Projekt zmian statut to w praktyce czyni. **Uzasadnienie do projektu uchwały** Przytoczony w piśmie Wydziału Prawnego i Nadzoru § 131 w związku § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” uważam za głębokie nadużycie w kontekście braku obowiązku sporządzania uzasadnienia do projektu uchwały Rady Miasta w obowiązującym statucie Miasta Wejherowa. Czy statut miasta Wejherowa jest „nielegalny” w tym zakresie od wielu lat? Przytoczone przypisy § 131 dotyczące projektów rozporządzeń, a nie projektów uchwał Rady Miasta / gminy. Przepis § 143 ww. rozporządzenia także nie jest także jednoznaczny w kontekście oceny orzecznictwa w tym zakresie. Przytoczone rozporządzenie dotyczy projektów ustaw, a nie projektów uchwał rad gmin. Zaznaczam, że ustawa o samorządzie gminnym, która nie wymaga sporządzenia uzasadnienia uchwały Rady Miasta jest aktem wyższego rzędu niż rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. **Sprawa dot. potencjalnego naruszenia art. 18a.** Rada Gminy upoważnia do przeprowadzenia kontroli przez Komisję Rewizyjną na podstawie upoważnienia Rady Miasta Wejherowa. Zaproponowane przepisy zatwierdzone przez Radę Miasta upoważniają do przeprowadzenia kontroli także na wniosek Przewodniczącego. Skoro Przewodniczący Rady organizuje pracę Rady, a Rada kontroluje organ wykonawczy zgodnie z ustawą, to kwestia kto i w jakim trybie zleca kontrolę jest sprawą wewnętrzną organu stanowiącego”.

Po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził, że uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Organ nadzoru ustalił, że pismem z dnia 10 czerwca 2024 r., znak: ZRM.0002.7.2024, zawiadomiono radnych o III sesji zwyczajnej Rady Miasta Wejherowa IX kadencji (pismo w aktach sprawy). W treści zawiadomienia zawarto następujące sformułowanie: „Prosi się Przewodniczących Komisji o zwołanie posiedzeń Komisji w sprawie projektów uchwał. Radnych proszę o dyskusję w trakcie posiedzeń Komisji, co pozwoli na sprawną pracę podczas obrad sesji Rady Miasta”. Do zawiadomienia załączono m.in. projekt na druku nr 30. Był to jedyny załączony do zawiadomienia projekt dotyczący zmiany statutu gminy. W prawnym górnym rogu projektu znalazła się informacja „PROJEKT Przewodniczący Klubu Koalicji Obywatelskiej”. Projekt został podpisany przez radnego Marcina Bulczaka – Przewodniczącego Klubu Koalicji Obywatelskiej (projekt w aktach sprawy). Nie składano wniosku na piśmie o podjęcie uchwały na druku nr 30. Nie wystąpiono też do Prezydenta Miasta o opinię do projektu uchwały na druku nr 30 (zob. wyjaśnienia Prezydenta zawarte w piśmie 24 czerwca 2024 r.; okoliczności te wynikają też pośrednio z wyjaśnień Przewodniczącego Rady Miasta). Do projektu na druku nr 30 nie załączono uzasadnienia. Nagranie z sesji jest udostępnione w Biuletynie Informacji Publicznej Gminy Miasta Wejherowa na stronie <https://bip.wejherowo.pl/strony/13436.dhtml>. Na podstawie nagrania ustalono, że projekt na druku nr 30 odczytał na sesji radny Marcin Bulczak (nagranie, od g. 2:29). Następnie radny Bartosz Skwarło, Przewodniczący Komisji Rewizyjnej, odczytał proponowane zmiany do projektu uchwały (nagranie, od g. 2:34:55). Wskazał on, że zmiany były dyskutowane na posiedzeniu komisji rewizyjnej. Zazaczył, że jest też w proponowanych zmianach zapis, który nie był dyskutowany na komisji i jest wnoszony przez niego jako poprawka. W dalszej kolejności Przewodniczący Rady Miasta wskazał, że „mieliśmy projekt uchwały na druku 30. Równolegle komisja rewizyjna pracowała nad innymi przepisami dotyczącymi zmiany w statucie, które zostały protokolarnie odczytane. Mamy więc uzupełnienie projektu druku nr 30 (...). Ja rozumiem, że wszyscy radni chcieliby się zapoznać z całą treścią uchwały, ujednocioną. Tak więc druk w związku z wprowadzeniem zmian trzeba by przygotować. Do tego potrzebna będzie przerwa, bo mamy dwa równoległe, dwutorowe prace klubu i komisji rewizyjnej. (...) (nagranie, od g. 2:41:05). Przewodniczący poszczególnych komisji nie przedstawili na sesji opinii odnośnie projektu uchwały. Po przerwie Przewodniczący Rady ogłosił: „Scaliliśmy dwie propozycje (klubu i komisji rewizyjnej). Powstał druk 30A, który łączy wszystko. (...) Mamy jednolity druk, który ma wszystko (...) Ja proponuję, żeby był zeskanowany (...), aby wszyscy radni mogli się zapoznać ze wszystkimi zmianami” (nagranie, od g. 2:56:30). Projektu na druku nr 30A nie przesłano komisjom oraz Prezydentowi do zaopiniowania, jako że został on utworzony dopiero na sesji. Nie zmieniono też porządku obrad w celu podjęcia uchwały na druku nr 30A (zob. nagranie z sesji, jak też przebieg głosowania na stronie <https://bip.wejherowo.pl/strony/13483.dhtml>). Nie składano wniosku na piśmie o podjęcie uchwały na druku nr 30A (zob. wyjaśnienia Prezydenta zawarte w piśmie 24 czerwca 2024 r.; okoliczność wynika też pośrednio z wyjaśnień Przewodniczącego Rady Miasta). Druk nr 30A nie został podpisany. Jako autorów projektu wskazano radnych miasta Wejherowa, bez podania ich imion i nazwisk. Do projektu na druku nr 30A nie załączono uzasadnienia (projekt w aktach). Uchwała na druku nr 30A została ostatecznie przyjęta.

Wskazać należy, że opisany wyżej tryb procedowania skutkowało istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 i ust. 1a ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z tym przepisami: „1. Rada gminy obraduje na sesjach zwoływanych przez przewodniczącego w miarę potrzeby, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał. Do zawiadomienia o zwołaniu sesji dołącza się porządek obrad wraz z projektami uchwał. 1a. Rada gminy może wprowadzić zmiany w porządku bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady”. Projektu uchwały na druku 30A nie dołączono do zawiadomienia o sesji, jak też nie zmieniono porządku obrad w celu podjęcia uchwały na tym druku. Jak słusznie wskazuje się w orzecznictwie: „przegłosowanie na sesji rady uchwały, która nie została przekazana radnym w trybie przewidzianym w art. 20 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, jak również nie została wprowadzona do porządku obrad rady w trybie unormowanym w art. 20 ust. 1a tej ustawy dotknięta jest wadą prawną, która skutkuje stwierdzeniem jej nieważności” (wyrok WSA w Kielcach z 10.05.2017 r., II SA/Ke 187/17). W ocenie Przewodniczącego Rady Miasta Wejherowa, projekt na druku 30A nie jest nowym projektem, lecz jedynie „poprawką (uzupełnieniem) druku 30”. Wbrew temu stanowisku, uznać należy, że projekt na druku 30A jest innym projektem niż projekt na druku nr 30. Świadczy o tym już sam fakt sporządzenia odrębnego druku z odmiennym numerem. Co jednak bardziej istotne, druk nr 30A zawiera postanowienia zmieniające kilkukrotnie więcej przepisów uchwały pierwotnej niż druk nr 30 (pierwszy z projektów zajmował niecałe 2 strony, zaś drugi 4,5 strony). Postanowienia, których nie było na druku nr 30, a które znalazły się na druku nr 30A, mogłyby z powodzeniem funkcjonować jako całkowicie odrębna uchwała zmieniająca. Dotyczą one zupełnie innych zagadnień ustrojowych niż postanowienia zawarte na druku nr 30, tj. zagadnień związanych z zasadami i trybem działania komisji rewizyjnej. Podsumowując tę część wyводу, nie jest możliwe pominięcie wymogów z art. 20 ust. 1 i ust. 1a ustawy o samorządzie gminnym w ten sposób, że w istocie nowy projekt uchwały zaprezentowany zostanie jako zmiana projektu. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że tryb zmiany projektu jest uregulowany w § 61 ust. 2 Statutu Miasta Wejherowa stanowiącego załącznik do uchwały Nr VIIIK/III/14/2018 Rady Miasta Wejherowa z dnia 20 grudnia 2018 r. w sprawie uchwalenia statutu Gminy Miasta Wejherowa (Dziennik Urzędowy Województwa Pomorskiego z 2019 r. poz. 228 ze zm.), zgodnie z którym „W uzasadnionych wypadkach Przewodniczący proponuje uprawnionym podmiotom dokonanie stosownych zmian w projekcie uchwały dostosowujących projekt do wymagań wynikających z przepisów”. Przesłankami zmiany są więc: wystąpienie uzasadnionego wypadku oraz konieczność dostosowania projektu do wymagań wynikających z przepisów. Dodatkowo powinna paść propozycja Przewodniczącego, a zmian powinien dokonać podmiot uprawniony. Z okoliczności sprawy wynika w sposób jednoznaczny, że nie wdrożono tego trybu. W projekcie na druku 30A nie dokonano przecież zmian *sensu stricto* w stosunku do wcześniejszego projektu, tj. nie poprawiono zapisów uchwały na druku nr 30. Objęto natomiast regulacjami zupełnie inne zagadnienia. Celem wprowadzenia projektu na druku 30A nie było więc doprowadzenie do zgodności zapisów uchwały z prawem. Tym bardziej nie może być mowy o wystąpieniu uzasadnionego wypadku. Zmian nie dokonał też uprawniony, czyli podmiot posiadający prawo inicjatywy uchwałodawczej. Nie zostały tym samym spełnione przesłanki zastosowania § 61 ust. 2 Statutu Miasta Wejherowa (abstrahując już w tym miejscu od faktu, że w sensie formalnym nie dokonano zmian w druku 30, lecz utworzono nowy druk).

Odnosnie kolejnych wadliwości natury proceduralnej, wskazać należy, że naruszono w sposób istotny § 61 ust. 1, 3, 4, 5 Statutu Miasta Wejherowa oraz art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie ze wskazanymi przepisami Statutu Miasta Wejherowa: „§ 61. 1. Przewodniczący przygotowując sesję Rady, przyjmuje od uprawnionych podmiotów projekty uchwał oraz kieruje do zaopiniowania przez właściwe Komisje.

(...) 3. Projekty uchwał winny być zaopiniowane przez odpowiednie Komisje. W uzasadnionych wypadkach Przewodniczący może umieścić w porządku obrad projekt uchwały, który nie został przedłożony Komisji do zaopiniowania.

4. Przewodniczący przekazuje projekt uchwały również Prezydentowi celem uzyskania opinii. 5. Przewodniczący Komisji przedstawiają na sesji opinie Komisji odnośnie projektu uchwały bezpośrednio po przedstawieniu przez wnioskodawcę projektu uchwały.

Stosownie zaś do treści art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym: „Organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy określa statut gminy”. Należy uznać, że naruszenie statutu jest jednocześnie naruszeniem przepisu zawierającego delegację ustawową do uchwalenia tego aktu. Odnosnie dostrzeżonych nieprawidłowości, organ nadzoru zwraca uwagę, że nie wystąpiono do Prezydenta Miasta, jak również do komisji Rady Miasta o opinie do projektów uchwał na drukach 30 i 30A. Projektu na druku nr 30A, czyli projektu uchwalonego, w ogóle nie przesłano komisjom i Prezydentowi, jako że został on utworzony

dopiero na sesji. Co się tyczy druku nr 30, Przewodniczący Rady Miasta podniósł okoliczność, że w zawiadomieniu o sesji zawarto prośbę o *zwołanie posiedzeń komisji w sprawie przedkładanych projektów oraz o dyskusję w trakcie posiedzenia*. W zawiadomieniu nie wskazano jednak, że projekty są przesyłane do zaopiniowania. Użycie tego typu nieprecyzyjnego sformułowania można by zakwalifikować jako nieistotne naruszenie prawa w sytuacji, w której opinii byłyby ostatecznie wydane. Przewodniczący Komisji nie przedstawili jednak na sesji opinii odnośnie projektu uchwały bezpośrednio po przedstawieniu przez wnioskodawcę projektu uchwały. Z zapisu przebiegu sesji wynika, że Przewodniczący Rady Miasta nie zwrócił się nawet do przewodniczących komisji o wydanie tych opinii. Nie zwrócono się również do Prezydenta o opinię do projektu na druku nr 30. Samo złożenie projektu na druku nr 30 w sekretariacie Rady Miasta Wejherowa z oczywistych względów nie stanowi zadośćuczynienia obowiązkowi wystąpienia do prezydenta o opinię.

W dalszej kolejności wskazać należy, że naruszono w sposób istotny § 60 ust. 1 i 2 Statutu Miasta Wejherowa, zgodnie z którym: „*1 Z wyjątkami określonymi ustawą prawo inicjatywy uchwałodawczej przysługuje następującym podmiotom: 1) Komisji Rady, 2) co najmniej 4 Radnym, 3) Prezydentowi, 4) klubowi radnych. 2. Wniosek o podjęcie uchwały wymaga formy pisemnej i uzasadnienia*”, a także art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Żaden z dwóch projektów nie został podpisany przez podmiot mający prawo inicjatywy uchwałodawczej. W szczególności uchwalony projekt na druku nr 30A nie zawiera podpisu żadnego radnego. Jedynie z przebiegu sesji można wnioskować, że inicjatorem powstania tego druku był Przewodniczący Rady Miasta Wejherowa, który nie ma jednak prawa inicjatywy uchwałodawczej. Z kolei jako projektodawcę projektu na druku nr 30 wskazano Przewodniczącego Klubu Koalicji Obywatelskiej. Wskazany podmiot nie posiada prawa inicjatywy uchwałodawczej. Skoro z samej treści projektu na druku nr 30 nie wynika, aby projektodawcą miał być Klub Radnych Koalicji Obywatelskiej, rozważania dotyczące zakresu, w jakim Przewodniczący jest ewentualnie umocowany do reprezentowania Klubu, są bezprzedmiotowe. Organu nadzoru podnosi także, iż nie sporządzono na piśmie wniosku o podjęcie uchwały z uzasadnieniem. Naruszenie wskazanych wcześniej przepisów Statutu i ustawy o samorządzie gminnym nie budzi więc wątpliwości.

Zaistniałe uchybienia dotyczące procedury podejmowania uchwały zostały zakwalifikowane jako istotne naruszenie prawa. W sposób ewidentny mogły mieć one bowiem wpływ na treść uchwały, względnie na wynik głosowania nad projektem. Stanowisko organu nadzoru o istotnym naruszeniu prawa w wypadku opisanych nieprawidłowości znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowym. Jak słusznie wskazano w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 21 grudnia 2021 r., II SA/RZ 1280/21: „*Uchwały Rady naruszające przepisy Statutu, niezależnie od ich materii, jako sprzeczne z obowiązującymi regulacjami prawa miejscowego będą w sposób istotny naruszać prawo. W szczególności za istotnie naruszający prawo uznać należy akt podjęty bez wymaganej Statutem Gminy opinii komisji Rady Miejskiej. W ten sposób dochodzi bowiem do nieakceptowanego prawem pominięcia udziału instytucji uprawnionej do współuczestniczenia w tworzeniu prawa miejscowego. Stanowi to postać naruszenia norm prawnych regulujących tryb czynności prawotwórczych organu stanowiącego*”. Z kolei w wyroku WSA w Gliwicach z 4 lutego 2019 r., IV SA/Gl 564/18, trafnie wywieziono, że: „*Projekt nie został podpisany przez wnioskodawcę i nie został skierowany do zaopiniowania, natomiast radni otrzymali projekt w dniu sesji. Tymczasem, zgodnie z § 58 ust. 3 Statutu istniał bezwzględny wymóg skierowania projektu do zaopiniowania przez Burmistrza T.. Na gruncie przedstawionych wyżej wywodów, za chybione należało uznać zawarte w odpowiedzi na skargę stwierdzenia w tym zakresie, sprowadzające się jedynie do argumentacji natury celowościowej, a nie merytorycznej. Jak wskazano na wstępie, dokonując oceny legalności zaskarżonych uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego, Sąd nie dokonuje ich badania w tym aspekcie. W tych okolicznościach zasadne są zarzuty skargi wskazujące, że zaskarżona uchwała jest obciążona wadą, którą należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa (...). Opisany szczegółowo w § 58 Statutu Gminy T. tryb poprzedzający przedstawienie projektu uchwały na sesji nie został zachowany, przez co naruszony został art. 20 u.s.g., bowiem to statut będący prawem miejscowym określił w zamknięty sposób podmioty legitymowane do inicjatywy uchwałodawczej, jak też terminy do przygotowania projektów uchwał. Co więcej w chwili podejmowania zaskarżonej uchwały radni nie dysponowali stanowiskiem Burmistrza T. i w konsekwencji wiedzą o szeroko pojętych jej skutkach (...)*”.

Należy wreszcie podnieść, że brak uzasadnienia do projektu uchwały stanowi w niniejszej sprawie istotne naruszenie prawa, tj. art. 2 („Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”) i art. 7 Konstytucji („Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”), a także § 131 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady

Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Choć ustawa o samorządzie gminnym nie wprowadza obowiązku uzasadniania uchwał organów samorządu, to jednak w świetle zasady demokratycznego państwa prawnego, organ powinien ujawniać przyczyny zastosowania konkretnych rozwiązań legislacyjnych (por. np. wyrok NSA z 17 stycznia 2013 r., sygn. akt I OSK 1170/12; z 14 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2522/12). Wymóg ten jest też wywodzony z zasad praworządności i legalności, mających umocowanie w art. 7 Konstytucji RP (zob. D. Dąbek [w:] Ustawa o samorządzie gminnym, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022, art. 41). Wskazany obowiązek znajduje potwierdzenie w § 131 w związku z § 143 rozporządzenia z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej". Z przywołanych przepisów rozporządzenia wprost wynika, że do projektów aktów prawa miejscowego dołącza się uzasadnienie. Należy zgodzić się z tezą, że nie w każdym przypadku brak uzasadnienia projektu aktu prawa miejscowego skutkuje nieważnością uchwały. W niniejszej sprawie skutek ten jednak wystąpił. Wskazują na to następujące względy: po pierwsze, zmian dokonano w statucie, czyli w kluczowym dla funkcjonowania gminy akcie prawnym, określanym mianem lokalnej konstytucji. Po drugie, zapisy dotyczące komisji rewizyjnej (stanowiącej najobszerniejszą część projektu) zostały odczytane dopiero na sesji. Uzasadnienie w takiej sytuacji było kluczowe dla umożliwienia radnym podjęcia racjonalnej decyzji odnośnie uchwały. Po trzecie, zmiany statutu nie miały charakteru kosmetycznego, lecz poważnie wpływały na funkcjonowanie organów gminy. Po czwarte, organ samorządu działał w zakresie możliwości wyboru różnych sposobów uregulowania określonych spraw – w takim, wypadku wybór konkretnego sposobu ich załatwiania powinien wynikać z uzasadnienia (por. I. Niżnik-Dobosz (w:) M. Koszowski, I. Niżnik-Dobosz, Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz, LEX/el. 2022, art. 12; wyrok NSA z 7 lutego 2024 r., I GSK 148/20). Końcowo wskazać należy, że brak uzasadnienia do projektu wpisuje się w ciąg naruszeń dotyczących procedowania uchwały, przesądzających o istotnym naruszeniu prawa. W tym kontekście dodatkowego znaczenia nabiera fakt, że nie sporządzono również wniosku z uzasadnieniem o podjęcie uchwały na podstawie § 60 ust. 2 Statutu Miasta Wejherowa. W konsekwencji tych dwóch zaniechań ostatecznie nie powstał dokument, w którym wyłożono by motywy przygotowania zmiany statutu. Tym samym specyfika tej konkretnej uchwały i sposobu procedowania nad nią, wymagała uzasadnienia przyjętych rozwiązań, z uwagi na konstytucyjne standardy tworzenia prawa. Brak uzasadnienia przyjętych regulacji przesądza o istotnym naruszeniu prawa.

Przechodząc do oceny postanowień uchwały, w pierwszej kolejności organ nadzoru wskazuje, że w § 1 pkt 1 uchwały postanowiono dodać m.in. ust. 6 w § 8 o następującej treści: „6. *Prezydent prowadzi rejestr stały zawartych umów w BIP. Rejestr umów zawiera m.in.: numer umowy, datę zawarcia, przedmiot umowy, oznaczenie kontrahenta, NIP kontrahenta, termin wykonania umowy, wartość umowy, ewentualnie numer aneksu, data aneksu, przedmiot aneksu, wartość aneksu. Rejestr jest prowadzony i udostępniany w trybie ciągłym. Aktualizacja jest prowadzona nie rzadziej niż raz na 45 dni. Rejestr prowadzi się w formie pliku XLS (tabelaryczna forma) oraz PDF. Rejestr dotyczy umów o wartości przekraczającej 1 000 zł (jeden tysiąc złotych)*”. Stosownie do art. 3 ustawy o samorządzie gminnym: „*O ustroju gminy stanowi jej statut*”. Z art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że statut określa organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy. W ocenie organu nadzoru, nakładanie na Prezydenta zadań w drodze statutu wykracza poza upoważnienie ustawowe do podjęcia uchwały, stanowiąc istotne naruszenie ww. przepisów ustawy o samorządzie gminnym. Zadaniem statutu jest przede wszystkim przyjęcie norm określających funkcjonowanie i sposób wykonywania zadań przez organy gminy, a także form, w jakich współdziałają ze sobą (A. Wierzbica [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. III, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, art. 22). W obowiązującym stanie prawnym brak jest więc podstaw do tego, aby rada mogła nakładać na organ wykonawczy obowiązki inne, niż te, które przewiduje ustawa samorządowa (por. wyrok NSA z 17 kwietnia 2014 r., II OSK 564/14; wyrok WSA we Wrocławiu z 7 października 2009 r., III SA/Wr 369/09 oraz z 3 listopada 2009 r., III SA/Wr 476/09, wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 22 czerwca 2011 r.). Na marginesie, w orzecznictwie sądowym wyrażono pogląd, zgodnie z którym wprowadzenie obowiązku prowadzenia przez prezydenta rejestru umów nie mieści się w ramach stanowienia o kierunkach działania prezydenta w rozumieniu art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym (zob. wyrok NSA z 19.09.2017 r., II GSK 3514/15). Argumentacja Przewodniczącego, że nałożenie obowiązku na Prezydenta przyspiesza wejście w życie ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2054 z późn. zm.) w sposób oczywisty nie zasługuje na uwzględnienie. Żaden przepis prawa nie pozwala na przyspieszenie wejścia w życie ustawy w drodze aktu prawa miejscowego. Kwestionowany zapis nie określa też, wbrew stanowisku Przewodniczącego, zasad

dostępu do dokumentów i korzystania z nich. Nakłada natomiast obowiązek tworzenia nowego rodzaju dokumentacji elektronicznej, tj. rejestru o określonych parametrach.

W § 1 pkt 4 uchwały wskazano, że „3. Komisja rewizyjna przeprowadza kontrolę na podstawie rocznego planu kontroli oraz: (...) 2) na pisemny wniosek Przewodniczącego, 3) na uzgodniony z Przewodniczącym wniosek przewodniczącego komisji, 4) z urzędu, (inicjatywy własnej) poza planem kontroli, po zawiadomieniu Przewodniczącego”. Powyższe zapisy naruszają w sposób istotny art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym: „Rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy; w tym celu powołuje komisję rewizyjną”, a także art. 18a ust. 4 zd. pierwsze ustawy o samorządzie gminnym, w myśl którego: „Komisja rewizyjna wykonuje inne zadania zleczone przez radę w zakresie kontroli”. Komisja rewizyjna może działać jedynie na zlecenie rady gminy lub w ramach uchwalonego przez radę planu kontroli (por. też art. 21 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym). Jak słusznie wskazano w doktrynie prawa: „Nie ulega natomiast wątpliwości, że podjęcie czynności kontrolnych przez komisję rewizyjną poza uchwalonym przez radę planem pracy lub bez zlecenia rady stanowi naruszenie prawa, komisja rewizyjna nie jest bowiem samodzielnym organem kontroli w gminie. Ani ta, ani inne komisje nie mogą też podejmować czynności kontrolnych na podstawie zlecenia złożonego np. przez klub radnych, organizacje społeczne czy osoby prywatne lub nawet grupę radnych” (C. Martysz [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. III, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, art. 18a). Niezależnie od powyższego, naruszono też istotnie art. 19 ust. 2 zd. pierwsze ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten wskazuje, że zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. *A contrario* przewodniczący nie może inicjować, czy też uzgadniać wniosku o poprowadzenie kontroli. Podsumowując, kwestionowany zapis nie mieści się w ramach upoważnienia do określenia zasad i trybu działania komisji rewizyjnej (art. 18a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym), jako że narusza ww. przepisy ustawy.

Uchwała objęta rozstrzygnięciem nadzorczym jest niewątpliwie aktem prawa miejscowego, gdyż ustanawia normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Należy podkreślić, że zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Stosownie zaś do art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Każdą regulację aktu prawa miejscowego wykraczającą poza udzielone upoważnienie ustawowe (także modyfikację przepisu ustawowego wykraczającą poza granice upoważnienia ustawowego) należy uznać za istotne naruszenie normy upoważniającej i zarazem istotne naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego (zob. wyrok WSA w Gdańsku z 16.02.2023 r., III SA/Gd 673/22). Wszystkie kwestionowane postanowienia uchwały naruszają tym samym w sposób istotny poszczególne (wymienione wcześniej) przepisy ustawy o samorządzie gminnym, jak też art. 7 i art. 94 Konstytucji RP.

Wobec powyższego stwierdzenie nieważności uchwały Nr IX/k/III/22/2024 Rady Miasta Wejherowa z dnia 17 czerwca 2024 r. o zmianie uchwały nr VIIIk/III/14/2018 Rady Miasta Wejherowa z dnia 20 grudnia 2018 r. w sprawie uchwalenia statutu Gminy Miasta Wejherowa jest konieczne i uzasadnione.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie nieważności uchwały 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.

z up. Wojewody Pomorskiego
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru

Ewa Kuczyńska