



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 21 grudnia 2018 r.

Poz. 10382

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN - I.4131.1.637.2018.10 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 12 grudnia 2018 r.

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 § 1 w zakresie wyrazów „zgodnie z brzmieniem załącznika nr 1 do uchwały” uchwały NR XLVI/384/2018 Rady Gminy Łubowo z dnia 6 listopada 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Łubowo oraz § 11 ust. 5, § 21 ust. 4 w zakresie wyrazu „proponowanym”, § 34 ust. 5, § 91 ust. 2 oraz § 113 Statutu Gminy Łubowo - ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### **Uzasadnienie**

Uchwałę NR XLVI/384/2018 w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Łubowo Rada Gminy Łubowo podjęła na sesji w dniu 6 listopada 2018 r., zwaną dalej „uchwałą”.

Jako podstawę prawną uchwały powołano art. 3, art. 18 ust. 2 pkt 1, art. 22 i art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994), zwaną dalej „u.s.g.”

Uchwałą doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 13 listopada 2018 r.

**Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały - organ nadzoru stwierdził, co następuje:**

Zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy „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 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 Gminy Łubowo wprowadziła do rozpatrywanej uchwały wskazane w sentencji przepisy z przekroczeniem zakresu swoich kompetencji, wyznaczonych przez odpowiednie normy upoważniające. Większość z kwestionowanych przepisów uchwały NR XLVI/384/2018 Rady Gminy Łubowo z dnia 6 listopada 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Łubowo oraz samego Statutu Gminy Łubowo będącego jej integralną częścią (zwanego dalej „Statutem”), stanowi dokonaną bez wyraźnego upoważnienia ustawodawcy modyfikację przepisów ustawowych, pozostając tym samym w sprzeczności z przepisami ustawy o samorządzie gminnym oraz z innymi ustawami.

Jak wskazano w § 1 uchwały „Uchwała się Statut Gminy Łubowo, zgodnie z brzmieniem załącznika nr 1 do uchwały, stanowiącego integralną część niniejszej uchwały.” Organ nadzoru ustalił, iż załącznikiem nr 1 do uchwały jest mapa granic terytorialnych Gminy Łubowo, co zostało także potwierdzone w § 4 ust. 2 Statutu. Statut w przypadku niniejszej uchwały stanowi jej integralną część, lecz został wyodrębniony z naruszeniem zasad techniki prawodawczej. Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 1 u.s.g. rada gminy uchwała statut gminy, który powinien zawierać określone ustawowo elementy, zatem nie można uznać, iż na tej podstawie rada gminy uchwaliła statut gminy tylko w postaci mapy granic gminy, co wynika z § 1 uchwały. Wobec powyższego, należało stwierdzić nieważność wskazanej regulacji w zakresie wyrazów „zgodnie z brzmieniem załącznika nr 1 do uchwały”.

W § 11 ust. 5 Statutu wskazano, że „Kontrolę gospodarki finansowej jednostek pomocniczych sprawuje Skarbnik Gminy i przedkłada informacje w tym zakresie Wójtowi.” Organ nadzoru stwierdza, iż ustawodawca dopuszcza możliwość udzielenia pewnych kompetencji nadzorczych organowi wykonawczemu gminy. Nie znaczy to jednak, że zgodne z ustawą jest powierzenie wójtowi (burmistrzowi) całej kontroli i nadzoru nad działalnością organów jednostek pomocniczych gminy. Postanowienia takie łamią ustawową zasadę podziału sfery kompetencji organów gminy, z których to rada gminy, a nie wójt (burmistrz) jest organem kontrolnym w gminie. Poza tym w art. 11a u.s.g. zawarto zamknięty katalog organów gminy, zgodnie z tym przepisem organami gminy są rada gminy oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta). Skarbnik gminy nie został przez ustawodawcę uznany za jej organ, co powoduje, że nie można nadać mu uprawnień kontrolnych w stosunku do jednostki pomocniczej gminy. Wobec powyższego, w ocenie organu nadzoru, kwestionowany zapis, powierzający sprawowanie kontroli gospodarki finansowej jednostek pomocniczych skarbnikowi narusza prawo w stopniu istotnym.

W § 21 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 listów poleconych 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 przygotowywany 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 § 21 ust. 4 Statutu w zakresie wyrazu: „proponowanym”.

Organ nadzoru stwierdził, iż w § 34 ust. 5 Statutu dopuszczono możliwość nakazania przez Przewodniczącego Rady opuszczenia sali osobom, które zakłócają porządek obrad bądź naruszają powagę sesji. Jednakże 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 art. 11b ust. 1 i 2 u.s.g.

Postanowienie § 91 ust. 2 Statutu w istocie uprawnia radę gminy do podjęcia na wniosek przewodniczącego komisji rewizyjnej uchwały zobowiązującej wójta do zawarcia umowy w imieniu gminy w celu dokonania wypłaty wynagrodzenia ze środków komunalnych osobie zaangażowanej w charakterze biegłego czy eksperta. W ocenie organu nadzoru takie unormowanie pozbawione jest podstaw prawnych

i narusza art. 60 ust. 1 u.s.g. Zaciąganie zobowiązań oraz dokonywanie wypłat w związku z umowami za świadczenie usług mieści się w pojęciu gminnej gospodarki finansowej. Zgodnie z art. 60 u.s.g. za gospodarkę finansową gminy odpowiada wójt (ust. 1). Wójt jest dysponentem budżetu i jemu też przysługuje wyłączne prawo między innymi do zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych mu przez radę gminy oraz do dokonywania wydatków budżetowych (art. 60 ust. 2 pkt 1 i 3 u.s.g.). Realizując swoje wyłączne kompetencje wójt jest w pełni samodzielny. Rada gminy nie może udzielać mu w tym zakresie zaleceń, ani też zobowiązywać go do podejmowania czynności prawnych z określonymi osobami. Natomiast kompetencje rady gminy w zakresie gospodarki finansowej obejmują uchwalenie budżetu, a nie dysponowanie wydzielonymi w nim środkami.

W § 113 Statutu wskazano, że „Uprawnienia określone w § 111 i § 112 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.” Jednakże 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 urzeczywistnienia 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