



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 17 grudnia 2018 r.

Poz. 10158

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.667.2018.17 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 13 grudnia 2018 r.

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

#### **orzekam**

nieważność § 3 ust. 2 w zakresie zwrotu „na stałe” załącznika Nr 1 do uchwały Nr LXI/555/2018 Rady Gminy Rokietnica z dnia 29 października 2018 r. w sprawie: Statutu Gminy Rokietnica oraz § 17 ust. 2, § 26 ust. 4, § 30 ust. 3, § 55 ust. 2 załącznika Nr 4 do załącznika Nr 1 do uchwały Nr LXI/555/2018 Rady Gminy Rokietnica z dnia 29 października 2018 r. w sprawie: Statutu Gminy Rokietnica.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr LXI/555/2018 Rady Gminy Rokietnica z dnia 29 października 2018 r. w sprawie: Statutu Gminy Rokietnica została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 22 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, ze zm.).

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 13 listopada 2018 r.

#### **Dokonując oceny legalności uchwały organ nadzoru 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 zakreślonych 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 Rokietnica 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 załącznika do uchwały Nr LXI/555/2018 Rady Gminy Rokietnica z dnia 29 października 2018 r. w sprawie: Statutu Gminy Rokietnica, (zwanym dalej: „Statutem”) o treści „wszystkie osoby, które na stałe zamieszkują na obszarze Gminy, z mocy ustawy o samorządzie gminnym, stanowią gminną wspólnotę samorządową”, w sposób istotny dokonuje zawężenia - wbrew przesłance ustawowej - wspólnoty samorządowej tylko do osób na stałe zamieszkujących na obszarze gminy (wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 sierpnia 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 1690/16). Tymczasem zarówno w oparciu o art. 16 ust. 1 Konstytucji RP (ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową), jak i art. 1 ust. 1 u.s.g. (mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową o przynależności do wspólnoty samorządowej) status stałego zamieszkania na terenie danej gminy nie przesądza o przynależności do społeczności gminnej. Powyższe oznacza, iż rada w sposób istotny dokonała zawężenia – wbrew przesłance ustawowej – wspólnoty samorządowej tylko do osób na stałe zamieszkujących na obszarze gminy. 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 § 17 ust. 1 załącznika nr 4 do Statutu rada postanowiła, że „sesję otwiera, prowadzi i zamyka Przewodniczący Rady”. Zgodnie z ust. 2 § 17 Statutu „w razie nieobecności Przewodniczącego czynności określone w ust. 1 wykonuje jeden z Wiceprzewodniczących Rady”. Tymczasem zgodnie z art. 19 ust. 2 u.s.g. Przewodniczący może wyznaczyć do wykonywania swoich zadań wiceprzewodniczącego. W przypadku nieobecności przewodniczącego i niewyznaczenia wiceprzewodniczącego, zadania przewodniczącego wykonuje wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem”. § 17 ust. 2 stanowi więc nieuprawnioną modyfikację art. 19 ust. 2 u.s.g.

Organ nadzoru stwierdził, że w § 26 ust. 4 załącznika nr 4 do Statutu dopuszczono możliwość nakazania przez przewodniczącego rady opuszczenia 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, 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 w art. 11b ust. 1 i 2 u.s.g.

W § 30 ust. 2 załącznika nr 4 do Statutu zapisano, że „uchylenie lub zmiana podjętej uchwały może nastąpić tylko w drodze odrębnej uchwały podjętej nie wcześniej niż na następnej sesji”. W ust. 3 tego paragrafu wskazano, że „postanowień ust. 2 nie stosuje się do sprostowania oczywistych omyłek pisarskich”. Dopuszczono zatem możliwość korygowania oczywistych omyłek w uchwałach. Należy wskazać, iż żaden przepis u.s.g. nie wskazuje na możliwość sprostowania oczywistych omyłek pisarskich czy rachunkowych w uchwałach. Uchwała jako dokument przyjęty przez radę, nawet jeżeli jest obarczona 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 (wyrok WSA w Krakowie z dnia 30 września 2010 r., sygn. akt II SA/Kr 901/10).

W § 55 ust. 1 załącznika nr 4 do Statutu rada wprowadziła zapis, na podstawie, którego „Komisje mogą korzystać z porad, opinii i ekspertyz osób posiadających wiedzę fachową w zakresie związanym z przedmiotem ich działania.” W ust. 2 tego paragrafu rada zapisała, że „w przypadku gdy korzystanie z wyżej wskazanych środków wymaga zawarcia odrębnej umowy i dokonania wypłaty wynagrodzenia ze środków budżetu Gminy, Przewodniczący Komisji przedstawia sprawę na posiedzeniu Rady”.

W opinii organu nadzoru postanowienie zawarte w § 55 ust. 2 załącznika nr 4 do Statutu w istocie uprawnia radę gminy do podjęcia, na wniosek przewodniczącego komisji uchwały zobowiązującej wójta do zawarcia w imieniu gminy umowy 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 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 (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).

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