



Poznań, 14 grudnia 2018 roku

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.651.2018.4

### 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 przepisów § 18 ust. 1, § 19, § 38 ust. 5 oraz § 114 uchwały nr XLI/224/2018 Rady Gminy Gizałki z dnia 9 listopada 2018 roku w sprawie Statutu Gminy Gizałki – ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### UZASADNIENIE

Uchwałą nr XLI/224/2018 z dnia 9 listopada 2018 roku Rada Gminy Gizałki przyjęła Statut Gminy Gizałki.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu dnia 19 listopada 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.) w związku z art. 3 ust. 1, art. 18 ust. 2 pkt 2, art. 22 i art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm., zwaną 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 o.z. we Wrocławiu z dnia 20 kwietnia 1999 roku, II SA/Wr 364/98, 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 u.s.g. nie może zawierać postanowień z nią sprzecznych ani też jego postanowienia nie mogą być interpretowane w sposób sprzeczny z przepisami tej ustawy.

W myśl przepisu 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, LEX nr 54148). 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 żaden z powyższych przepisów nie pozwala przewodniczącemu na reprezentowanie rady na zewnątrz, jak i ustanowienie swojego pełnomocnika, o czym mowa w zapisach § 18 ust. 1 oraz § 19 niniejszego Statutu. Jak podkreślił WSA w Lublinie w wyroku z dnia 18 października 2016 r. (sygn. akt II SA/Lu 544/16) „niewątpliwie w pojęciu organizowania pracy rady oraz prowadzenia obrad rady nie mieści się przyznana w (...) statutu kompetencja przewodniczącego do reprezentowania rady na zewnątrz – ani osobiście, ani poprzez pełnomocnika, dlatego też przepis ten, jako istotnie naruszający prawo, należało wyeliminować z obrotu prawnego”. 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. Ustawodawca w sposób wyraźny wskazał w art. 19 ust. 2 zdanie drugie u.s.g., iż przewodniczący może tylko wyznaczyć do wykonywania swoich zadań wiceprzewodniczącego. W przypadku nieobecności przewodniczącego jego zadania wykonuje wiceprzewodniczący (zdanie trzecie powołanego przepisu). Mając na uwadze powyższe uznać należy, że § 18 ust. 1 oraz § 19 Statutu Gminy Gizalki rażąco naruszają przywołane normy ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym.

W ocenie organu nadzoru przepisem naruszającym dyspozycje art. 11b ust. 1 u.s.g., poprzez ograniczenie jawności posiedzenia Rady Gminy Gizalki jest przepis § 38 ust. 5 Statutu, który przewiduje 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*”. 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).

W przepisie § 114 Statutu wskazano, że „Uprawnienia określone w § 111, § 112 i § 113 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 ustawy Kodeksu postępowania administracyjnego”. 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.

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

z upoważnienia Wojewody Wielkopolskiego  
Wicewojewoda Wielkopolski  
(-) Marlena Małąg

Otrzymują:

1. Rada Gminy Gizalki
2. Wójt Gminy Gizalki