



**WOJEWODA  
ZACHODNIOPOMORSKI**

Szczecin, dnia 2 stycznia 2013 r.

NK.3.4131.483.2012.KJ

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591; zm.: z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055, Nr 116, poz. 1203 i Nr 167, poz. 1759, z 2005 r. Nr 172, poz. 1441, Nr 175, poz. 1457 oraz z 2006 r. Nr 17, poz. 128, Nr 181, poz. 1337, z 2007 r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974, Nr 173, poz. 1218, z 2008 r. Nr 180, poz. 1111, Nr 223, poz. 1458, z 2009 r. Nr 52, poz. 420, Nr 157, poz. 1241, z 2010 r. Nr 28, poz. 142, Nr 28, poz. 146, Nr 106, poz. 675, Nr 40, poz. 230 z 2011 r. Nr 21, poz. 113, Nr 117, poz. 679, Nr 134, poz. 777, Nr 149, poz. 887, Nr 217, poz. 1281, z 2012 r., poz. 567)

**stwierdzam nieważność**

- §11 ust. 4,
  - §27 ust. 5,
  - §27 ust. 6 pkt 1,
  - §27 ust. 6 pkt 3 w zakresie wyrazów „dane dotyczące komitetu i pełnomocnika”,
  - §27 ust. 7 w zakresie wyrazów „pełnomocnika komitetu”,
  - §27 ust. 8 w zakresie wyrazów „pełnomocnika komitetu”,
  - §31 ust. 2,
  - §31 ust. 3,
  - §46 ust. 2
- uchwały Nr XXV/180/2012 Rady Miejskiej w Policach z dnia 27 listopada 2012 r. w sprawie statutu gminy Police.

**Uzasadnienie**

W dniu 27 listopada 2012 r. Rada Miejska w Policach podjęła uchwałę Nr XXV/180/2012 w sprawie statutu gminy Police.

Materialnoprawną podstawę podjęcia uchwały Nr XXV/180/2012 stanowi przywołany przez Radę Miejską w postawie prawnej tego aktu art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym *do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie statutu gminy*. Przywołany przepis niewątpliwie przyznaje organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego kompetencję do podjęcia uchwały w tym przedmiocie, jednakże w toku postępowania nadzorczego prowadzonego w oparciu o przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzono, iż postanowienia uchwały Nr XXV/180/2012 we wskazanym na wstępie zakresie, w sposób istotny naruszają przepisy powszechnie obowiązującego prawa.



Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie  
ul. Wały Chrobrego 4, 70 - 502 Szczecin  
tel. 91 4303-315, 91 4342-413, fax 91 4330-250,  
e-mail: wojewoda@szczecin.uw.gov.pl

W Rozdziale I ww. aktu, regulującym kwestie dotyczące funkcjonowania zasad i trybu działania Rady, organ stanowiący Gminy Police określił zadania przewodniczącego dotyczące organizowania pracy rady i prowadzenia obrad (§11 ust. 1) oraz wskazał, iż w *przypadku nieobecności przewodniczącego rady i niewyznaczenia wiceprzewodniczącego rady, zadania przewodniczącego rady wykonuje wiceprzewodniczący rady najstarszy wiekiem* (§11 ust.3). W **§11 ust. 4** organ stanowiący postanowił dodatkowo, że w *przypadku nieobecności przewodniczącego rady i wiceprzewodniczących rady czynności, o których mowa w ust. 1 pkt 4 i 5 wykonuje najstarszy wiekiem radny obecny na sesji*. Przepis ten, w ocenie organu nadzoru, stoi w istotnej sprzeczności z art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym *przewodniczący może wyznaczyć do wykonywania swoich zadań wiceprzewodniczącego. W przypadku nieobecności przewodniczącego i niewyznaczenia wiceprzewodniczącego, zadania przewodniczącego wykonuje wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem*. Przepis ten nie pozwala na scedowanie uprawnień ustawowo przypisanych przewodniczącemu, a w razie jego nieobecności wiceprzewodniczącemu, na inną osobę, w tym najstarszego wiekiem radnego obecnego na sesji. Sytuacja taka możliwa jest wyłącznie w sytuacji opisanej w art. 19 ust. 7 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, iż *w przypadku odwołania lub przyjęcia rezygnacji przewodniczącego i wiceprzewodniczących oraz niewybrania w ich miejsce osób do pełnienia tych funkcji w terminie 30 dni od dnia przyjęcia rezygnacji albo od dnia odwołania, sesję rady gminy w celu wyboru przewodniczącego, zwołuje wojewoda. Sesja zwoływana jest na dzień przypadający w ciągu 7 dni po upływie terminu, o którym mowa w zdaniu pierwszym*. Sesję, o której mowa powyżej do czasu wyboru przewodniczącego prowadzi najstarszy wiekiem radny obecny na sesji, który wyraził zgodę na prowadzenie sesji (art. 19 ust. 8 ustawy). Mając na względzie obowiązujące regulacje prawne, uznać należy, iż zapis §11 ust. 4 uchwały Nr XXV/180/2012 w sposób istotny narusza prawo, w związku z czym musi zostać uchylony przez organ nadzoru.

W §27 ust. 1 uchwały Nr XXV/180/2012 Rada Miejska w Policach wskazała podmioty uprawnione do przedkładania pod obrady organu stanowiącego projektów uchwał postanawiając, iż podmiotami tymi są:

- 1) burmistrz,
- 2) komisje rady,
- 3) kluby radnych,
- 4) radni – w liczbie co najmniej 3,
- 5) grupa co najmniej 300 mieszkańców gminy wpisanych do stałego rejestru wyborców obejmującego osoby zamieszkałe na obszarze gminy, które posiadają prawo wybierania (czynne prawo wyborcze).

W **§27 ust. 5** uchwały Rada Miejska wprowadziła, jednakże, następującą regulację: *W celu złożenia wniosku, mieszkańcy gminy w liczbie co najmniej 3 osób tworzą komitet inicjatywy uchwałodawczej, zwany dalej „komitetem”, składają pisemne oświadczenie o utworzeniu komitetu oraz powołaniu pełnomocnika komitetu z podaniem swoich imion i nazwisk, adresów zamieszkania. Komitet sporządza projekt uchwały, spełniający wymogi określone w ust. 2 i 3, a następnie organizuje zbieranie podpisów osób popierających inicjatywę uchwałodawczą w taki sposób, aby każda z tych osób mogła zapoznać się z treścią projektu uchwały*. Zapis ten, zdaniem organu nadzoru, w sposób istotny narusza art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stanowiący, iż *organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy określa statut gminy*. Z ww. przepisu wyraźnie wynika, jakie kwestie powinny zostać określone w statucie jednostki samorządu terytorialnego, a mianowicie: organizacja wewnętrzna oraz tryb pracy organów gminy. Podkreślić należy, iż w zamieszczonej w §27 ust. 5 uchwały Nr XXV/180/2012 regulacji nie można dopatrzeć się cech odnoszących

się do organizacji czy trybu pracy organów gminy, stanowi ona bowiem swego rodzaju wymóg (obowiązek) odnoszący się do mieszkańców gminy, którzy chcieliby przedłożyć projekt uchwały pod głosowanie radnych, a to wykracza poza materię przeznaczoną do uregulowania w statucie gminy.

Z tych samych względów konieczne jest stwierdzenie nieważności innych przepisów §27 uchwały Nr XXV/180/2012, odnoszących się do opisanej w ust. 5 kwestii, a więc **ustępów: 6 pkt 1, 6 pkt 3 w zakresie wyrazów „dane dotyczące komitetu i pełnomocnika”, 7 w zakresie wyrazów „pełnomocnika komitetu” oraz 8 w zakresie wyrazów „pełnomocnika komitetu”.**

W §31 uchwały Nr XXV/180/2012 organ stanowiący Gminy Police nałożył na każdego radnego Rady Miejskiej w Policach następujące obowiązki:

- *Radny jest zobowiązany, nie rzadziej niż raz na kwartał, odbyć planowany dyżur w swoim okręgu wyborczym, lub w lokalu rady, w celu przyjmowania postulatów mieszkańców okręgu (§31 ust. 2);*
- *Radny jest zobowiązany uczestniczyć w zebraniach samorządu mieszkańców (§31 ust. 3).*

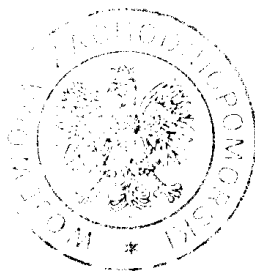
Przy ocenie zgodności z prawem ww. regulacji podkreślenia wymaga, że podstawowym obowiązkiem radnego wynikającym z przepisów ustawy o samorządzie gminnym jest uczestnictwo w *pracach rady gminy i jej komisji oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany* (art. 24). Radny jest nadto zobligowany *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* (art. 23 ust. 1). Cytowana ustawa, zgodnie z przyjętym modelem wolnego mandatu radnego, nie zawiera przepisu, który mógłby stanowić podstawę normatywnej regulacji w tym zakresie o charakterze wykonawczym. Także w innych ustawach, regulujących kwestie związane z mandatem radnego, brak jest takiego przepisu (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 maja 2008 r., sygn. akt III SA/Wr 119/08). Nakładając na radnego obowiązek utrzymywania stałej więzi z mieszkańcami oraz z ich organizacjami, ustawodawca nie określił zasad, form ani metod tych kontaktów, nie upoważnił do tego także organu stanowiącego gminy, w związku z czym organ ten nie ma możliwości wprowadzania takich regulacji w podejmowanych przez siebie aktach - w tym w uchwale w przedmiocie przyjęcia statutu gminy. Podkreślić w tym miejscu należy, iż z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wynika, że organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, obowiązujące na obszarze działania tych organów. Reguła ta jest ponowiona w art. 40 ustawy o samorządzie gminnym, według którego na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy (ust. 1); na podstawie ustawy o samorządzie gminnym gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych (ust. 2 pkt 1). Granice swobody prawodawczej rady gminy określone są zatem przez przepisy ww. ustawy. Rada gminy podejmując uchwałę o statutowych obowiązkach radnego zobowiązana jest zatem do przestrzegania norm wynikających z tej ustawy, która w art. 23 ust. 1 stanowi na czym owe obowiązki polegają, a wykraczając poza materię uregulowaną tym przepisem w sposób istotny naruszyła prawo. Z tego względu przepis §31 uchwały Nr XXV/180/2012 musi zostać uchylony przez organ nadzoru.

W §46 ust. 2 uchwały Nr XXV/180/2012 organ stanowiący wprowadził zapis, iż *Rada może zobowiązać burmistrza do powołania rzeczoznawcy, czym istotnie naruszył obowiązujące prawo. W tym miejscu podkreślenia wymaga, że przepisem uprawniającym*

radę gminy do wpływania na działanie organu wykonawczego jest art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, niemniej zezwała on radzie jedynie na stanowienie o kierunkach działania wójta (burmistrza, prezydenta miasta), a więc wydawanie aktów w sferze wewnętrznej działania organów gminy, zawierających wyłącznie wytyczne lub zalecenia dla organu wykonawczego. Określenie kierunków działania może wskazywać hierarchię priorytetów w zakresie realizacji celów i zadań burmistrza, a także konieczność zajęcia się przez niego sprawami mieszczącymi się w zadaniach gminy (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 26 listopada 2009 r., sygn. akt II SA/Op 356/09). W związku z tym, nie mieści się w dyspozycji ww. regulacji upoważnienie do wprowadzenia zapisów obligujących do podjęcia określonej czynności - w tym przypadku - do powołania rzeczoznawcy. Przepisy ustawy o samorządzie gminnym w sposób jednoznaczny rozdzielają funkcje rady gminy i wójta (burmistrza, prezydenta miasta), przyznając radzie funkcje stanowiące i kontrolne, zaś burmistrzowi funkcje wykonawcze. W ramach funkcji wykonawczych, ustawodawca precyzuje w art. 30 ww. ustawy, że burmistrz wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa (w szczególności przygotowuje projekty uchwał rady gminy, określa sposoby ich wykonania, gospodaruje mieniem komunalnym, wykonuje budżet, zatrudnia i zwalnia kierowników gminnych jednostek organizacyjnych), a w art. 31, że kieruje on bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz. Konsekwencją powyższego jest brak uprawnienia do wkraczania w każdą z tych sfer bez wyraźnego upoważnienia ustawowego. Rada gminy nie może zatem nałożyć na burmistrza obowiązku powołania rzeczoznawcy, tak jak uczyniono to w §46 ust. 2 uchwały Nr XXV/180/2012, gdyż taki zapis w sposób istotny narusza art. 30 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, w którym wymieniono co należy do zadań wójta.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności §11 ust. 4, §27 ust. 5, 6 pkt 1, 6 pkt 3 w zakresie wyrazów „dane dotyczące komitetu i pełnomocnika”, 7 w zakresie wyrazów „pełnomocnika komitetu”, 8 w zakresie wyrazów „pełnomocnika komitetu”, §31 ust. 2, §31 ust. 3 oraz §46 ust. 2 uchwały Nr XXV/180/2012 Rady Miejskiej w Policach z dnia 27 listopada 2012 r. w sprawie statutu gminy Police, jest konieczne i uzasadnione.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego.



w.z. WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO  
*Ryszard Mićko*  
WICEWOJEWODA

Otrzymują:

- 1) Rada Miejska w Policach,
- 2) a/a.