



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 26 maja 2025 r.

Poz. 4555

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.124.2025.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 19 maja 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

orzekam

nieważność § 32 ust. 4 w zakresie zwrotu: „bez usprawiedliwienia”, § 87 ust. 3 i 4, § 108 uchwały nr 134/XII/2025 Rady Miejskiej w Śremie z dnia 24 kwietnia 2025 r. w sprawie Statutu gminy Śrem- ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 24 kwietnia 2025 r. Rada Miejska w Śremie podjęła uchwałę nr 134/XII/2025 w sprawie Statutu gminy Śrem, dalej: „Statut”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 169 ust. 4 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483), art. 3 ust. 1, art. 18 ust. 2 pkt 1, art. 18 a ust. 5, art. 18 b ust. 3, art. 22 i art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940) ”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 25 kwietnia 2025 r.

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

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.), dalej: „u.s.g.”, do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie statutu gminy. W świetle art. 3 ust. 1 u.s.g., statut gminy stanowi o ustroju gminy. Ponadto uregulowaniu w statucie gminy podlegają zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej (art. 5 ust. 3 u.s.g.), zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich (art. 11b ust. 3), zasady i tryb działania komisji rewizyjnej (art. 18a ust. 5 u.s.g.), zasady i tryb działania komisji skarg, wniosków i petycji (art. 18b ust. 3 u.s.g.), organizacja wewnętrzna oraz tryb pracy organów gminy (art. 22 ust. 1 u.s.g.) oraz zasady działania klubów radnych (art. 23 ust. 4 u.s.g.).

Podkreślenia wymaga, iż uprawnienie rady gminy do normowania w drodze statutu kwestii związanych z organizacją wewnętrzną oraz trybem pracy organów gminy nie oznacza jednocześnie pełnej i nieograniczonej dowolności organu stanowiącego w tym zakresie. Uprawnienie to należy bowiem rozumieć jako prawo do takiej regulacji organizacji wewnętrznej oraz trybu prac rady, która nie jest sprzeczna z przepisami ustawowymi.

W wyroku z 7 maja 2008 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim, II SA/Go 169/08 (CBOSA) zajął stanowisko: „Statut gminy jest wyrazem autonomii w zakresie regulacji «życia wewnętrznego w samorządzie», w związku z tym należy go traktować jako integralną część prawa

samorządu. W związku z powyższym statut może normować wszystkie zagadnienia ustrojowe gminy nienormowane wyraźnie w ustawie, byleby nie był sprzeczny z przepisami ustawowymi".

W § 32 ust. 4 Statutu rada przyjęła: „Fakt przerwania obrad oraz imiona i nazwiska radnych, którzy bez usprawiedliwienia opuścili obrady przed ich zakończeniem, odnotowuje się w protokole.”.

Organ nadzoru stoi na stanowisku, iż powyższe postanowienie uchwały nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa, z uwagi na regulacje kwestii związanych z pełnieniem mandatu radnego. Brak jest podstaw prawnych do regulowania w statucie zakresu wykonywania mandatu radnego (status radnego określają w sposób kompleksowy i wyczerpujący przepisy ustaw, w tym art. 23 i art. 24 u.s.g.). Analiza ww. przepisu uchwały prowadzi do wniosku, że w protokole odnotowuje się jedynie te przypadki, gdy radny opuścił obrady przed ich zakończeniem bez usprawiedliwienia. Jak orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 31 marca 2023 r. IV SA/Po 126/23 (CBOSA): "Takie zastrzeżenie nie znajduje żadnego racjonalnego uzasadnienia. Protokół obrad powinien bowiem odzwierciedlać stan faktyczny, czyli w protokole obrad winny zostać odnotowane także te przypadki, gdy radny opuścił obrady, a jego nieobecność została usprawiedliwiona".

W związku z powyższym zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności § 32 ust. 4 Statutu w zakresie zwrotu: „bez usprawiedliwienia”.

Na podstawie § 87 Statutu: „W przypadku odmowy podpisania protokołu przez kierownika kontrolowanego podmiotu lub kontrolujących, osoby te są obowiązane do złożenia - w terminie 3 dni od daty odmowy pisemnego wyjaśnienia jej przyczyn.” (ust. 3). „Wyjaśnienia, o których mowa w ust. 3, składa się na ręce Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej. Jeżeli podpisania protokołu odmówił Przewodniczący Komisji Rewizyjnej, składa on - na zasadach wyżej podanych - wyjaśnienia na ręce Przewodniczącego.”. (ust. 4).

Regulacje zawierające w swej treści nakładanie obowiązków na kierowników jednostek organizacyjnych gminy w sposób istotny naruszają przepisy ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z art. 33 u.s.g., wójt (odpowiednio burmistrz) wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy (ust. 1). Organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta (odpowiednio burmistrza) w drodze zarządzenia (ust. 2). Wójt jest kierownikiem urzędu (ust. 3) i wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (ust. 5). Znajduje to potwierdzenie w art. 7 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 530), zgodnie z którym czynności w sprawach z zakresu prawa pracy w urzędzie jednostki samorządu terytorialnego wobec m.in. kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych wykonuje wójt (burmistrz, prezydent miasta). W związku z powyższym niedopuszczalne jest, aby w statucie nakładać jakiegokolwiek obowiązki i zadania na kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych.

Wobec powyższego, w ocenie organu nadzoru, § 87 ust 3 i 4 Statutu zostały wydane z istotnym naruszeniem prawa.

Rada w § 108 ust. 1 Statutu uchwaliła, że: „Burmistrz uczestniczy w sesjach Rady”, a w ust. 2, iż: „Komisje Rady mogą żądać przybycia Burmistrza na posiedzenie.”.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym za niezgodne z prawem uznaje się zobowiązanie burmistrza do osobistego stawiennictwa na sesję rady gminy. Powyższe pozostaje w sprzeczności z u.s.g. określającą prawa i obowiązki organów wykonawczych. Rada nie może sobie przyznać dodatkowych uprawnień mających wpływ na wykonywanie przez organ wykonawczy powierzonych mu ustawą obowiązków. Wymaganie przez burmistrza osobistego stawiennictwa de facto może doprowadzić do sparaliżowania wykonywania przez niego obowiązków. Co prawda to do właściwości rady należy stanowienie o kierunkach działania burmistrza (art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g.) oraz kontrola działalności burmistrza (art. 18a ust. 1 u.s.g.), to jednakże wykonywanie uprawnień gminy nie może prowadzić do uniemożliwienia wykonywania obowiązków ustawowych nałożonych na inny organ (vide wyrok WSA w Poznaniu z 17 listopada 2022 r. IV SA/Po 624/22, wyrok NSA z 17 kwietnia 2014 r. II OSK 564/14, wyrok WSA w Poznaniu z 12 grudnia 2013 r. IV SA/Po 711/13, wyrok WSA w Opolu z 30 października 2019 r. II SA/Op 270/19 - CBOSA).

Z uwagi na powyższe, koniecznym jest wyeliminowanie z obrotu prawnego § 108 Statutu.

W tym stanie rzeczy, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. 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
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska w Śremie

Burmistrz Śremu