



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 27 stycznia 2025 r.

Poz. 854

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NP-III.4131.1.6.2025.8**

**WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO**

z dnia 8 stycznia 2025r.

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 uchwały nr VIII/93/2024 Rady Miejskiej w Murowanej Goślinie z dnia 10 grudnia 2024 r. w sprawie Statutu Miasta i Gminy Murowana Goślina, ze względu na istotne naruszenie prawa.

### **Uzasadnienie**

W dniu 10 grudnia 2024 r. Rada Miejska w Murowanej Goślinie podjęła uchwałę nr VIII/93/2024 w sprawie Statutu Miasta i Gminy Murowana Goślina, dalej "uchwała" lub "statut".

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 12 grudnia 2024 r.

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

Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej "Konstytucja RP", 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 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 21 stycznia 2009 r. III SA/Łd 564/08, opublikowany w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, dalej jako „CBOSA”; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 20 kwietnia 1999 r. II SA/Wr 364/98, CBOSA. W szczególności ograniczeniom powyższym podlega materia stanowienia aktów prawa miejscowego. W świetle bowiem przepisu art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.), dalej jako „u.s.g”. oraz art. 94 Konstytucji RP, akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze gminy mogą być stanowione 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 5 stycznia 2001 r. III RN 40/00; opublikowany w Systemie Analizy Orzeczeń Sądowych - statut gminy jako akt prawny pochodny

i komplementarny względem ustawy o samorządzie gminnym nie może zawierać postanowień z nią sprzecznych ani też jego postanowienia nie mogą być interpretowane w sposób sprzeczny z przepisami tej ustawy, a także nie powinien powtarzać jej przepisów.

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 1 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 (art. 3 ust. 1). 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.). Wszystkie elementy wymienione w przywołanych powyżej przepisach u.s.g. są elementami obligatoryjnymi statutu gminy, a brak któregokolwiek z nich dyskwalifikuje statut w całości. Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 25 lutego 2020 r. (sygn. akt II OSK 1042/18; CBOSA) wyraźnie podkreślił, że: „Statut gminy powinien w sposób wyczerpujący i kompletny regulować wskazaną przez ustawodawcę materię. Należy zatem (...) zgodzić się ze skarżącym kasacyjnie organem nadzoru, że nie było podstaw prawnych do unormowania materii statutu gminy w sposób niepełny (zrębowy), gdyż ustawodawca nie zna pojęcia: »statutu cząstkowego«”.

Analizując przedmiotową uchwałę organ nadzoru stwierdził, iż oceniany statut nie zawiera wszystkich elementów wymaganych przepisami prawa. Rada nie wypełniła delegacji z art. 5 ust. 3 u.s.g., gdyż w statucie brak jest regulacji dotyczącej zasad tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej. Jedynie w Załączniku nr 10 do uchwały został sporządzony „REJESTR JEDNOSTEK POMOCNICZYCH MIASTA I GMINY MUROWANA GOŚLINA”. Zgodnie ze stanowiskiem reprezentowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych, m.in. w wyroku z dnia 18 lutego 2008 r. WSA w Opolu sygn. II Sa/Op 305/07: "Pominięcie przez radę gminy któregoś z wymienionych, obligatoryjnych elementów skutkuje zatem brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania przez gminę skutkuje ułomnością uchwały, którą należy ocenić jako istotne naruszenie prawa". Wskazane powyżej uchybienie prawne w zakresie niepełnej realizacji normy kompetencyjnej wynikającej z art. 5 ust. 3 u.s.g., ma charakter istotnego naruszenia prawa, skutkującego koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Ponadto w ocenie organu nadzoru, również inne zapisy statutu oraz Załącznika nr 11 do uchwały zatytułowanego „REGULAMIN RADY” – dalej „regulamin rady”, są uchwalone z istotnym naruszeniem prawa.

W § 17 ust. 2 statutu rada uchwaliła, że „Jawność działania organów Gminy obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskania informacji, wstępu na sesje Rady i posiedzenia komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy i Komisji Rewizyjnej i Komisji Skarg, Wniosków i Petycji.” Przepis ten stanowi nieuprawnioną modyfikację art. 11b ust. 2 u.s.g., zgodnie, z którym „Jawność działania organów gminy obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy i komisji rady gminy.”. Przepis u.s.g. przewiduje możliwość dostępu do protokołów wszystkich komisji rady, a nie jedynie „Komisji Rewizyjnej i Komisji Skarg, Wniosków i Petycji”.

W § 18 ust. 5 statutu rada postanowiła, iż „Radny nie może brać udziału w głosowaniu w Radzie i komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego.”. Zapis ten również stanowi nieuprawnioną modyfikację przepisu u.s.g., gdyż zgodnie z art. 25a u.s.g. „Radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego.”. W omawianym przepisie statutu rada użyła spójnika „i”, a w ustawodawca zastosował spójnik „ani”, co nieuprawnioną modyfikację przepisu ustawy u.s.g.

W myśl § 24 ust. 3 statutu: „Najstarszy wiekiem Wiceprzewodniczący Rady pełni funkcję Przewodniczącego Rady na wypadek jego nieobecności lub niezdolności do pełnienia obowiązków.”. Jak stanowi art. 19 ust. 2 u.s.g., przewodniczący może wyznaczyć do wykonywania swoich zadań wiceprzewodniczącego (zdanie drugie), zaś w przypadku nieobecności przewodniczącego i niewyznaczenia wiceprzewodniczącego, zadania przewodniczącego wykonuje wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem

(zdanie trzecie). W § 24 ust. 3 statutu rada dokonała niezgodnej z prawem modyfikacji przepisu 19 ust. 2 u.s.g., gdyż odmiennie uregulowała kwestię zastępowania przewodniczącego rady przez wiceprzewodniczącego najstarszego wiekiem. W § 24 ust. 3 statutu zapisano „lub niezdolności do pełnienia obowiązków”, dodając nieunormowaną w obowiązujących przepisach prawa sytuację, w której przewodniczący rady jest zastępowany przez wiceprzewodniczącego najstarszego wiekiem, co w sposób nieuprawniony modyfikuje uregulowanie ustawowe z art. 19 ust 2 u.s.g.

W § 27 ust.2 regulaminu rady zapisano: „Sprostowanie oczywistej omyłki pisarskiej nie stanowi poprawki do projektu uchwały.” W ocenie organu nadzoru, wszelkie zmiany uchwały, będące również oczywistymi omyłkami, czy błędami pisarskimi, wymagają właściwego trybu zmiany i tym samym winny być wprowadzone w drodze odrębnej uchwały, podjętej zgodnie z wymogami art. 14 u.s.g. Nie ulega wątpliwości, że uchwała jako dokument przyjęty przez radę, nawet jeżeli jest obciążona wadami mającymi charakter oczywistych omyłek czy błędów pisarskich nie może być w jakikolwiek sposób zmieniona przez osoby lub podmioty nieuprawnione, niemające kompetencji do podejmowania uchwał. Uznać zatem należy, że przepis § 27 ust. 2 regulaminu rady istotnie narusza art. 14 u.s.g.

Biorąc pod uwagę, wyżej wyszczególnione naruszenia w uchwale i załączniku do przedmiotowej uchwały stanowiących Statut Miasta i Gminy Murowana Goślina oraz Regulamin Rady należało stwierdzić nieważność uchwały w całości.

### **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 Murowanej Goślinie

Burmistrz Miasta i Gminy Murowana Goślina