



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 14 sierpnia 2012 r.

Poz. 2888



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI  
NK-N1.4131.787.2012.RB

Wrocław, dnia 13 sierpnia 2012 r.

### 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 z późn. zm.)

#### stwierdzam nieważność

§ 3 ust. 2 we fragmencie: „na stałe”, § 25 ust. 1 we fragmencie: „po zasięgnięciu opinii Wójta”, § 105 oraz § 108 ust. 1, ust. 2 we fragmencie: „przez Sekretarza” i ust. 3 we fragmencie: „1 i” załącznika do uchwały nr XXIII/173/12 Rady Gminy Sulików z dnia 28 czerwca 2012 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Sulików.

#### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 czerwca 2012 r. Rada Gminy Sulików podjęła m.in. uchwałę nr XXIII/173/12 w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Sulików.

Uchwała ta wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 12 lipca 2012 r.

W toku badania legalności uchwały nr XXIII/173/12 Organ Nadzoru stwierdził, że:

- a) § 3 ust. 2 we fragmencie: „na stałe” załącznika do tej uchwały narusza art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7 i 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.),
- b) § 25 ust. 1 we fragmencie: „po zasięgnięciu opinii Wójta” załącznika do tej uchwały narusza art. 19 ust. 2 zd. pierwsze w związku z art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym,
- c) § 105 załącznika do tej uchwały narusza art. 18 ust. 2 pkt 2, art. 29 i art. 29a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym,
- d) § 108 ust. 1, ust. 2 we fragmencie: „przez Sekretarza” i ust. 3 we fragmencie: „1 i” załącznika do uchwały narusza art. 33 ust. 3 i 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 5 ust. 3 i art. 7 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2008 r. Nr 223, poz. 1458).

Mocą uchwały nr XXIII/173/12 Rada Gminy Sulików przyjęła Statut Gminy Sulików.

W podstawie prawnej uchwały Rada Gminy powołała się na art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Według § 3 ust. 2 załącznika do uchwały nr XXIII/173/12: „Wszystkie osoby, które na stałe zamieszkują na obszarze Gminy, z mocy ustawy o samorządzie gminnym, stanowią gminną wspólnotę samorządową, realizującą swoje zbiorowe cele lokalne poprzez udział w referendum oraz poprzez swe organy.”

W świetle art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym postanowiono: „Mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową.”

Należy zauważyć, że ustawodawca nie uzależnia faktu przynależności do wspólnoty samorządowej od okresu zamieszkiwania na terytorium gminy czy zamiaru zamieszkania w niej na stałe bądź czasowo. Gmina jest obowiązana do zaspokajania zbiorowych potrzeb wszystkich swych mieszkańców. Z cytowanego przepisu ustawy o samorządzie gminnym wyraźnie wynika, iż członkami wspólnoty są z mocy prawa mieszkańcy gminy

i gmina nie może ich dyskryminować ze względu na okres zamieszkiwania na jej terenie. Kwestionowany fragment § 3 ust. 2 załącznika do uchwały jest przede wszystkim sprzeczny z definicją wspólnoty samorządowej, którą w myśl art. 1 ust. 1 cytowanej ustawy tworzą z mocy prawa wszyscy mieszkańcy gminy, bez względu na okres zamieszkiwania na jej terenie. Analizowany zapis godzi ponadto w zasadę równości wszystkich podmiotów wobec prawa, proklamowaną w art. 32 Konstytucji RP. Ustawa zasadnicza stanowi w art. 32: „1. Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. 2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny.”. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.”. Zawężenie przez Radę Gminy Sulików, wbrew przepisom prawa, kręgu osób tworzących w gminie wspólnotę samorządową ze względu na okoliczność stałego zamieszkania w Gminie Sulików, w sposób istotny narusza art. 32 Konstytucji RP. Wskazać należy, że na konieczność równego traktowania zwrócił uwagę także Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 5 listopada 1997 r. (sygn. akt K 22/97 OTK ZU 1997/3-4, poz. 41, str. 370), stwierdzając, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych) charakteryzując się daną cechą istotną (relevantną) w równym stopniu [tu: fakt zamieszkiwania na terenie gminy], mają być traktowane równo. A więc według jednakowej miary, bez różnicowań, zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Zdaniem Organu Nadzoru dokonane w akcie prawa miejscowego zawężenie kręgu osób należących do gminnej wspólnoty samorządowej może mieć negatywny wpływ na realizację przez gminę wynikającego z art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym obowiązku zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty, czyli również mieszkańców gminy nielegitymujących się lub niemogącym uprawdopodobnić stałego zamieszkania lub zamiaru stałego pobytu na terenie gminy.

W § 105 załącznika do uchwały czytamy: „Zdawanie i przyjmowanie obowiązków Wójta następuje protokolarnie. 2. Protokół przekazania powinien zawierać w szczególności: 1) wyszczególnienie spraw bieżących będących w toku załatwiania, 2) informację o sytuacji finansowej Gminy, w tym: a) stan kasy, b) wysokość środków finansowych na rachunku bieżącym, c) wysokość środków finansowych na rachunkach terminowych, d) akcje, obligacje i inne, e) informację o wierzytelnościach i zobowiązaniach Gminy.”.

Mocą niniejszego przepisu został nałożony na Wójta obowiązek sporządzania na początku i na końcu swojej kadencji protokołu zawierającego wymienione w cytowanym przepisie informacje o sprawach Gminy. Ponadto z § 105 ust. 1 załącznika do uchwały wynika, że przyjęcie i przedłożenie wymienionego protokołu jest jednym z warunków odpowiednio objęcia i zaprzestania pełnienia przez Wójta jego obowiązków.

Tymczasem zgodnie z art. 29 ustawy o samorządzie gminnym: „Po upływie kadencji wójta pełni on swoją funkcję do czasu objęcia obowiązków przez nowo wybranego wójta albo osobę, którą Prezes Rady Ministrów wyznaczył do pełnienia funkcji wójta.”. Przepis ten potwierdza zasadę ciągłości (nieprzerwalności) funkcjonowania organu wykonawczego w gminie. Należy podkreślić, że przepisy prawne nie ograniczają w okresie między upływem kadencji dotychczasowego wójta a objęciem obowiązków przez nowo wybranego wójta wykonywania jakichkolwiek posiadanych dotąd przez ustępującego wójta uprawnień (Dolnicki B-red., Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz., wyd. ABC 2010). Z kolei art. 29a ust. 1 cytowanej ustawy stanowi: „Objęcie obowiązków przez wójta następuje z chwilą złożenia wobec rady gminy ślubowania (...).” Ustawodawca mocą cytowanych przepisów nie uzależnił zatem zaprzestania pełnienia obowiązków przez dotychczasowego wójta od spełnienia dodatkowego obowiązku (tu: sporządzenie protokołu dotyczącego spraw gminy). Podobna sytuacja zachodzi w przypadku objęcia obowiązków przez nowo wybranego wójta – warunkiem objęcia obowiązków jest wyłącznie złożenie przez wójta ślubowania.

Mając na uwadze wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP zasadę działania na podstawie i w granicach prawa Organ Nadzoru uważa, że gdyby wolą ustawodawcy było upoważnienie rady gminy do nałożenia na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) określonych praw i obowiązków, takie upoważnienie zostałyby zawarte wprost w regulacjach ustawowych. Racjonalność działania ustawodawcy upoważniającego organy stanowiące do podejmowania określonych uchwał pozwala stwierdzić, że w przypadku, gdy wolą ustawodawcy jest, aby rada ustanowiła określone prawa i obowiązki, wprost wskazuje na taką właśnie kompetencję rady. Tak właśnie ustawodawca postanowił w niektórych punktach art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, stanowiąc wprost, że rada określa m.in. zasady wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez wójta (pkt 9 lit. „g”), zasady nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości (pkt 9 lit. „a”) czy zasady przekazywania środków budżetowych na realizację zadań przez te jednostki (pkt 7). Powyższe, w przekonaniu Organu Nadzoru, potwierdza brak kompetencji Rady Gminy Sulików do ustanowienia norm wyrażonych w § 105 załącznika do uchwały nakładających na Wójta wskazane wyżej obowiązki.

Analiza treści art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym („Do wyłącznej właściwości rady gminy należy ustalanie wynagrodzenia wójta, stanowanie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności.”), zdaniem Organu Nadzoru nie pozwala uznać, że przepis ten może stanowić podstawę prawną dla podjęcia kwestionowanego § 105 załącznika do uchwały nr XXIII/173/12. Określanie kierunków działania niewątpliwie obejmuje wskazywanie hierarchii priorytetów w zakresie realizacji celów i zadań wójta, może też wskazywać konieczność zajęcia się przez wójta pewnymi sprawami, które mieszczą się w zadaniach gminy, ale nie zostały bezpośrednio wymienione w zakresie działania poszczególnych organów gminy. Nie wydaje się natomiast, aby określanie kierunków działania wójta obejmowało możliwość nakazania stosowania konkretnych prawnych form działania w celu załatwienia przez wójta określonych spraw. Ustawodawca bowiem postanowił o kierunkach działania a nie o formach działania (K. Bandarzewski, P. Chmielnicki i in., Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym, Warszawa 2004). Rada Gminy nie może zatem nakładać na Wójta dodatkowych, nieprzewidzianych w ustawie obowiązków związanych z rozpoczęciem i zaprzestaniem pełnienia przez niego obowiązków.

Stanowiąc odnośnie samorządu terytorialnego, w art. 164 ust. 3 Konstytucji ustawodawca postanowił, że gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego. W art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym ustawodawca postanowił natomiast, że do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. W art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym ustawodawca upoważnił radę gminy do stanowienia w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Powyższe, zdaniem organu nadzoru, oznacza, że rada gminy, może podejmować uchwały tylko w takim zakresie, w jakim została do tego upoważniona przez ustawodawcę. Zarówno art. 18 ust. 1 jak i art. 18 ust. 1 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym nie zezwalają radzie na działanie polegające na swobodnym i uznaniowym stanowieniu prawa. Przyjęcie stanowiska, zgodnie z którym to, co nie jest zakazane jest dozwolone, byłoby sprzeczne z konstytucyjną zasadą działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa. Tym samym, zdaniem Organu Nadzoru, uprawnienie do stanowienia prawa obowiązującego na terenie danej gminy przyznane radzie gminy może zostać zrealizowane tylko wtedy, gdy wynika ono wprost z aktów normatywnych wyższego rzędu.

Według § 25 załącznika do uchwały nr XXIII/173/12: „Przed każdą sesją Przewodniczący, po zasięgnięciu opinii Wójta ustala listę osób zaproszonych na sesję.

Zgodnie z art. 19 ust. 2 zd. pierwsze ustawy o samorządzie gminnym: „Zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady.” Cytowana norma statuuje przewodniczącego rady gminy w roli swoistego „gospodarza” sesji rady. Poprzez organizowanie prac rady należy rozumieć wiele czynności, głównie o charakterze materialno-technicznym, takich jak przygotowywanie projektu sesji, zawiadomienie radnych o miejscu, terminie sesji oraz porządku obrad, przygotowanie dla radnych stosownych dokumentów i innych materiałów, odbieranie skarg lub wniosków kierowanych do rady itp. (A. Szewc, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. ABC 2010). Zdaniem Organu Nadzoru uprawnienie i obowiązek przewodniczącego rady do organizowania jej prac obejmuje również uprawnienie do zaproszenia na sesję rady określonych osób, w szczególności w sytuacjach gdy obecność tych osób jest pożądana ze względu na problematykę głosowanych na sesji projektów uchwał rady. Brak jest uzasadnienia prawnego dla przepisu statutu gminy wprowadzającego dla przewodniczącego rady gminy, organizującego pracę rady (poprzez zwoływanie sesji, ich prowadzenie oraz czuwanie nad ich sprawnym przebiegiem i porządkiem w trakcie sesji), obowiązek konsultowania czy uzgadniania z wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) zamiaru zaproszenia na sesję określonych osób, w szczególności w charakterze obserwatorów czy doradców w sprawach objętych porządkiem obrad. Zatem to przewodniczący, jako organ rady gminy, decyduje co będzie przedmiotem obrad rady i kogo należy zaprosić na sesję w związku z przedmiotem czy charakterem jej obrad. Nałożenie na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) obowiązku opiniowania czy uzgadniania listy osób zaproszonych na sesję rady gminy czy posiedzenia jej komisji stanowi również naruszenie art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym i art. 7 Konstytucji RP jako pozbawione umocowania ustawowego obciążenie wójta obowiązkiem nieprzewidzianym w ustawie, o czym mowa wyżej w trakcie omawiania § 105 załącznika do niniejszej uchwały.

W § 108 załącznika do uchwały nr XXIII/173/12 postanowiono: „1. Dokumenty z zakresu działania Rady i komisji udostępnia pracownik ds. obsługi organów gminy, w dniach pracy Urzędu, w godzinach przyjmowania interesantów. 2. Dokumenty z zakresu działania Wójta oraz Urzędu udostępniane są przez Sekretarza w dniach i godzinach przyjmowania interesantów.” 3. Ponadto dokumenty, o których mowa w ust. 1 i 2 są również dostępne w wewnętrznej sieci informatycznej Urzędu oraz powszechnie dostępnych zbiorach danych.”

Mocą powyższego uregulowania Rada Gminy nałożyła na pracowników zajmujących się obsługą organów Gminy oraz Sekretarza Gminy – czyli osoby będące pracownikami Urzędu Gminy Sulików – obowiązek wykonywania czynności związanych z szeroko rozumianym udostępnianiem dokumentów organów Gminy.

Mocą zapisów § 108 ust. 1 i kwestionowanego fragmentu ust. 2 tego paragrafu zawartych w załączniku do uchwały nr XXIII/173/12 Rada Gminy wkroczyła w kompetencje Wójta, który będąc zwierzchnikiem służbowym pracowników Urzędu Gminy oraz sekretarza gminy jest wyłącznie upoważniony do decydowania o zakresie i rodzaju ich obowiązków pracowniczych. Ustawodawca w art. 33 ust. 3 i ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym postanowił *expressis verbis*, że: „3. Kierownikiem urzędu jest wójt. (...) 5. Kierownik urzędu wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych”. Nadto w ustawie o pracownikach samorządowych w art. 5 ust. 3 postanowiono, że sekretarz [gminy] podlega bezpośrednio kierownikowi urzędu. Z kolei w art. 7 pkt 1 i pkt 3 tej ustawy określono, że czynności z zakresu prawa pracy wobec zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta), sekretarza gminy, skarbnika gminy, kierowników gminnych jednostek organizacyjnych oraz pracowników urzędów gmin wykonuje wójt (burmistrz, prezydent miasta).

Z powyższych przepisów jasno wynika, iż wójt (burmistrz, prezydent miasta) sprawuje władztwo organizacyjne nad aparatem pomocniczym organów gminy, określone przez ustawodawcę jako kierownictwo. Zatem to wyłącznie wójt (burmistrz, prezydent miasta), jako pracodawca, wykonuje czynności w sprawach z zakresu prawa pracy oraz uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu i sekretarza gminy. Przepis art. 7 ustawy o pracownikach samorządowych *expressis verbis* określa podmioty dokonujące czynności z zakresu prawa pracy w imieniu różnych pracodawców samorządowych. Oznacza to, że żaden inny podmiot (poza dopuszczalnymi wyjątkami) nie może dokonywać czynności w sprawach z zakresu prawa pracy wobec pracowników samorządowych. Mając na uwadze powyższe należy przyjąć, iż to nie Rada, a Wójt, jako organ wykonawczy gminy i jednocześnie zwierzchnik służbowy pracowników Urzędu Gminy i Sekretarza Gminy, ma wyłączne prawo nałożenia na tych pracowników obowiązków dotyczących wykonywania czynności związanych z zapewnieniem dostępu do dokumentów organów gminy.

Mając ponownie na uwadze konstytucyjną zasadę działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa, należy uznać, że nałożenie konkretnego obowiązku na poszczególnych pracowników urzędu gminy mocą uchwały rady gminy, przy braku kompetencji do stanowienia przez radę w tej materii, należy uznać za istotne naruszenie prawa.

Z uwagi na stwierdzenie nieważności § 108 ust. 1 załącznika do przedmiotowej uchwały zasadne i konieczne jest również stwierdzenie nieważności ust. 3 tego paragrafu we fragmencie: „1 i”. Fragment ten odwołuje się do treści ustępu pierwszego § 108 załącznika do omawianej uchwały, którego nieważność stwierdzono mocą niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, wobec czego § 108 ust. 3 we fragmencie: „1 i” załącznika do uchwały jest bezprzedmiotowy.

W związku z powyższym postanawia się jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego – organu nadzoru w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:  
*Aleksander Marek Skorupa*