W Warszawa, 20 lipca 2021 r.

WNP-R.4131.13.2021.AW

**Rada Gminy Wieniawa**

**ul. Kochanowskiego 88**

**26-432 Wieniawa**

**Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 poz. 713 z późn. zm.).

**stwierdzam nieważność**

§ 6, § 7, § 9, § 10 ust. 6, § 12, § 14 pkt 2 od słów „oraz spotkań radnych z mieszkańcami Gminy”, § 18, § 22 ust. 1, § 23, § 26 ust. 2, § 29 ust. 2, § 33 ust. 3, § 35 ust. 2, § 37 ust. 2, § 38 ust. 1 i 2, § 39 ust. 5 i ust. 8, § 43 ust. 1, § 44 ust. 1 zdanie drugie, § 47 ust. 1 zdanie drugie, § 52, § 53, § 54 ust. 1 pkt 3, § 55, § 56 ust. 1 po przecinku o treści: „ § 27 ust. 2 pkt 1 i 5 i 28 ust. 1 pkt 1, 6 i 8 stosuje się odpowiednio” i ust. 2 pkt 3 zdanie drugie, § 57 ust. 2 zdanie drugie i ust. 3 zdanie drugie, § 62 i § 65 ust. 1 po przecinku o treści „ z zastrzeżeniem § 67” Statutu Gminy Wieniawa uchwalonego uchwałą Nr XXVII.5.2021 Rady Gminy Wieniawa z dnia 15 czerwca 2021 r. w sprawie przyjęcia Statutu Gminy Wieniawa.

**Uzasadnienie**

Rada Gminy w Wieniawie, na podstawie art. 3 ust.1 i art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, przedmiotową uchwałą uchwaliła statut gminy Wieniawa .

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 21 czerwca 2021 r.

Uchwała w sprawie uchwalenia statutu jest aktem prawa miejscowego regulującym podstawowe kwestie, dotyczące funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego. Dlatego przy opracowywaniu statutu istotna jest szczególna staranność, a uchwała nie może budzić wątpliwości co do zawartych w nim regulacji.

Przepisy ustawy o samorządzie gminny wyznaczają zakres przedmiotowy regulacji statutowych. Stanowią one o ramach normy kompetencyjnej dla organu uchwałodawczego, gdyż zgodnie z zasadą legalizmu wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej zobligowane są do działania na podstawie i w granicach prawa. Statut gminy jest przy tym aktem prawa miejscowego, a zatem zastosowanie ma także przepis art. Art. 94 Konstytucji RP,   
z którego wynika, iż organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego, obowiązujące na obszarze działania tych organów, jedynie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Powyższe regulacje konstytucyjne wymagają, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Oznacza to, że każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej, a więc stanowi naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego  
na podstawie upoważnienia ustawowego (*vide:* NSA z 14.12.2011 r., sygn. [II OSK 2058/11](https://sip.lex.pl/#/document/521245826?cm=DOCUMENT)). Nadmienić także należy, że – w konsekwencji – postanowienia statutu gminy stanowiące realizację normy kompetencyjnej nie mogą naruszać innych przepisów ustawy (być z nimi sprzeczne).

Ponadto akty prawa miejscowego winny być podejmowane i odpowiadać standardom przyjętym w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283 ze zm.). Zgodnie z § 143 rozporządzenia do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych - również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej. Nie należy zatem w aktach prawa miejscowego np. powtarzać przepisów prawa powszechnie obowiązującego.

Zgodnie z § 135 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie zasad techniki prawodawczej, dalej: „rozporządzenie”, w uchwale i zarządzeniu zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie, o którym mowa w § 134 pkt 1, oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji podmiotu, o których mowa w § 134 pkt 2.

Natomiast stosownie do brzmienia § 134 rozporządzenia podstawą wydania uchwały i zarządzenia jest przepis prawny, który upoważnia dany podmiot do regulowania określonego zakresu spraw (pkt. 1) oraz wyznacza zadania lub kompetencje danego podmiotu (pkt 2).

Z kolei na mocy § 143 rozporządzenia do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych - również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.

Zasady prawidłowej legislacji, znajdujące podstawę w konstytucyjnej zasadzie państwa prawnego, mają wyraźne tło językowe. Nieodłącznie z językiem związane są standardy określoności prawa wymagające formułowania przepisów w sposób jednoznaczny, precyzyjny i jasny. Z art. 2 Konstytucji RP wynika wymóg, aby przepisy prawne były formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Poprawny także z punktu widzenia logicznego. (tak też: wyrok TK z 21 marca 2001 r. w sprawie sygn. akt K 24/00, publ. OTK ZU nr 3/2001, poz. 51). Taki jest właśnie sens zasady określoności prawa.

W ocenie organu nadzoru niektóre zapisy badanego Statutu, stanowiącego załącznik do uchwały, są sprzeczne z prawem.

W § 6 Statutu Rada Gminy zapisała, że Wójt Gminy udostępnia klubowi radnych pomieszczenia wyposażone w odpowiedni sprzęt biurowy i materiały biurowe, w celu organizacji i odbywania spotkań z mieszkańcami. Brak jest delegacji ustawowej do wprowadzania takiego zapisu, ponadto brak jest możliwości finansowania działalności klubów radnych z budżetu gminy.

W § 7 Statutu Rada określiła procedurę spotkań radnych z mieszkańcami gminy. W ocenie organu nadzoru, materia wprowadzona przez Radę przekracza zakres upoważnienia ustawowego zawartego w art. 3 oraz art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym i nie dotyczy problemów natury ustrojowej, zastrzeżonych do unormowań określonych w art. 22 ust. 1 w/w ustawy.

W § 9 Statutu Rada zamieściła przepisy regulujące stosunki prawne pomiędzy radnym a pracodawcą radnego. Kwestię tę regulują odrębne przepisy, nie ma zatem upoważnienia dla Rady do wprowadzania tych zapisów do Statutu.

W § 10 ust. 6 Statutu Rada regulując zasady przy zwołaniu sesji, odniosła się do trybu określonego w § 18 ust. 2 Statutu. Takiej jednostki redakcyjnej w Statucie nie ma.

W § 12 Statutu Rada wprowadziła zapis cyt.: „ Przewodniczący Rady Gminy ustala listę zaproszonych na sesję w konsultacji z Wójtem Gminy”. Zapis ten jest nieprawidłowy, gdyż narusza samodzielność Przewodniczego Rady i jego uprawnienia jasno określone w art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

W § 14 pkt 2 Rada uchwaliła, że Wójt Gminy zapewnia obsługę organizacyjno-prawną, niezbędną do realizacji funkcji organu stanowiącego m.in. dla odbywania sesji, posiedzeń komisji oraz spotkań radnych z mieszkańcami Gminy. W ocenie organu nadzoru, materia w zakresie spotkań radnych z mieszkańcami Gminy wprowadzona przez Radę przekracza zakres upoważnienia ustawowego zawartego w art. 3 oraz art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym i nie dotyczy problemów natury ustrojowej.

W § 18 Statutu, regulując możliwość odroczenia sesji i kontynuowania jej winnym terminie, Rada również odniosła się do trybu z § 18 ust. 2 Statutu. Takiej jednostki redakcyjnej w Statucie nie ma.

W § 22 ust. 1 Statutu Rada zapisała, że „Przewodniczący obrad może uzależnić udzielenie głosu na sesji osobom spośród publiczności, po przy czym 21 stosuje się odpowiednio”. Redakcja w/w zapisu jest nieprawidłowa, nieczytelna i nie wiadomo, co Rada miała na myśli.

W § 23 Statutu dano uprawnienie Przewodniczącemu do nakazania opuszczenia sali osobom pośród publiczności, które zakłócają porządek obrad bądź powagę sesji. Wprowadzenie do statutu gminy, a zatem do aktu prawa miejscowego, sankcji w postaci nakazu opuszczenia sali, przy czym o nałożeniu takiej sankcji miałby decydować przewodniczący rady, narusza zasadę jawności działania organów gminy wyrażoną w art. 11b ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz w art. 61 Konstytucji RP - prawo to obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. Zgodnie z Konstytucją ograniczenie tych praw może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności innych osób, porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Nie do zaakceptowania jest zatem sytuacja, iż o jego ograniczeniu decydują miejscowe regulacje. Zakłócanie porządku obrad może stanowić wykroczenie. Nic zatem nie stoi na przeszkodzie, aby w takiej sytuacji przewodniczący rady zwrócił się o pomoc do uprawnionych służb.

W § 26 w ust. 2 Rada zapisała, że uchwały podjęte na sesji Przewodniczący Rady przekazuje niezwłocznie, najpóźniej w ciągu 7 dni od dnia zakończenia sesji kierownikom jednostek organizacyjnych, których uchwala dotyczy, zaś wyciągi z protokołu doręcza się gminnym jednostkom organizacyjnym, które o nie wystąpią. Są to regulacje nie mające nic wspólnego z aktem o charakterze ustrojowym.

W § 29 w ust. 2 Rada zapisała, że zatwierdzenia w głosowaniu nie wymaga również korekta eliminująca z podjętej uchwały oczywiste błędy, w tym w szczególności: oczywiste pomyłki pisarskie, błędy ortograficzne, rachunkowe, błędy w numeracji jednostek systematyzacyjnych, zmiana formy graficznej szkiców, tabel jeżeli ich korekta nie spowoduje zmiany skutków prawnych, które uchwala miała wywołać w wersji uchwalonej. Zapis ten jest błędny, gdyż akt prawny wydany przez gminę zmienić lub znowelizować może tylko sama rada gminy na zasadach określonych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej ( Dz. U. z 2016 r. poz. 283), w ponownym głosowaniu.

W § 33 ust. 3 Statutu Rada uchwaliła. że wyniki głosowania jawnego bezpośrednio po głosowaniu, ogłasza przewodniczący posiedzenia. Jest to niedopuszczalna modyfikacja art. 14 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że imienne wykazy głosowań radnych podaje się niezwłocznie do publicznej wiadomości w Biuletynie Informacji Publicznej i na stronie internetowej gminy oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty na obszarze gminy.

Zwrócić należy uwagę na zasady legislacji przy opracowywaniu aktów prawa miejscowego, albowiem w § 33 widnieją dwa ustępy 2 o różnej treści, a kwestionowany ust. 3 winien mieć zapewne oznaczenie „ust. 4”.

W § 35 ust. 2 Rada określiła, jak należy rozumieć głosowanie bezwzględną większością głosów. Regulacja jest nieprawidłowa. Głosowanie bezwzględną większością głosów oznacza, że przechodzi wniosek lub kandydatura, które uzyskały co najmniej jeden głos więcej od sumy pozostałych ważnie oddanych głosów, to znaczy przeciwnych i wstrzymujących. Z kolei głosowanie bezwzględną większość ustawowego składu rady oznacza, że przechodzi wniosek lub kandydatura, która uzyskała liczbę całkowitą ważnych głosów oddanych za wnioskiem lub kandydatem, przewyższającą połowę ustawowego składu rady, a zarazem tej połowie najbliższą.

W § 37 ust. 2 Statutu Rada regulując procedurę spraw do rozpatrzenia przez komisję rady odwołała się do § 40 ust. 1 pkt 2, a takiej jednostki redakcyjnej w Statucie nie ma.

W § 38 ust. 1 Rada regulując kwestie wspólnych posiedzeń komisji rady odwołała się do § 40 Jest to błędne odwołanie. Z kolei w ust. 2 Statutu Rada zapisała, że komisja rady może z własnej inicjatywy podejmować współpracę z komisjami rad innych jednostek samorządu terytorialnego, a nadto z organizacjami społecznymi i zawodowymi, o ile jest to związane z realizacją jej zadań. Regulacja powyższa jest nieprawidłowa i niedopuszczalna. Powoływane przez radę gminy komisje podlegają radzie gminy i stanowią jej wewnętrzne organy pomocnicze bez prawa do samodzielnego występowania na zewnątrz.

W § 39 ust. 5 Rada błędnie odwołała się do § 26 a w ust. 8 błędnie odwołała się do §§ 27 i 28.

W § 43 ust. 1 regulując uprawnienia komisji rewizyjnej, Rada błędnie odwołała się do § 47 ust. 3.

W § 44 ust. 1 Rada regulując uprawnienie Przewodniczącego komisji rewizyjnej do zwołania komisji, w zdaniu drugim błędnie odwołała się do § 12, który nie dotyczy zwoływania sesji.

W § 47 ust. 1 Statutu Rada ustaliła, że z przebiegu posiedzenia Komisji skarg rewizyjnej sporządza się protokół, dodając, że § 27 ust. 2 pkt 1 i 5 i 28 ust. 1 pkt 1, 6 i 8 stosuje się odpowiednio. Takich jednostek redakcyjnych w Statucie nie ma.

W § 52 ust.1 i 2 Rada odwołała się do błędnie § 48, gdyż albo nie ma takich jednostek redakcyjnych, albo regulują one inne kwestie.

W § 53 Statutu Rada błędnie odwołała się do § 53 ust. 1 a takiej jednostki redakcyjnej nie ma.

W § 54 ust. 1 pkt 3 Statutu Rada uchwaliła, że do zadań Komisji Skarg, Wniosków i petycji należy analiza i opiniowanie skierowanych do Rady Gminy petycji składanych przez mieszkańców. Zapis ten jest niezgodny z art. 2 ust. 1 ustawy o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870), który stanowi, że cyt: „ Petycja może być złożona przez osobę fizyczną, osobę prawną, jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną lub grupę tych podmiotów, zwaną dalej „podmiotem wnoszącym petycję” do organu władzy publiczne, a także do organizacji lub instytucji społecznej w związku z wykonywanymi przez nią zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej”. Tak więc petycja może być złożona nie tylko przez mieszkańców , ale także inne osoby i podmioty wskazane w ustawie o petycjach.

W § 55 Rada zapisała że Komisja skarg, wniosków i petycji może uznać, że Rada Gminy nie jest właściwa do rozpatrzenia skargi, wniosku czy petycji złożonej przez obywateli. W ocenie organu nadzoru, zapis jest nieprawidłowy, albowiem ani komisja ani przewodniczący komisji rady nie może decydować o braku właściwości organu tj, samej rady gminy.

W § 56 ust. 1 Rada zapisała, że z przebiegu posiedzenia Komisji skarg, wniosków i petycji sporządza się protokół. W dalszej części zdania zapisano, że § 27 ust. 2 pkt 1 i 5 i 28 ust. 1 pkt 1, 6 i 8 stosuje się odpowiednio. Takich jednostek redakcyjnych w Statucie nie ma. W ust. 2 pkt 3) w zdaniu drugim Rada błędnie odwołała się do § 44,46,47 i 48 .

W § 57 ust. 2 i ust. 3 Rada, regulując tryb posiedzeń komisji skarg wniosków i petycji zapisała, że § 12 i 65 ust. 1 stosuje się odpowiednio. Są to błędne odwołania, gdyż przywołane zapisy regulują całkowicie inne kwestie, niż związaną z pracą komisji skarg wniosków i petycji.

W § 62 Rada regulując prowadzenie gospodarki finansowej przez jednostki pomocnicze, odniosła się do jednostek pomocniczych o których mowa w tymże § 62. Chodziło zapewne o § 61. Ponadto sama regulacja stanowi istotne naruszenie art. 51 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Statut gminy określa uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy, a zatem nie można pozbawić jednostek pomocniczych tego uprawnienia, nieprawidłowa regulacja skutkuje niewyczerpaniem delegacji ustawowej.

Z kolei w § 65 Rada odniosła się do § 67, którego nie ma w Statucie, gdyż Statut kończy się na § 66.

Biorąc powyższe pod uwagę uznać należy, uchwała Rady Gminy we wskazanych przepisach narusza prawo w sposób istotny , co uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w części.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, w zakresie objętym orzeczeniem, z dniem jego doręczenia.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za moim pośrednictwem.

Konstanty Radziwiłł

Wojewoda Mazowiecki

/podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/