



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 04 lutego 2024 r.

WNP-R.4131.3.2024

Rada Miasta i Gminy Sienno

ul. Rynek 36/40

27-350 Sienno

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność:

uchwały Rady Gminy Sienno z dnia 28 grudnia 2023 roku Nr LXV/429/2023 w sprawie uchwalenia Statutu Miasta i Gminy Sienno.

Uzasadnienie

Rada Gminy Sienno podjęła w dniu 28 grudnia 2023 r. uchwałę Nr LXV/429/2023 w sprawie uchwalenia Statutu Miasta i Gminy Sienno. W załączniku do uchwały ustalono treść statutu. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 5 stycznia 2024 r., przy piśmie przewodnim znak: EL.0711.3.2024 i z urzędu została poddana kontroli legalności. Analiza treści uchwały wykazała, że podjęta ona została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym, organ nadzoru 22 stycznia 2024 r. wszczął postępowanie nadzorcze.

W toku badania legalności ww. uchwały stwierdzono, iż została ona podjęta z istotnym naruszeniem przepisów prawa, poprzez nieobjęcie regulacją wszystkich obligatoryjnych elementów statutu wskazanych w ustawie o samorządzie gminnym, a także poprzez przekroczenie kompetencji uchwałodawczej w zakresie stanowienia prawa miejscowego.

Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie
00-950 Warszawa, Plac Bankowy 3/5, tel.: (+48) 22 695 69 95, Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /t6j4ljd68r/skrytka
www.gov.pl/web/uw-mazowiecki

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Mazowiecki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie www.gov.pl/web/uw-mazowiecki w zakładce ochrona danych osobowych.

W orzecznictwie dominuje pogląd, zgodnie z którym, chcąc wykazać niezgodność konkretnego przepisu statutu gminy z prawem, należy wymienić konkretny nakaz lub zakaz, który został naruszony przez kwestionowany przepis statutu (por. wyroku NSA z dnia 8 lutego 2005 r., OSK 1122/04). Ponadto, „przy stanowieniu Statutu istnieje zasada, że te zagadnienia, które znajdują podstawę prawną w ustawie, mają charakter obligatoryjny, tj. muszą być w nim uregulowane pod rygorem nieważności tego aktu prawa miejscowego. Potwierdzeniem powyższego jest brzmienie przepisów ustawy o samorządzie gminnym odsyłających do statutu gminy. Normy te posługują się kategorią sformułowania „określa statut” (tak np. art. 11b ust. 3, art. 18a ust. 5, art. 22 ust. 1, art. 23 ust. 2, art. 37a, art. 51 ust. 3), a nie „może określać statut” (wyrok WSA w Bydgoszczy z 6.11.2018 r., II SA/Bd 503/18, LEX nr 2599914).

Zatem statut, jako zasadniczy akt jednostki terytorialnej stanowiący o jej ustroju, powinien obligatoryjnie regulować następujące sprawy:

- 1) zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej (art. 5 ust. 3 u.s.g.);
- 2) zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich (art. 11 b ust. 3 u.s.g.);
- 3) zasady i tryb działania komisji rewizyjnej (art. 18a ust. 5 u.s.g.) oraz komisji skarg, wniosków i petycji (art. 18b ust. 3 u.s.g.);
- 4) organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy (art. 22 ust. 1 u.s.g.);
- 5) zasady działania klubów radnych (art. 23 ust. 4 u.s.g.);
- 6) zasady uczestniczenia przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej w pracach rady gminy (art. 37a u.s.g.);
- 7) uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy (art. 51 ust. 3 u.s.g.).

Wszystkie elementy wymienione w przywołanych przepisach są elementami obligatoryjnymi statutu i brak któregokolwiek z nich dyskwalifikuje statut w całości. Rada powinna bowiem uregulować w sposób kompleksowy i precyzyjny materię podlegającą regulacji statutowej. Potwierdzenie tego typu uchybienia dyskwalifikuje zaskarżoną uchwałę w całości, gdyż nie może ona obowiązywać jako statut, bez przepisów dotyczących kwestii, które należą do obligatoryjnej materii statutowej (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 czerwca 2003 r. sygn. akt II SA/Ka 472/03 oraz z dnia 7 sierpnia 2015 r. sygn. akt I OSK 1110/15).

Tymczasem, Statut Miasta i Gminy Sienno nie zawiera wszystkich wymaganych przepisami prawa elementów, co wpływa na legalność całego aktu. Rada Gminy nie wypełniła bowiem delegacji z art. 11 b ust. 3 u.s.g i art. 51 ust. 3 u.s.g.

W Statucie nie zostały określone zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich, czym naruszona została dyspozycja z art. 11 b ust. 3 u.s.g. Wprawdzie w § 25 ust. 2 Statutu wskazano, że: „Zasady dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych w tym protokołów rady i komisji określa ustawa o dostępie do informacji publicznej”, jednak zapis nie realizuje delegacji ustawowej.

Należy wskazać, że materia dostępu obywateli do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne jest uregulowana w art. 61 Konstytucji RP, art. 11b ustawy o samorządzie gminnym oraz w przepisach ustawy o dostępie do informacji publicznej.

W myśl art. 11b ust. 1 u.s.g. działalność organów gminy jest jawna. Ograniczenia jawności mogą zaś wynikać wyłącznie z ustaw. 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. Zasady dostępu do tych dokumentów i korzystania z nich są określane w statucie gminy. Według stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, przywołany przepis odnosi się wyłącznie do „aspektów organizacyjno-technicznych o charakterze lokalnym, właściwym dla danej jednostki samorządu terytorialnego, a związanych z dostępem do dokumentów i korzystaniem z nich” (K 38/01, OTK-A 2002/5, poz, 59).

W związku z powyższym, odesłanie w § 25 ust. 2 do ustawy o dostępie do informacji publicznej nie wypełnia dyspozycji art. 11b ust. 3 u.s.g., ponieważ Statut powinien zawierać zapisy o charakterze organizacyjno-technicznym, czyli określające np. czas urzędowania, w którym dany dokument będzie udostępniany, zasady kopiowania dokumentów itp.

Ponadto, Rada Gminy nie wypełniła delegacji z art. 51 ust. 3 u.s.g, ponieważ Statut nie zawiera regulacji o uprawnieniach jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy.

Gospodarka finansowa w odniesieniu do jednostek pomocniczych ograniczona jest wyłącznie do dokonywania wydatków i pozostaje w pełni zależna od odpowiednich postanowień uchwały budżetowej gminy. Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 31 stycznia 2019 r., sygn. IV SA/Gl 749/18 wskazał, że: „Niewypełnienie delegacji w tej kwestii może mieć istotny wpływ na treść uchwały budżetowej, określającej - na mocy przepisu art. 212 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2013 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.) - uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy. Brak stosownych uregulowań w statucie

jednostki samorządu terytorialnego wyłącza możliwość konkretyzacji tych uprawnień w uchwale budżetowej. Art. 51 ust. 3 u.s.g. stanowi podstawę wprowadzenia w statucie postanowień umożliwiających przeznaczenie w budżecie gminy wydatków na sfinansowanie działalności jednostek pomocniczych i określenia modelu tej gospodarki w ramach tego budżetu. W piśmiennictwie prawniczym wskazuje się także, że w związku z brakiem możliwości tworzenia budżetu przez jednostki pomocnicze, przepis art. 51 ust. 3 u.s.g. należy rozumieć jako obowiązek ujmowania w budżecie gminy wydatków na finansowanie działalności jednostek pomocniczych (por. G. Jyż, Zb. Pławecki, A. Szewc, Komentarz, ABC 2010, wyd. III, komentarz do art. 51)”.

Statut zawiera również inne nieprawidłowości, które stanowią istotne naruszenie prawa.

Zapis § 66 ust. 3 Statutu narusza dyspozycję art. 20 ust. 1a ustawy o samorządzie gminnym. Przepis art. 20 ust. 1a u.s.g. stanowi, że rada gminy może wprowadzić zmiany w porządku obrad bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady. Natomiast zgodnie z zakwestionowanym przepisem Statutu, to Przewodniczący Rady w uzasadnionych przypadkach za zgodą rady może dokonać zmian w kolejności poszczególnych punktów porządku obrad. Regulacja w sposób nieuprawniony modyfikuje przepis ustawy, a ponadto jest niejasna, bowiem nie precyzuje, jaką większością głosów Rada powinna wyrazić zgodę na dokonanie wyżej wskazanych zmian.

Natomiast w § 66 ust. 4 Rada Gminy postanowiła, że odstąpienie od rozpatrzenia lub wycofanie projektu uchwały może nastąpić wyłącznie na wniosek formalny za zgodą wnoszącego projekt uchwały. Zapis ten, stanowi nieuprawnioną modyfikację art. 20 ust. 1a u.s.g. Jak wskazano wyżej, rada gminy może wprowadzić zmiany w porządku obrad bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady i w takim przypadku nie jest wymagana zgoda wnioskodawcy. Rada Gminy błędnie oparła się na art. 20 ust. 4 u.s.g., który ma zastosowanie do tzw. sesji nadzwyczajnych i zgodnie z którym do zmiany porządku obrad stosuje się przepis 1a, z tym, że dodatkowo wymagana jest zgoda wnioskodawcy. Analiza treści w § 66 ust. 4, a także poprzedzających go regulacji zawartych w Rozdziale 8 Statutu prowadzi do jednoznacznego wniosku, że kwestionowany zapis dotyczy sesji zwyczajnej, a zatem jego treść powinna być oparta na art. 20 ust. 1a u.s.g.

Na mocy § 74 ust. 1 określone zostały zasady głosowania „przez podniesienie ręki oraz naciśnięcie przycisku na urządzeniu rejestrującym wykaz głosowań”. Kwestia sposobu przeprowadzenia głosowania przez radę gminy została unormowana w art. 14 ust. 1 i 2 u.s.g. Rada gminy nie posiada kompetencji, aby w drodze przepisów prawa miejscowego o charakterze statutowym ustalać kwestie sposobu głosowania odmiennie, niż to uczyniono

w samej ustawie. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z 4 września 2018 r. (sygn. akt III SA/Kr 285/18) wskazał, że: „Wprowadzenie w statucie gminy odmiennych zasad imiennego głosowania stanowi rozwiązanie nieodpowiadające brzmieniu przepisów ustawowych. Skoro ustawodawca w sposób jednoznaczny uregulował w ustawie o samorządzie gminnym tryb głosowania i przypadki, w których głosowanie może być przeprowadzone imiennie, to należy uznać, że rada gminy nie jest upoważniona do wprowadzenia w statucie gminy innych reguł głosowania jawnego imiennego”. W związku z tym, zapis „przez podniesienie ręki” stanowi nieuprawnioną modyfikację art. 14 ust. 2 u.s.g.

W § 74 ust. 3 Rada Gminy postanowiła, że: „W przypadku równej liczby głosów „za” i „przeciw” głosowanie powtarza się”. Powyższy zapis stanowi naruszenie art. 2 i 7 Konstytucji RP, tj. przepisów ustanawiających zasadę demokratycznego państwa prawa i zasadę legalizmu oraz naruszenie art. 14 ust. 1 u.s.g. Wymóg zwykłej większości głosów, zgodnie z jednolitym rozumieniem doktryny i orzecznictwa, oznacza konieczność uzyskania większej liczby głosów oddanych za uchwałą niż przeciw uchwale, niezależnie od liczby głosów wstrzymujących się. Za sprzeczną z tym modelem należy uznać sytuację, gdy w sytuacji równej ilości głosów „za” i „przeciw” zarządza się powtórzenie głosowania. Konsekwencją wymogu uzyskania zwykłej większości głosów jest fakt, że w razie nieuzyskania przez projekt uchwały odpowiedniej większości, uchwała nie zostaje podjęta. W doktrynie przyjmuje się, że „głosowanie przy zastosowaniu zwykłej większości może odbywać się w różny sposób, w zależności od celu, jakiemu ma to głosowanie służyć. Gdy celem tym jest podjęcie lub niepodjęcie konkretnego rozstrzygnięcia, głosowanie sprowadza się do wypowiedzenia się za lub przeciw niemu. Przewaga głosów «za» przesądza o przyjęciu rozstrzygnięcia, a «przeciw» stanowi o jego odrzuceniu. Wówczas głosy wstrzymujące się nie powinny być doliczane do żadnej z poprzednio wymienionych grup”. (patrz A. Wierzbica [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. III*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, art. 14.)

Rada Gminy w § 76 Statutu wprowadziła możliwość podejmowania decyzji przez Radę co do podjęcia uchwały w trybie głosowania imiennego - w sytuacji, gdy ustawa o samorządzie gminnym w sposób kompletny reguluje kwestię tego, w jakich sprawach powinno odbyć się głosowanie imienne. Zgodnie z art. 14 ust. 1 u.s.g. uchwały rady gminy zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej. Zasadą jest, że głosowanie jawne odbywa się z wykorzystaniem urządzeń elektronicznych. Z uwagi jednak na możliwość wystąpienia w trakcie głosowania problemów technicznych uniemożliwiających przeprowadzenie takiego głosowania, ustawodawca przewidział wyjątek od zasady i przeprowadzanie głosowania

imiennego. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z 10.07.2018 r., III SA/Kr 466/18, LEX nr 2516567 wyraził pogląd, że: „Powyższa regulacja jest pełna, a w ustawie o samorządzie gminnym brak jest regulacji pozwalającej radzie gminy na wprowadzenie odmiennego trybu uchwalania uchwał. Należy podkreślić, że przedmiotowy przepis określa regułę mającą zastosowanie do wszystkich głosowań kolegialnego organu stanowiącego gminy, zaś skutkiem niedochowania wymagań określonych w tym przepisie powinna być nieważność uchwały jako sprzecznej z prawem. (..) Kwalifikowaną postacią głosowania jawnego jest głosowanie imienne. Ustawa o samorządzie gminnym przewiduje imienne głosowanie jedynie w dwóch przypadkach, a mianowicie przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) z powodu nieudzielenia absolutorium z wykonania budżetu gminy (art. 28a ust. 5 u.s.g.) oraz przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta z przyczyny innej niż nieudzielenie wójtowi absolutorium (art. 28b ust. 4 u.s.g.). Stąd też wprowadzenie w statucie gminy odmiennych zasad imiennego głosowania stanowi rozwiązanie nieodpowiadające brzmieniu przepisów ustawowych. Skoro ustawodawca w sposób jednoznaczny uregulował w ustawie o samorządzie gminnym tryb głosowania i przypadki, w których głosowanie może być przeprowadzone imiennie, to należy uznać, że rada gminy nie jest upoważniona do wprowadzenia w statucie gminy innych reguł głosowania jawnego imiennego (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 29 sierpnia 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 531/17, LEX nr 2354806)”.

W § 80 ust. 5, 6 i 7 zawarto przepisy określające zasady opiniowania uchwał, których projekty zostały przygotowane w ramach inicjatywy uchwałodawczej przez komisję, grupę radnych lub klub radnych. Zgodnie z zapisami Statutu, uchwały należy przedłożyć Burmistrzowi do zaopiniowania, natomiast Burmistrz otrzymane projekty przedkłada do zaopiniowania obsłudze prawnej. Organ nadzoru rozumie cel wskazanych zapisów, a więc wolę zapewnienia wysokiego poziomu legislacji przy podejmowania uchwał i ich zgodności z przepisami prawa. Jednak należy zauważyć, że zapisy Statutu utrudniają inicjatywę uchwałodawczą, ponieważ w sytuacjach pilnych, w których uzasadnione byłoby podjęcie uchwały na sesji rady gminy, podczas której projekt został zgłoszony, taka możliwość byłaby wyłączona właśnie z uwagi na konieczność jej zaopiniowania przez Burmistrza. O ile można się zgodzić, że w przypadku uchwał merytorycznych, które wymagają wiedzy specjalistycznej i opinii prawnej, uzasadnione jest wcześniejsze przedłożenie projektu uchwały do analizy, tak w przypadku uchwał, które takiej weryfikacji co do zgodności z prawem nie wymagają, zapis stanowi poważne utrudnienie w podejmowanej inicjatywie uchwałodawczej. Powyższe

proceeds to the proposal, that the Statute should provide exceptions to the generally accepted rule of reviewing draft resolutions.

The above provisions lead to the proposal, that the resolution of the Municipal Council of Siemno of 28 December 2023, No. LXV/429/2023 in the matter of adopting the Statute for the City and Municipality of Siemno was adopted with a significant violation of the law, which makes it necessary to eliminate it from legal circulation through a declaration of invalidity in the form of a supervisory decision.

In the present supervisory decision, in accordance with art. 98 para. 1 of the Act on Local Government, a complaint is filed with the Voivodeship Administrative Court in Warsaw within 30 days of the delivery of the supervisory decision, through the intermediary of the organ, which issued the appealed decision.

The supervisory decision suspends the execution of the resolution in the scope covered by it, with effect from the date of its delivery.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/signed with a qualified
electronic signature/