



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 6 listopada 2018 r.

Poz. 10660

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-O.4131.29.2018

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 2 listopada 2018 r.

dotycz uchwały Nr 196/XXIX/18 Rady Gminy Boguty-Pianki z dnia 27 września 2018 r. w sprawie zmian w Statucie Gminy Boguty-Pianki.



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 8 listopada 2018 r.

WNP-O.4131.29.2018

Rada Gminy Boguty-Pianki
ul. Al. Papieża Jana Pawła II 45
07-325 Boguty-Pianki

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, 1000, 1349 i 1432)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Gminy Boguty-Pianki Nr 196/XXIX/18 z dnia 27 września 2018 r. w sprawie zmian w Statucie Gminy Boguty-Pianki w części, tj.

- § 1 pkt 7 w zakresie, w jakim wprowadza do Statutu Gminy Boguty-Pianki nowe brzmienie § 61 ust. 2 w zakresie słów: „z wykorzystaniem urządzeń elektronicznych, które umożliwiają utrwalenie ich wyników” i ust. 3 oraz
- § 1 pkt 9 w zakresie, w jakim wprowadza do Statutu Gminy Boguty-Pianki § 106b ust. 1 oraz § 106c.

Uzasadnienie

W dniu 27 września 2018 r. Rada Gminy Boguty-Pianki podjęła uchwałę Nr 196/XXIX/18 w sprawie zmian w Statucie Gminy Boguty-Pianki.

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru nad działalnością gminną, w dniu 5 października 2018 r. Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym*.

Pismem z dnia 26 października 2018 r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Radę Gminy Boguty-Pianki o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr 196/XXIX/18.

Uchwałą Nr 196/XXIX/18 Rada Gminy Boguty-Pianki dokonała zmian w Statucie Gminy Boguty-Pianki (dalej: Statucie). W § 1 pkt 7 uchwały Rada Gminy nadała nowe brzmienie § 61 Statutu, stanowiąc w jego ust. 2 i 3, co następuje: „Głosowanie w sprawie przyjęcia uchwał odbywa się jawnie z wykorzystaniem urządzeń elektronicznych, które umożliwiają utrwalenie

ich wyników” (ust.2). „W przypadku niemożności przeprowadzenia głosowania w sposób określony w ust. 2 przeprowadza się głosowanie imienne polegające na zarejestrowaniu w protokole sesji imiennego przebiegu głosowania” (ust.3).

W ocenie organu nadzoru § 61 ust. 2 i 3 *Statutu*, w brzmieniu nadanym przepisem § 1 pkt 7 uchwały Nr 196/XXIX/18, normuje zagadnienie opisane już w art. 14 ust. 2 i 3 ustawy *o samorządzie gminnym* a ponadto w sposób odmienny niż przywołane przepisy ustawowe.

W myśl art. 14 ust 2 i ust. 3 ustawy *o samorządzie gminnym*, głosowania jawne na sesjach rady odbywają się za pomocą urządzeń umożliwiających sporządzenie i utrwalenie imiennego wykazu głosowań radnych (ust. 2), w przypadku gdy przeprowadzenie głosowania w sposób określony w ust. 2 nie jest możliwe z przyczyn technicznych przeprowadza się głosowanie imienne (ust. 3). Cytowane przepisy zostały wprowadzone na mocy ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. *o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych* (Dz. U. poz. 130, z późn. zm.) i na mocy art. 15 tej ustawy mają zastosowanie od kolejnej kadencji organów samorządu terytorialnego wybranych w 2018 r.

Z porównania zapisów § 61 ust. 2 i 3 *Statutu* z treścią przepisów art. 14 ust. 2 i 3 ustawy *o samorządzie gminnym* wynika, że Rada Gminy Boguty-Pianki regulując kwestie związane z przebiegiem głosowania jawnego zmodyfikowała przepisy ustawowe. W myśl art. 14 ust. 2 ustawy *o samorządzie gminnym*, głosowanie jawne odbywa się „za pomocą urządzeń umożliwiających sporządzenie i utrwalenie imiennego wykazu głosowań radnych”. Tymczasem Rada Gminy Boguty-Pianki nadając nowe brzmienie § 61 ust. 2 *Statutu* postanowiła, iż głosowanie jawne odbywa się „z wykorzystaniem urządzeń elektronicznych, które umożliwiają utrwalenie ich wyników”. Jednocześnie art. 14 ust. 3 ustawy *o samorządzie gminnym* wprowadza możliwość przeprowadzenia głosowania imiennego jedynie w przypadku braku możliwości przeprowadzenia głosowania za pomocą urządzeń, z przyczyn technicznych. Tego warunku nie zawiera § 61 ust. 3 *Statutu* a ponadto w sposób niejasny i trudny do jednoznacznego odczytania określa sposób przeprowadzenia głosowania imiennego stanowiąc, iż głosowanie imienne polega na „zarejestrowaniu w protokole sesji imiennego przebiegu głosowania”.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą sądów administracyjnych, modyfikowanie przepisów ustawowych w aktach normatywnych organów samorządu terytorialnego stanowi istotne naruszenie prawa. Z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność powtarzania bądź modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym (zob. wyrok NSA z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. akt II OSK 1256/09, wyrok NSA z dnia 22 czerwca 2012 r., sygn. akt II OSK 878/12 i powołane tam orzecznictwo oraz wyrok WSA w Opolu z dnia 28 października 2013 r., sygn. II SA/Op 299/13, źródło: orzeczenia.nsa.gov.pl).

Mając na uwadze powyższe, stwierdzić należy, iż zapisy § 61 ust. 2 *Statutu* w zakresie słów: „z wykorzystaniem urządzeń elektronicznych, które umożliwiają utrwalenie ich wyników” oraz § 61 ust. 3, naruszają prawo w sposób istotny i pozostają sprzeczne z art. 14 ust. 2 i 3 ustawy *o samorządzie gminnym*.

W § 1 pkt 9 uchwały Nr 196/XXIX/18 wprowadzono do *Statutu* Rozdział VIa Zasady i tryb działania Komisji Skarg, Wniosków i Petycji.

W dodanym § 106b ust. 1 *Statutu* postanowiono, iż „komisja działa w składzie 3 osobowym”. W ocenie organu nadzoru takie unormowanie pozostaje w sprzeczności z art. 18b ust. 2 ustawy o *samorządzie gminnym*, który stanowi, iż w skład komisji skarg, wniosków i petycji wchodzi radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów, z wyjątkiem radnych pełniących funkcje, o których mowa w art. 19 ust. 1. Uchwała Rady Gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało unormowane w obowiązującej ustawie. W utrwalonym orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji.

W dodanym § 106c *Statutu* unormowano z kolei zasady wyłączenia członków Komisji Skarg, Wniosków i Petycji od udziału w pracach komisji. W ust. 1 postanowiono, iż: członkowie komisji podlegają wyłączeniu od udziału w pracach Komisji na zasadach określonych w przepisie art. 24 kpa, który stosuje się odpowiednio. W ust. 2 zapisano, że w sprawie wyłączenia od udziału w pracach komisji Zastępcy Przewodniczącego i członków decyduje pisemnie Przewodniczący Komisji. W ust. 3 przewidziano, że o wyłączeniu Przewodniczącego decyduje Rada, zaś w ust. 4, że wyłączony członek Komisji może odwołać się od podjętej decyzji do Rady na najbliższej sesji.

Zgodnie z brzmieniem art. 25a ustawy o *samorządzie gminnym*, radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego. Niniejszy przepis wprowadził zasady wyłączenia radnego od głosowania w radzie gminy, jak i w komisjach rady gminy. Oznacza to tym samym, że materia wyłączenia radnych jest materią ustawową a rada gminy nie ma upoważnienia do normowania tej kwestii, a tym bardziej normowania jej w sposób odmienny niż zostało to uczynione w ustawie (por. wyrok Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w Lublinie z dnia z dnia 18 października 2016 r. (sygn. akt II SA/Lu 544/16, *źródło*: orzeczenia.nsa.gov.pl). Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 7 sierpnia 2015 r. odnosząc się do przepisu statutu gminy normującego zasady wyłączeń członka komisji rewizyjnej, wskazał, że radni podlegają wyłączeniu na podstawie innych (a do tego mniej restrykcyjnych) zasad zawartych w art. 25a, niż reguły obowiązujące w postępowaniu administracyjnym (sygn. akt II OSK 1110/15, *źródło*: orzeczenia.nsa.gov.pl). Natomiast Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 21 kwietnia 2016 r. podkreślił, że wprowadzenie unormowań statutowych dotyczących wyłączeń radnych od pracy w komisji jest zakwestionowaniem wyłącznej kompetencji rady gminy do kształtowania składu komisji rady gminy, określonej w art. 18a ustawy o *samorządzie gminnym* (IV SA/Gl 794/15, *źródło*: orzeczenia.nsa.gov.pl). Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 8 marca 2016 r. orzekł co następuje: *organ nadzoru słusznie też zwrócił uwagę, że regulacja § 77 Statutu została podjęta z istotnym naruszeniem art. 25a u.s.g., gdyż w przypadku dokonania wyboru radnego do składu komisji, nie są możliwe jakiekolwiek czasowe wyłączenia od udziału w jej pracach, ani na mocy decyzji przewodniczącego komisji, ani też uchwały rady, chyba że rada podejmie decyzję o zmianie składu osobowego komisji rewizyjnej. Przepisy obowiązujących ustaw nie przewidują także prawa radnego będącego członkiem komisji, do odwoływania się do rady w ramach ochrony swych praw w sprawach związanych z pracami komisji* (sygn. akt III SA/Lu 1366/15, *źródło*: orzeczenia.nsa.gov.pl). Opisane powyżej argumenty

orzecznictwa mają zastosowanie do wszystkich komisji rady gminy, w tym do komisji skarg, wniosków i petycji, z uwagi na jednakowy status prawny komisji wyłanianych przez radę gminy i jej podległych.

Biorąc pod uwagę opisane powyżej argumenty prawne należy stwierdzić, że Rada Gminy Boguty-Pianki wprowadzając do *Statutu* § 106b ust. 1 oraz § 106c istotnie naruszyła prawo. Wskazane przepisy *Statutu*, dodane § 1 pkt 9 uchwały Nr 196/XXIX/18, wkraczają bowiem w materię ustawową a ponadto inaczej normują zagadnienia określone w art. 18b ust. 2 oraz art. 25a ustawy o samorządzie gminnym.

Art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia. Zgodnie ze stanowiskiem orzecznictwa i doktryny prawa istotnym naruszeniem jest nieprawidłowość oczywista i bezpośrednia, która prowadzi do takich skutków, które nie mogą być zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Do istotnych naruszeń zalicza się między innymi: podjęcie aktu bez podstawy prawnej, podjęcie aktu na podstawie normy prawnej uznanej za niekonstytucyjną, powtarzanie w akcie normatywnym treści przepisów ustawowych, brak pełnej realizacji zakresu ustawowego upoważnienia, podjęcie unormowań trudnych do jednoznacznego odczytania i interpretacji (*vide*: G. Jyż, Z. Pławewski, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Lex 2012, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2018).

Biorąc pod uwagę opisane powyżej okoliczności faktyczne i prawne Wojewoda Mazowiecki stwierdza, że uchwała Rady Gminy Boguty-Pianki istotnie narusza prawo i jako sprzeczna z prawem jest nieważna, w zakresie określonym w sentencji rozstrzygnięcia. W pozostałym zakresie uchwała zachowuje moc obowiązującą.

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

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

Otrzymują:

- 1) Adresat
- 2) a/a

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Sipiера