



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

---

Olsztyn, dnia 7 listopada 2018 r.

Poz. 4758

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.392.2018 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 31 października 2018 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 z późn. zm.) stwierdzam nieważność § 3 uchwały w zakresie sformułowania „i obowiązuje od pierwszego dnia kadencji organów Gminy Świątki następującej po kadencji, w czasie której uchwała weszła w życie” oraz § 21 ust. 3 i 4, § 34, § 38, § 83 ust. 2, § 85, § 86, § 90 oraz § 91 ust. 4 w zakresie sformułowania „oraz wylegitymować się” załącznika nr 1 do uchwały Nr XXXVII/325/2018 Rady Gminy Świątki z dnia 26 września 2018 r. w sprawie Statutu Gminy Świątki.

#### Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie Rada Gminy Świątki, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 15 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. z 2018 roku, poz. 130 i 1349), uchwaliła Statut Gminy Świątki, stanowiący załącznik nr 1 do przedmiotowej uchwały, zwany dalej statutem.

W § 3 przedmiotowej uchwały, Rada Gminy Świątki wskazała, iż uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego **i obowiązuje od pierwszego dnia kadencji organów Gminy Świątki następującej po kadencji, w czasie której uchwała weszła w życie.**

Zdaniem organu nadzoru, wyżej zacytowane postanowienie, w części wskazanej w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego w sposób rażąco narusza prawo.

Podkreślić należy w tym miejscu, że zgodnie z ustalonymi poglądami doktryny oraz ustaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości, co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista. Zasada ta zwana jest zasadą przyzwoitej legislacji, znajdującą oparcie w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W myśl obecnie obowiązującego art. 16 ustawy o samorządzie gminnym, kadencja rady gminy trwa 5 lat licząc od dnia wyboru. Tym samym, od dnia 21 października 2018 r. rozpoczęła się kadencja organów jednostek samorządu terytorialnego wybranych w tym dniu. Nie zmienia to jednak faktu, że w dacie tej nie upłynęła jeszcze kadencja organów samorządowych wybranych na lata 2014-2018, która trwa do 16 listopada 2018 r. Oznacza to, że w okresie pomiędzy dniem 21 października 2018 r., a dniem 16 listopada 2018 r. kadencje rady wybranej na lata 2014-2018 i rady wybranej na lata 2018-2023 pokrywają się.

Wejście w życie ww. uchwały, w okresie pomiędzy dniem 21 października 2018 r., a dniem 16 listopada 2018 r., skutkuje zatem brakiem możliwości jednoznacznego stwierdzenia, od kiedy obowiązują jej przepisy – czy w kadencji Rady Gminy na lata 2018-2023, czy następnej, co jest niedopuszczalne.

Na marginesie trzeba wskazać, że efektem wejścia w życie uchwały, po dnia 16 listopada 2018 r. (przy pozostawieniu w obrocie prawnym § 3 uchwały brzmieniu uchwalonym przez Radę), będzie natomiast obowiązek stosowania jej przepisów od kadencji Rady Gminy Świątki następującej po kadencji na lata 2018-2023, co wypacza istotę wprowadzonych, w związku z ustawą 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. z 2018 r., poz. 130), regulacji.

W § 21 ust. 3 statutu zawarto uregulowanie, zgodnie z którym pierwszą sesję nowo wybranej rady gminy zwołuje komisarz wyborczy na dzień przypadający w ciągu 7 dni po ogłoszeniu zbiorczych wyników wyborów do rad na obszarze kraju. Powyższa norma jest sprzeczna z treścią art. 20 ust. 2 ustawy, w myśl którego, pierwszą sesję nowo wybranej rady zwołuje komisarz wyborczy na dzień przypadający w ciągu 7 dni po upływie kadencji rady, co skutkuje koniecznością wyeliminowania jej z obrotu prawnego.

W § 21 ust. 4 uregulowano czynności komisarza wyborczego związane ze zwołaniem pierwszej sesji nowo wybranej rady. Powyższy przepis został podjęty bez podstawy prawnej z uwagi, iż przepisy ustawy o samorządzie gminnym ani żadnego innego aktu prawnego nie dają Radzie Gminy uprawnienia do regulowania czynności, które ma wykonać komisarz wyborczy. Należy w tym miejscu wskazać, iż komisarz wyborczy w myśl art. 166 § 1 Kodeksu wyborczego jest pełnomocnikiem Państwowej Komisji Wyborczej, a zgodnie z art. 167 § 1 pkt 10 jest zobowiązany do wykonywania innych czynności przewidzianych w ustawach lub zleconych przez Państwową Komisję Wyborczą. **Rada Gminy nie może natomiast zobowiązać komisarza do wykonania określonych czynności w drodze regulacji zawartych w akcie prawa miejscowego.**

W § 34 załącznika nr 1 do uchwały, Rada Gminy wprowadziła regulację, iż rada może rozpocząć obrady tylko w obecności co najmniej połowy swego ustawowego składu. Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, rada gminy obraduje na sesjach zwoływanych przez przewodniczącego w miarę potrzeby, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał. Ponadto, z art. 14 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż uchwały rady gminy zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej. Zatem ustawodawca nie wskazał, iż podstawą do rozpoczęcia obrad rady jest obecność co najmniej połowy ustawowego składu rady, natomiast wskazał, iż obecność co najmniej połowy składu rady jest podstawą do podejmowania uchwał przez radę gminy. Tym samym w § 34 statutu, bez podstawy prawnej, Rada Gminy ograniczyła możliwość rozpoczęcia obrad sesji, w przypadku braku co najmniej połowy ustawowego składu rady, co stanowi rażące naruszenie prawa i jest podstawą do stwierdzenia nieważności tego przepisu statutu.

Następnie, w § 38 ust. 1-5 statutu Rada Gminy uregulowała przepisy związane ze zmianą porządku obrad rady gminy. Powołane przepisy statutu naruszają art. 20 ust. 1 a oraz ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym, rada gminy może wprowadzić zmiany w porządku obrad bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady (ust. 1 a), natomiast do zmiany porządku obrad sesji zwołanej w trybie ust. 3 stosuje się przepis ust. 1 a, z tym że dodatkowo wymagana jest zgoda wnioskodawcy (ust. 4). Natomiast w przepisach § 38 statutu błędnie określono, że porządek obrad może ulec zmianie zwykłą większością głosów, podczas gdy z przepisów ustawy wynika, że w takim przypadku wymagana jest bezwzględna większość ustawowego składu rady. Ponadto, Rada Gminy ograniczyła możliwość składania wniosków o zmianę porządku sesji, natomiast z przepisów ustawy takie ograniczenie nie wynika, tym samym uzasadnione jest stwierdzenie nieważności § 38 ust. 1-5 statutu.

W § 83 ust. 2 statutu uchwalono, iż wykonując swoje zadania radny nie powinien zajmować się sprawami, z którymi jest związany jego interes osobisty i majątkowy albo interes osób mu bliskich. Zdaniem organu nadzoru wprowadzenie kwestionowanej regulacji, jest sprzeczne z art. 25a ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego. Użyte w ustawie określenie "interes prawny" jest przy tym pojęciem obiektywnym, w odróżnieniu od okoliczności, wskazanych w kwestionowanej normie, które mają charakter subiektywny.

Za niezgodne z prawem należy uznać również przepisy § 85 i 86 statutu, które regulują zagadnienia dotyczące odbywania przez Radę Gminy Świątki wspólnych sesji z radami innych jednostek samorządu terytorialnego.

W myśl art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, rada gminy posiada kompetencje do określenia organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy organów gminy. Organami gminy są rada gminy i wójt. Wskazać również trzeba, że stosownie do art. 1 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, ilekroć w ustawie jest mowa

o gminie, należy przez to rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium. Z tego względu, każda rada gminy, będąc suwerennym organem stanowiącym na swym terenie, może podejmować uchwały obowiązujące wyłącznie na obszarze własnego działania – co wynika wprost z art. 94 Konstytucji, a zatem w granicach gminy i niewykraczające poza jej obszar. Tym samym, zawarte w statucie regulacje dotyczące mają struktury i zagadnień wewnątrzgminnych. Nie mogą natomiast normować trybu pracy organów niebędących organami danej jednostki samorządu terytorialnego. Uregulowanie w statucie Gminy Świątki zagadnień dotyczących wspólnych sesji z radami innych jednostek samorządu terytorialnego należy zatem traktować jako próbę narzucenia innym radom określonej przez siebie formuły postępowania przy zwoływaniu wspólnej sesji, co stanowi nieuprawnioną ingerencję w wewnętrzną organizację innej jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto zamieszczenie przez każdą z jednostek samorządu terytorialnego we własnym statucie samodzielnych, ale odmiennych uregulowań, dotyczących wspólnych sesji, prowadziłoby to do kolizji przepisów rangi prawa miejscowego (patrz podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 7 grudnia 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 859/17). Powyższe przesadza o konieczności wyeliminowania ww. przepisów z obrotu prawnego.

W § 90 statutu zawarto normy dotyczące wyłączenia radnego z prac komisji rewizyjnej (ust. 1), trybu takowego wyłączenia (ust. 2 i 3) oraz środka zaskarżenia od decyzji o wyłączeniu (ust. 4). Stosownie do art. 25a ustawy o samorządzie gminnym radny nie może brać udziału w **głosowaniu** w radzie lub komisji jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego. Przepis § 90 ust. 1 statutu podjęto bez podstawy prawnej oraz dokonano niedopuszczalnej modyfikacji art. 25a ustawy o samorządzie gminnym, poprzez rozszerzenie jego zakresu - z głosowania, w radzie lub komisji, na wszelkie czynności radnego podejmowane w komisji. Ze względu na to, iż pozostałe ustępy § 90 są nie rozerwalnie związane z ust. 1, także należało stwierdzić ich nieważność.

W § 91 ust. 4 statutu uchwalono, że kontrolujący zobowiązany jest przed przystąpieniem do czynności kontrolnych okazać kierownikowi kontrolowanej jednostki upoważnienie, o którym mowa w ust. 3 oraz wylegitymować się. Zobowiązani do wylegitymowania się jest działaniem bez podstawy prawnej. Przepisy o samorządzie gminnym, nie przewidują takiego obowiązku. Również w delegacji do uchwalenia statutu, wynikającej z ustawy o samorządzie gminnym, nie mieści się możliwość wprowadzenia powyższego obowiązku. Prawo do legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości, wynika z przepisów regulujących działalność właściwych organów. Prawo to posiadają policjanci, funkcjonariusze Agencji Bezpieczeństwa wewnętrznego, strażnicy gminni (miejscy), funkcjonariusze Straży Granicznej.

W tym stanie rzeczy, orzeczono jak na wstępie.

**Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.**

WOJEWODA WARMIŃSKO-MAZURSKI  
Artur Chojecki