

Warszawa, 2 listopada 2018 r.



## WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-R.4131.19.2018.AW

**Rada Miejska w Zwoleniu**  
**ul. Kochanowskiego 1**  
**26-700 Zwoleń**

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Działając 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**

§ 13 ust. 1, § 25 ust. 1, § 26 ust. 1 w części dotyczącej sformułowania „po zasięgnięciu opinii Burmistrza”, § 27 ust. 4 zdanie drugie, § 35 ust. 5, § 37 ust. 2, § 42 ust. 3, § 45 ust. 3, § 50 ust. 2, § 64 ust. 1 pkt 3 oraz § 69 ust. 2 uchwały nr LVII/355/2018 Rady Miejskiej w Zwoleniu z dnia 28 września 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Zwoleń.

### **Uzasadnienie**

Rada Miejska w Zwoleniu na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, przedmiotową uchwałą uchwaliła Statut Gminy Zwoleń.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 5 października 2018 r.

Uchwała w sprawie zmiany statutu jest aktem prawa miejscowego regulującym istotne, bardzo ważne kwestie dotyczące jednostki samorządu terytorialnego. Dlatego przy opracowywaniu statutu istotna jest szczególna staranność przy jego opracowywaniu, dlatego uchwała nie może budzić wątpliwości co do zawartych w nim regulacji.

W ocenie organu nadzoru, nie wszystkie zapisy Statutu są prawidłowe.

W § 13 ust. 1 Rada uchwaliła, że radny może przyjmować obywateli w Urzędzie Miejskim na zasadach ustalonych przez Burmistrza. 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.

W § 25 ust. 1 Statutu Rada uchwaliła, cyt.: „Rada może organizować wspólne sesje z innymi radami gmin lub powiatu. Wspólna sesja jest zwoływana dla omówienia spraw wspólnych dla danych terenów oraz z okazji uroczystości.” W ust. 2 Rada uregulowała procedurę zwoływania sesji.

Zapis powyższy stanowi istotne naruszenie prawa, albowiem stanowi materię wykraczającą poza określone granice swobody rady gminy w kształtowaniu statutu gminy. Zgodnie bowiem z art. 22 ustawy o samorządzie gminnym, regulacje zawarte w statucie dotyczyć mają struktury i zagadnień wewnątrzgminnych i nie mogą normować trybu pracy organów innej jednostki samorządu terytorialnego. Uchwalenie w Statucie materii wykraczającej poza wyznaczone ustawowo granice przedmiotowe, skutkować musi nieważnością regulacji. Stanowisko powyższe znalazło wyraz w wyroku WSA w Opolu z dnia 2 listopada 2009 r., II SA/Op 290/09.

W § 26 ust. 1 Rada wprowadziła zapis cyt.: „Sesje przygotowuje Przewodniczący Rady ustalając porządek obrad, miejsce, dzień i godzinę sesji oraz listę osób zaproszonych po zasięgnięciu opinii Burmistrza”. Zapis ten w części dotyczącej zasięgnięcia opinii Burmistrza jest nieprawidłowy, gdyż narusza samodzielność Przewodniczego Rady i jego uprawnienia jasno określone w art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

W § 27 ust. 4 Rada wprowadziła zapis dotyczący procedury wysyłania zawiadomień i materiałów radnym dotyczących budżetu i planów społeczno-gospodarczych gminy. Terminy wskazane w regulacji są nie spójne, gdyż raz zapisano, że zawiadomienia przesyła się najpóźniej na 14 dni przed sesją, a następnie wskazano, że termin jest zachowany, gdy zawiadomienie zostanie nadane najpóźniej na 8 dni przed terminem obrad. Taka regulacja nie może się ostać – organ nadzoru przyjmuje, że wolą Rady było zapewnienie radnym dłuższego terminu na zapoznanie się z materiałami, stąd usunięcie zdania drugiego omawianej regulacji jest konieczne.

W § 35 ust. 5 Rada określiła, iż Przewodniczący Rady ma prawo, pod pewnymi warunkami, do wykluczenia radnego z posiedzenia rady. Zapis taki jest niedopuszczalny, albowiem mandat radnego gminy jest mandatem wolnym. Oznacza to że za wyniki swoich działań wynikających z wykonywania mandatu, radny ponosi odpowiedzialność polityczną tylko przez wyborcami. Ponadto w przepisach prawnych brak jest możliwości zastosowania wobec radnego sankcji, jeżeli nie wykonuje swoich obowiązków lub wykonuje je nieprawidłowo. Zatem ani rada, ani jej przewodniczący nie mogą stosować wobec radnych środków dyscyplinarnych (wyrok NSA z 17 listopada 1995 r., SA/Wr 2515/95).

W § 37 ust. 2 Rada wprowadziła zapis cyt.: „Przewodniczący Rady może udzielić głosu z publiczności po akceptacji Rady”. Zapis ten jest nieprawidłowy gdyż narusza samodzielność Przewodniczego Rady w zakresie prowadzenia obrad - uprawnienia jasno określone w art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

W § 42 ust. 3 Rada zapisała, że w przypadku korekty podjętej uchwały w postaci oczywistych pomyłek pisarskich, błędów ortograficznych, błędów rachunkowych, błędów w numeracjach jak również zmian formy graficznej szkiców, tabel, jeżeli nie powoduje to zmian skutków prawnych, to nie potrzebne jest głosowanie na sesji. Zapis ten jest błędny, gdyż akt prawny wydany przez gminę zmienić lub znowelizować może tylko 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 § 45 ust. 3 uchwały Rada, regulując tryb głosowania na sesji, wprowadziła zapis cyt.: „Rada może postanowić, iż głosowanie jawne zostanie przeprowadzone przy użyciu imiennie podpisanych kart do głosowania”.

Zgodnie z obowiązującymi regulacjami prawnymi, wprowadzonymi 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), głosowanie jawne odbywać się powinno za pomocą urządzeń

umożliwiających sporządzenie i utrwalenie imiennego wykazu głosowania radnych. Tak stanowi obecnie art.14 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. W ust. 3 tegoż artykułu wprowadzono regulację, iż w przypadku gdy przeprowadzenie głosowania w sposób określony w ust. 2 nie jest możliwe z przyczyn technicznych, przeprowadza się głosowanie imienne. Rada Miejska wprowadzając zapis § 45 ust. 3, zamieściła regulację sprzeczną z postanowieniami ustawy o samorządzie gminnym gdyż uchwaliła, że rada może postanowić o wyborze formy głosowania jawnego. W ocenie organu nadzoru, taka dowolność działania rady jest niedopuszczalna, gdyż ustawa o samorządzie gminnym w art. 14 jasno określa zasady głosowania na sesji. Regułą jest głosowanie za pomocą urządzeń umożliwiających sporządzenie i utrwalenie imiennego wykazu głosowań radnych, a głosowanie imienne przeprowadza się tylko wtedy, gdy z przyczyn technicznych niemożliwe jest przeprowadzenie głosowania za pomocą urządzeń rejestrujących.

W § 50 ust. 2 Rada podała definicję głosowania bezwzględną większością ustawowego składu rady. W ocenie organu zapis ten nie jest do końca precyzyjny, i po wyrazie „oznacza” winno być dopisane „co najmniej ”co spowodowałoby iż definicja powyższa nie stwarzała by żadnych pomyłek interpretacyjnych.

W § 64 ust. 1 pkt 3 uchwały Rada uchwaliła, że do zadań Komisji Skarg, Wniosków i petycji należy analiza i opiniowanie skierowanych do rady m.in. petycji składanych przez obywateli. 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 publicznej, 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 obywateli, ale także inne osoby i podmioty wskazane w ustawie o petycjach.

W § 69 ust. 2 uchwały Rada zapisała, że Burmistrz uczestniczy w sesjach Rady. Zapis powyższy narusza art. 30 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z przywołanym przepisem, do zadań wójta w szczególności należą: przygotowanie projektów uchwał rady gminy i określanie sposobu ich wykonywania. Ponadto wójt jest obowiązany do wykonywania budżetu, zatrudniania i zwalniania kierowników gminnych jednostek organizacyjnych oraz gospodarowania mieniem komunalnym. W tym kręgu nie ma wskazania dotyczącego konieczności uczestniczenia przez wójta w sesjach rady gminy. Uczestniczenie w sesjach rady gminy jest jedynie uprawnieniem wójta jako organu przygotowującego projekty uchwał rady gminy, a nie jego obowiązkiem ( wyrok WSA we Wrocławiu z 7 października 2009 r., sygn. akt III SA/Wr 369/09).

Biorąc powyższe pod uwagę uznać należy, uchwała Rady Miejskiej 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.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipera

