



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 18 października 2018 r.

WNP-O.4131.23.2018

Rada Miasta Ostrów Mazowiecka
ul. 3 Maja 66
07-300 Ostrów Mazowiecka

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 Miasta Ostrów Mazowiecka nr LV/374/2018 z dnia 12 września 2018 r. *w sprawie zmiany uchwały w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Ostrów Mazowiecka, w części, tj. § 1 pkt 9 oraz § 1 pkt 10 w zakresie w jakim wprowadza do Statutu Miasta Ostrów Mazowiecka § 105e.*

Uzasadnienie

W dniu 12 września 2018 r. Rada Miasta Ostrów Mazowiecka podjęła uchwałę nr LV/374/2018 *w sprawie zmiany uchwały w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Ostrów Mazowiecka.*

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru nad działalnością gminną, w dniu 20 września 2018 r. Jako podstawę prawną uchwały Rada Miasta wskazała art. 18 ust. 2 pkt 1 oraz art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym.*

Pismem z dnia 10 października 2018 r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Radę Miasta Ostrów Mazowiecka o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr LV/374/2018.

Uchwałą nr LV/374/2018 Rada Miasta Ostrów Mazowiecka dokonała zmian w *Statucie Miasta Ostrów Mazowiecka* (dalej: *Statut*). W § 1 pkt 9 uchwały Rada Miasta wprowadziła § 61a dotyczący głosowania imiennego o treści: *w przypadku braku możliwości przeprowadzenia głosowania przy pomocy urządzeń umożliwiających sporządzenie i utrwalenie imiennego wykazu głosowań radnych przeprowadza się głosowanie imienne, które odbywa się w następujący sposób: 1) przewodniczący obrad lub wiceprzewodniczący wyczytują kolejno nazwiska radnych, którzy odpowiadają jak głosują („za”, „przeciw”, lub „wstrzymuję się”); 2) na oddzielnej liście przy nazwisku radnego zaznacza się oddany przez niego głos („za”, „przeciw”, lub „wstrzymuję się”); 3) przewodniczący obrad lub wiceprzewodniczący niezwłocznie po przeprowadzeniu głosowania odczytują zbiorczy wynik głosowania; 4) sposób i wyniki głosowania odnotowuje się w protokole z sesji załączając listę z wynikami głosowania imiennego.* Tymczasem art. 14 ustawy *o samorządzie gminnym* normuje co następuje: *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 kadencji organów samorządu terytorialnego wybranych w wyborach w 2018 r.

Należy stwierdzić, że brzmienie dodanego § 61a *in principio* normuje zagadnienie opisane już w art. 14 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, a ponadto w sposób odmienny niż przywołany przepis ustawowy. Art. 14 ust. 3 wprowadza bowiem możliwość przeprowadzenia głosowania imiennego jedynie w przypadku braku możliwości przeprowadzenia głosowania za pomocą urzędzeń, z przyczyn technicznych. Tego warunku nie zawiera § 61a, co oznacza, że § 61a *in principio* narusza prawo w sposób istotny i jest sprzeczny z art. 14 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Z uwagi na fakt, że stwierdzenie nieważności § 61a *in principio* powoduje, że pozostała część tego paragrafu nie może istnieć samodzielnie, należy stwierdzić nieważność całego § 1 pkt 9 uchwały, wprowadzającego § 61a. Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa sądów administracyjnych modyfikowanie przepisów ustawowych w aktach normatywnych organów samorządu terytorialnego jest istotnym naruszeniem prawa (*vide*: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 listopada 2009 r. sygn. akt II OSK 1256/09 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 28 października 2013 r. sygn. akt II SA/Op 299/13, *źródło*: orzeczenia.nsa.gov.pl).

W § 1 pkt 10 uchwały nr LV/374/2018 wprowadzono do Statutu unormowania zawarte w § 105e, określające zasady wyłączenia członków Komisji Skarg, Wniosków i Petycji. Unormowano tam zasady wyłączeń członka komisji, gdy przedmiot skargi, wniosku lub petycji dotyczy praw i obowiązków jego albo osób bliskich (ust. 1), wyłączenia członka komisji w przypadku wątpliwości co do jego bezstronności (ust. 2), zawiadomienie o przyczynach wyłączenia (ust. 3), rozstrzygnięcie o wyłączeniu członka komisji (ust. 4), odwołanie od rozstrzygnięcia o wyłączeniu członka komisji (ust. 5).

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 materia 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 (*vide*: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie 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 rewizyjnej rady gminy, określonej w art. 18a ustawy o samorządzie gminnym (sygn. akt 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 jakiegokolwiek 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 Miasta Ostrów Mazowiecka wprowadzając §105e do *Statutu* istotnie naruszyła prawo. Niniejszy paragraf wkracza bowiem w materię ustawową a ponadto inaczej normuje zagadnienie określone w art. 25a. Oznacza to tym samym, że § 1 pkt 10 uchwały nr LV/374/2018, w zakresie w jakim wprowadza do *Statutu* § 105e, jest sprzeczny z art. 25a ustawy o samorządzie gminnym.

Art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdza: *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. Pławecki, 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 Miasta Ostrów Mazowiecka nr LV/374/2018, 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 Miastu 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.

WOJEWODA MAZOWIECKI

[Podpis]

Otrzymują:

- 1) Adresat
- 2) a/a