



## WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Znak: PNK.I.4130.27.2019

Kielce, dnia 06-02-2019

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.),

#### **stwierdza się nieważność**

uchwały Nr II/4/18 Rady Gminy w Tarłowie z dnia 28 grudnia 2018 roku w sprawie zmian w statucie Gminy Tarłów.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 28 grudnia 2018 r. Rada Gminy podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia zmian w statucie Gminy Tarłów.

Dokonana przez organ nadzoru ocena legalności przedmiotowej uchwały wykazała, iż została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Zasadnicze kwestie dotyczące ustroju gminy zostały objęte regulacją konstytucyjną oraz ustawową. Jednocześnie ustawa o samorządzie gminnym w art.22 ust. 1 ustanawia wyraźną delegację ustawową dla rady gminy do uregulowania w statucie gminy kwestii dotyczących ustroju gminy obejmujących organizację wewnętrzną i tryb pracy organów gminy. Zawarta w wymienionym przepisie delegacja ustawowa ma charakter dość ogólny, co nie oznacza, że wykonując ten przepis rada gminy może ustalać czy to organizację wewnętrzną czy też tryb pracy organów w sposób dowolny. Materią statutową są objęte przede wszystkim te kwestie, które wymagają doprecyzowania w zakresie funkcjonowania gminy i jej organów. Statut gminy jest aktem prawnym, który powinien przede wszystkim dookreślać i doprecyzować przepisy ustawowe oraz dostosować je do warunków panujących na obszarze, na którym będzie stosowany z uwzględnieniem specyfiki społeczności lokalnej, dla której stanie się prawem powszechnie obowiązującym

Nie budzi wątpliwości, iż, materia uregulowana przepisami statutu gminy z uwagi na jego przedmiot jest prawem miejscowym, co wynika wprost z art. 3 ust. 1 i art. 18 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 22 i art. 40

*niepodległa*

POLSKA  
STULECIE ODZYSKANIA  
NIEPODLEGŁOŚCI

ust. 2 pkt1 ustawy o samorządzie gminnym. Jako akt prawa miejscowego uchwała ta powinna spełniać wymogi ustanowione dla tej kategorii źródeł prawa

Art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, iż organy jednostek samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania tych aktów określa ustawa.

Ustawodawca, uwzględniając konstytucyjną zasadę praworządności zobowiązującą wszystkie podmioty władzy publicznej do działania na podstawie prawa i w celu jego wykonania wprowadza w art. 40 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym generalną klauzulę kompetencyjną, zobowiązującą radę gminy do stanowienia aktów prawa miejscowego tylko na podstawie upoważnień ustawowych. Rada gminy jest legitymowana do wydawania aktów prawa miejscowego tylko wówczas i tylko w takim zakresie, który bezpośrednio wynika z woli ustawodawcy wyrażonej w upoważnieniu ustawowym. Organ stanowiący gminy, zatem nie ma prawa do samoistnego, czyli niemającego podstawy w normie ustawowej, kształtowania podstaw prawnych własnego działania.

W doktrynie i orzecznictwie panuje zgodność stanowisk, co do nakazu ścisłej wykładni prawotwórczych norm kompetencyjnych, zakazu stosowania wykładni rozszerzającej oraz zakazu stosowania analogii. Organ jednostki samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawotwórczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest zobowiązany działać ściśle wedle tego upoważnienia. Nie jest uprawniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

Ustawa o samorządzie gminnym nie zawiera jednej zbiorczej normy prawnej obejmującej katalog spraw regulowanych w statucie gminy. Zawiera ona wiele przepisów prawnych wskazujących na kwestie wymagające uwzględnienia w statucie. Mimo ich rozproszenia po całej ustawie, konieczne jest jednak kompleksowe ujęcie w akcie ustrojowym wszystkich zagadnień, których te przepisy dotyczą.

Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym w statucie gminy określa się:

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

Wszystkie elementy wymienione w przepisach ustawy o samorządzie gminnym są elementami obligatoryjnymi statutu i brak któregośkolwiek z nich dyskwalifikuje statut w całości. Stanowisko to potwierdził NSA, stwierdzając m.in., iż: "statut powinien jednak zawierać wszystkie uregulowania

przewidziane ustawą. Ustawa nie zna, bowiem pojęcia statutu częściowego" - por. wyrok z dnia 11 czerwca 2003 roku, sygn. akt II SA/Ka 472/03.

Analiza treści kwestionowanej uchwały wykazała, iż wbrew obowiązкови wynikającemu z art. 18b ust. 3 ustawy statut nie określa zasad i trybu działania komisji skarg, wniosków i petycji. Wskazany przepis został dodany do ustawy przez art. 1 pkt 5 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania kontrolowania niektórych organów, który ma zastosowanie do nowej kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego.

Problematyki podejmowania uchwał przez radę gminy dotyczy art. 14 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie, z którym uchwały zapadają zwykłą większością głosów w obecności, co najmniej połowy ustawowego składu rady gminy w głosowaniu jawnym, chyba, że ustawa stanowi inaczej ( art. 14 ust. 1 ustawy).

Przedmiotowy przepis ustawy o samorządzie gminnym wprowadza generalne reguły determinujące ważność uchwał podejmowanych przez rady gmin. Ustawodawca wymienia trzy warunki: zdolności uchwałodawczej ( kquorum), prawomocności ( większości) oraz sposobu głosowania ( jawność lub tajność), Jeśli chodzi o sposób głosowania to komentowany przepis poprzez sformułowanie, że uchwały zapadają m.in. w „głosowaniu jawnym” wprowadza ogólną zasadę jawności głosowania. Nowelizacja art. 14 ustawy polegająca na dodaniu ust. 2 wprowadziła zasadę, iż głosowanie jawne powinno być głosowaniem przeprowadzanym za pomocą urządzeń umożliwiających sporządzanie i utrwalanie imiennego wykazu głosowania radnych. Ustawodawca nakazuje, więc wyposażenie rady gminy w urządzenia elektroniczne – identyfikujące i zapamiętujące treść głosu poszczególnych radnych w konkretnych głosowaniach. Dodatkowo urządzenie takie powinno umożliwić sporządzenie imiennego wykazu głosowania radnych. Należy zauważyć, iż głosowanie za pomocą takich urządzeń powinno być uznane za zasadę.

Jednocześnie art. 14 ust. 3 ustawy stanowi, że w przypadku, w którym przeprowadzenie głosowania za pomocą urządzeń elektronicznych nie jest możliwe z przyczyn technicznych należy przeprowadzić głosowanie imienne. Przeprowadzenie głosowania imiennego w trybie określonym w ust. 3 ma charakter wyjątkowy. Może ono zostać dokonane jedynie w sytuacji, w której z przyczyn technicznych nie jest możliwe przeprowadzenie głosowania za pomocą urządzeń.

W ocenie organu nadzoru zarówno ust. 2 i ust. 3 dotyczą tego samego rodzaju głosowania tj. głosowania imiennego. Różnica polega na sposobie rejestracji treści głosu radnego. W głosowaniu imiennym, o którym mowa w ust. 2 rejestracji tej dokonuje automatyczne urządzenie elektroniczne, natomiast głosowanie, o którym mowa w ust. 3 przeprowadzane jest w innej tradycyjnej formie. Należy zauważyć, iż formy głosowania imiennego w sytuacji, gdy głosowanie za pomocą urządzeń nie jest możliwe, nie określają przepisy ustawy. W tej sytuacji kwestie te należy uregulować w statucie gminy, który jest aktem określającym organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy.

Analiza uchwały wykazała, iż Rada Gminy nie uwzględniła przedstawionej nowelizacji art. 14 ustawy o samorządzie gminnym, pozostawiając w obrocie prawnym § 57 statutu Gminy, który określa tryb

głosowania jawnego sprzeczny z ustawą. Stosownie natomiast do przedstawionych regulacji ustawowych rada gminy powinna określić w statucie gminy zasady przeprowadzania głosowania imiennego w sytuacji, gdy głosowanie za pomocą urządzeń elektronicznych nie jest możliwe z przyczyn technicznych. Statut Gminy nie zawiera stosowanych regulacji w tym przedmiocie. W konsekwencji może to uniemożliwić podejmowanie uchwał w sytuacji, gdy przeprowadzenie głosowania imiennego za pomocą urządzeń elektronicznych nie będzie możliwe z przyczyn technicznych.

Zastrzeżenia budzą te postanowienia uchwały, które wprowadzają zmiany w § 34 Statutu Gminy regulującego tryb składania przez radnych interpretacji i zapytań. Tryb składania interpretacji i zapytań oraz udzielania na nie odpowiedzi określa przepis art. 24 ust. 3-7 ustawy o samorządzie gminnym. Regulując, zatem przedmiotowo kwestie w statucie Gminy rada Gminy nie tylko wkroczyła w materię ustawową, lecz także dokonała jej modyfikacji.

Zgodnie z § 3 uchwały wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego, z mocą obowiązującą od 1 grudnia 2018 r.

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy tak zredagowała przepis o wejściu w życie uchwały, że nie sposób ustalić, od kiedy zacznie ona obowiązywać. Cytowany przepis uchwały zawiera, bowiem dwie sprzeczne normy prawne- pierwsza, według której uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia, i druga- według, której uchwała nabiera mocy z dniem 1 grudnia 2018 r. Innymi słowy, Rada Gminy wprowadziła dwie różne daty, od których uchwała miałaby wywoływać skutki prawne.

Powyższe stanowi zapewne konsekwencję błędnego rozróżnienia między pojęciami „wejście w życie” i „moc obowiązująca”, podczas gdy zakresy przedmiotowe tych pojęć są takie same. Należy bowiem zauważyć, iż akt prawny nie może wejść w życie i nie posiadać mocy obowiązującej, nie może też posiadać mocy obowiązującej przed wejściem w życie.

Jednocześnie należy zauważyć, że jeśli wolą Rady Gminy było obowiązywanie uchwały od 1 grudnia 2018 r. to przepis § 3 uchwały nie znajduje również żadnego uzasadnienia prawnego. Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w art. 4 ust. 1 wprowadza zasadę, zgodnie z którą akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba, że dany akt normatywny określi termin dłuższy. W ust. 2 tego artykułu postanowiono, że w uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym. Z kolei art. 5 tej ustawy umożliwia nadanie aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, ale tylko wtedy, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

W przypadku analizowanej uchwały Rada Gminy zdecydowała, że akt ten wejdzie w życie z pominięciem wskazanego w art. 4 ust. 1 omawianej ustawy okresu *vacatio legis*, a nawet przed dniem jej ogłoszenia w Dz. Urz. Woj. Świętokrzyskiego, ( które nastąpiło 15 stycznia 2019 r.), przez co uchwałę nadano wsteczną moc obowiązującą.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach, za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia.

Podpis  
Agata Katarzyna Wojtyszek  
Wojewoda Świętokrzyski

**Potwierdzam zgodność kopii wydruku z dokumentem elektronicznym:**

|                         |                                                  |
|-------------------------|--------------------------------------------------|
| Identyfikator dokumentu | 1140513.2715791.2951751                          |
| Nazwa dokumentu         | Rozstrzygnięcie nadzorcze- RG Tarłów.pdf         |
| Tytuł dokumentu         | Rozstrzygnięcie nadzorcze- RG Tarłów             |
| Sygnatura dokumentu     | PNK.I.4130.27.2019                               |
| Data dokumentu          | 2019-02-06                                       |
| Skrót dokumentu         | E3BAACF447DD44213614FFE9BD6EB6646DF05D4F         |
| Wersja dokumentu        | 1.3                                              |
| Data podpisu            | 2019-02-06 09:49:30                              |
| Podpisane przez         | Agata Katarzyna Wojtyszek Wojewoda Świętokrzyski |

EZD 3.71.456.456.3664

Data wydruku: 2019-02-06

Autor wydruku: Sekretariat WPNiK (Inspektor - Izabela Antoszevska)