



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

---

Bydgoszcz, dnia 19 stycznia 2017 r.

Poz. 390

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 5/2017

#### WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 18 stycznia 2017 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.),

#### **stwierdzam nieważność**

przepisów § 30 ust. 1 i 3 oraz § 44 Statutu Gminy Mogilno, stanowiącego załącznik do uchwały Nr XXVI/281/16 Rady Miejskiej w Mogilnie z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Mogilno.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 14 grudnia 2016 r. Rada Miejska w Mogilnie, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym (zwaną dalej ustawą), podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Mogilno (zwanego dalej Statutem).

Badana uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 22 grudnia 2016 r.

Zawiadomieniem z dnia 12 stycznia 2017 r. (sygn.: WNK.IV.4131.6.2017.KB) organ nadzoru wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności ww. przepisów Statutu, wskazując, że powyższe uregulowania mogą być sprzeczne z obowiązującymi normami. Przewodnicząca Rady Miejskiej w Mogilnie w piśmie z dnia 13 stycznia 2017 r. (znak: WAD.007.2.2017) poinformowała, że Rada Miejska w Mogilnie uznaje zasadność zarzutów podniesionych w zawiadomieniu.

Normy zawarte w przepisach § 30 ust. 1 i 3 oraz § 44 Statutu – w ocenie organu nadzoru – wykraczają poza swobodę prawotwórczą rady gminy.

Zgodnie z § 30 ust. 1 Statutu: „głosowanie imienne zarządza i przeprowadza przewodniczący obrad, na wniosek co najmniej 1/3 ustawowego składu rady, o ile przepisy ustaw lub niniejszy statut nie stanowią inaczej”. Natomiast przepis § 30 ust. 3 Statutu stanowi, że „głosowanie imienne nie dotyczy głosowań o charakterze proceduralnym lub organizacyjnym, w tym przyjmowania porządku obrad”.

Jak wynika z art. 14 ustawy o samorządzie gminnym, uchwały rady gminy zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej. Wskazany przepis określa generalną regułę mającą zastosowanie do wszystkich głosowań rady gminy, zaś skutkiem niedochowania wymagań określonych w tym przepisie powinna być nieważność uchwały, jako sprzecznej z prawem. Przepis art. 14 ustawy reguluje kwestię większości głosów, tzw. quorum oraz jawny charakter głosowania. Ustawodawca przewidział również wyjątki od wskazanej zasady głosowania radnych, jednakże mogą się one znaleźć jedynie w normach rangi ustawowej. Przykładowo zasada jawności głosowania rady jest wyłączona jedynie w przypadku wyboru przewodniczącego i wiceprzewodniczących rady gminy (art. 19 ustawy) oraz wyboru sołtysa i członków rady sołectkiej w sołectwie (art. 36 ustawy).

Kwalifikowaną postacią głosowania jawnego jest głosowanie imienne. Należy wskazać, że ustawa o samorządzie gminnym przewiduje imienne głosowanie jedynie w dwóch przypadkach, a mianowicie przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta z powodu nieudzielenia absolutorium z wykonania budżetu gminy (art. 28a ust. 5 ustawy) oraz przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta z innych

przyczyn (art. 28b ust. 4 ustawy). Stąd też wprowadzenie w statucie gminy mechanizmu, zgodnie z którym 1/3 ustawowego składu rady decyduje o przeprowadzeniu głosowania imiennego, stanowi rozwiązanie sprzeczne z przepisami ustawy.

Rozpatrując powyższą kwestię należy zwrócić uwagę na charakter statutu gminy i możliwości regulowania w nim kwestii związanych z trybem głosowania radnych. Zgodnie z art. 3 ustawy o samorządzie gminnym statut stanowi o ustroju gminy. W konsekwencji jako jeden z podstawowych aktów regulujących funkcjonowanie gminnej jednostki samorządu terytorialnego powinien on zawierać przepisy określające m. in. tryb pracy rady gminy, funkcjonowanie jej komisji, przygotowywanie i przebieg sesji rady gminy oraz zasady głosowania. Jednocześnie, statut gminy jest – stosownie do art. 40 ustawy o samorządzie gminnym – aktem prawa miejscowego, który ma przymiot przepisu powszechnie obowiązującego na obszarze gminy, wiąże jej organy i może być podstawą ich działań, w tym podejmowania uchwał przez radę gminy. Podkreślenia wymaga jednak, iż przepisy statutu gminy, jako aktu prawa miejscowego zajmującego odpowiednie miejsce w hierarchii aktów prawnych powinny pozostawać w zgodzie z przepisami rangi ustawowej – w tym przepisami podstawowej ustawy regulującej ustroj samorządu gminnego, jaką jest ustawa o samorządzie gminnym. Zatem przepisy statutu gminy, które pozostają w sprzeczności z postanowieniami tej ustawy należy traktować jako wymagające stwierdzenia nieważności przez powołany do tego organ nadzoru nad działalnością gminną.

Ustawodawca w sposób jednoznaczny uregulował na gruncie ustawy o samorządzie gminnym tryb głosowania i przypadki, w których głosowanie może być przeprowadzone imiennie. Głosowanie jawne imienne stanowi bowiem szczególną formę głosowania jawnego wymagającą jednoznacznej identyfikacji oddających głos radnych, przypisaną wyjątkowym, uregulowanym w ustawie przypadkom, które sprowadzają się do referendum w sprawie odwołania osoby pełniącej funkcję organu wykonawczego gminy. Należy zatem stwierdzić, że regulacje ustawowe w kwestiach głosowania w radzie gminy są wyczerpujące i mają charakter bezwzględnie obowiązujący, a gminy nie mogą tych kwestii regulować odmiennie (por. np. wyrok WSA w Lublinie z dnia 8 marca 2016 r., sygn. akt III SA/Lu 1366/15).

Kolejną regulacją zakwestionowaną przez organ nadzoru, jest przepis § 44 Statutu, dotyczący organizowania wspólnych sesji z radnymi innych jednostek samorządu terytorialnego.

W ocenie organu nadzoru, wskazana regulacja została przyjęta z przekroczeniem norm kompetencyjnych. Ustawa reguluje bowiem w sposób wyczerpujący tryb i zasady współpracy gminy z innymi podmiotami. Może się ona odbywać zarówno w ramach prawa publicznego (administracyjnego), jak i prywatnego (cywilnego). Na podstawie porozumienia z innymi jednostkami samorządu terytorialnego, czy też w ramach stowarzyszeń lub związków międzygminnych, gmina może realizować swoje zadania podejmując odpowiednie czynności wywołujące skutki prawne. Nie ma natomiast takiej możliwości w przypadku wspólnych sesji rad gmin, które są formą współpracy o charakterze wyłącznie faktycznym. W ujęciu prawnym wspólne sesje należy traktować jako przeprowadzone w tym samym miejscu i czasie odrębne sesje poszczególnych rad, które mogą realizować własne kompetencje, podejmując odrębne uchwały.

Jak zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 6 października 2016 r. (sygn. akt II SA/Go 705/16), uregulowania obejmujące procedurę związaną z organizacją, trybem zawiadamiania, przebiegiem i finansowaniem obrad przeprowadzanych wspólnie z radami innych jednostek samorządu terytorialnego wykraczają poza ramy delegacji ustawowej wynikającej z art. 22 w zw. z art. 3 ust. 1 i art. 40 ust. 1 i 2 ustawy. Wskazane przepisy wyznaczają granice swobody organu uchwałodawczego gminy w kształtowaniu treści statutu, jako aktu rangi prawa miejscowego, regulującego zagadnienia o charakterze ustrojowym. Ponadto, nie można zapominać, że stosownie do treści art. 1 ust. 2 ustawy, przez gminę należy rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium. Z tego względu każda rada gminy, będąc suwerennym organem stanowiącym na swoim terenie, może podejmować uchwały obowiązujące wyłącznie na obszarze własnego działania – co wynika wprost z art. 94 Konstytucji RP – a zatem w granicach gminy i niewykraczające poza jej obszar. Ponadto, brzmienie art. 22 ust. 1 ustawy wskazuje, że zawarte w statucie regulacje dotyczyć mają struktury i zagadnień wewnątrzgminnych, co oznacza, że nie mogą one normować trybu pracy organów niebędących organami tej gminy, a w szczególności organów innych gmin.

Zakwestionowane przepisy określają organizację pracy innych rad gmin, zachowanie przewodniczących innych jednostek samorządu terytorialnego w sprawach organizowania wspólnych sesji, podpisywania zawiadomień, jak również regulacje dotyczące finansowania wspólnych sesji przez inne jednostki samorządu terytorialnego.

Współdziałanie międzygminne, jako uprawnienie jednostek samorządu terytorialnego, jest oczywiście dopuszczane przez ustawodawcę, o czym przesądzają przepisy art. 10, art. 64-74 i art. 84 ustawy, jednak w statucie gminy nie można zamieszczać postanowień określających zasady organizowania i prowadzenia

wspólnych sesji rad gmin. Powyższe stanowisko ugruntowane jest w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. m.in. wyrok WSA w Opolu z 2 listopada 2009, sygn. akt II SA/Op 290/09; wyrok WSA w Warszawie z 7 września 2009 r., sygn. akt II SA/Wa 583/16; wyrok WSA w Gliwicach z 21 kwietnia 2016 r., sygn. akt IV SA/Gl 794/15; wyrok WSA w Lublinie z 5 maja 2015 r., sygn. akt III SA/Lu 647/14).

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec jak w sentencji.

Rozstrzygnięcie nadzorcze jest ostateczne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy (ul. Jana Kazimierza 5, 85-035 Bydgoszcz) w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia – za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski  
Mikołaj Bogdanowicz