

WOJEWODA  
WARMIŃSKO-MAZURSKI

7. Koskić  
08.11.2018

Olsztyn, dnia

5 listopada 2018 r.

PN.4131. 405 .2018



### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym ( Dz. U. z 2018 r., poz. 994 z późn. zm. ) stwierdzam nieważność § 26 ust. 3, § 34 ust. 1, § 83, § 84, § 94 ust. 5 w zakresie sformułowania „ oraz dowody osobiste”, § 107 ust. 2 w zakresie sformułowania „celem podjęcia uchwały zobowiązującej osoby zarządzające mieniem komunalnym do zawarcia stosownej umowy w imieniu gminy”, § 110 ust. 2, § 132 w zakresie sformułowania „ po ich formalnym przyjęciu”, § 133 ust. 1 w zakresie sformułowania „po ich przyjęciu” załącznika do uchwały Nr XLV/302/2018 Rady Miejskiej w Miłakowie z dnia 27 września 2018 r., w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Miłakowo.

#### Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Miejska w Miłakowie działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwaliła Statut gminy Miłakowo, stanowiący załącznik do uchwały.

W opinii organu nadzoru, przepisy statutu w zakresie wskazanym w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, podjęte zostały z rażącym naruszeniem obowiązujących przepisów prawa.

W § 26 ust. 3 załącznika do uchwały, Rada Miejska uregulowała, iż w przypadku sesji zwołanej na wniosek burmistrza lub co najmniej  $\frac{1}{4}$  ustawowego składu rady, zmiana porządku obrad jest możliwa wyłącznie za zgodą wnioskodawców. Natomiast, zgodnie z art. 20 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, oprócz zgody wnioskodawców na zmianę porządku obrad sesji, rada gminy wprowadza zmianę w porządku obrad bezwzględną większość głosów. Pominięcie w § 26 ust. 3 statutu regulacji dotyczącej wymaganej, bezwzględnej większości głosów ustawowego składu rady stanowi modyfikację art. 20 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym i tym samym jest rażącym naruszeniem prawa.

W § 34 ust. 1 Statutu, stanowiącego załącznik do uchwały, Rada Miejska w Miłakowie zawarła przepis, zgodnie z którym rada może rozpocząć obrady tylko w obecności co najmniej połowy swego ustawowego składu, czyli 8 radnych. 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 ust.1 statutu, bez podstawy prawnej, Rada Miejska ograniczyła możliwość rozpoczęcie 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.

Rada Gminy Miłkowo w § 83 i § 84 statutu uregulowała zagadnienie związane z wspólnymi sesjami Rady Miejskiej w Miłakowie 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 dotyczyć mają struktury i zagadnień wewnątrz gminnych. Nie mogą natomiast normować trybu pracy organów niebędących organami danej jednostki samorządu terytorialnego. Uregulowanie w statucie Gminy Miłkowo zagadnień dotyczących wspólnych sesji z radami innych jednostek samorządu terytorialnego należy zatem traktować jako wykroczenie poza upoważnienie ustawowe oraz 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/OI 859/17). Powyższe przesadza o konieczności wyeliminowania ww. przepisów z obrotu prawnego.

W § 94 ust. 5 statutu uchwalono, że kontrolujący zobowiązani są przed przystąpieniem do czynności kontrolnych okazać kierownikowi kontrolowanego podmiotu upoważnienie, o którym mowa w ust. 4 **oraz dowody osobiste**. Zobowiązanie do okazania dowodów osobistych 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 m.in. policjanci, funkcjonariusze Agencji Bezpieczeństwa wewnętrznego, strażnicy gminni (miejscy), funkcjonariusze Straży Granicznej.

W § 107 ust. 2 załącznika do uchwały, Rada poprzez sformułowanie: „celem podjęcia uchwały zobowiązującej osoby zarządzające mieniem komunalnym do zawarcia stosownej umowy w imieniu gminy”, nałożyła na Wójta, jako osobę zarządzającą mieniem komunalnym, obowiązek dokonywania określonych czynności. Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, do wyłącznej właściwości rady gminy należy: ustalanie wynagrodzenia wójta, stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności. W normie prawnej zawartej w art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym nie mieści się nakazanie stosowania konkretnych rozwiązań prawnych, ani też załatwienia konkretnej sprawy. W określeniu kierunków działania wójta, o których mowa w ww. przepisie ustawy o samorządzie gminnym, nie mieści się bowiem wydawanie poleceń organowi wykonawczemu gminy, co do sposobu załatwienia określonej sprawy. Rada może określać swoje intencje, dotyczące tego w jakim kierunku powinien działać organ wykonawczy gminy, ale nie może mu tego nakazać.

Należy wskazać, iż podjęcie uchwały, celem zobowiązania osoby zarządzającej mieniem komunalnym do podejmowania określonych działań w zakresie zarządu mieniem, narusza podział kompetencji, a tym samym narusza w szczególności art. 30 ust. 2 pkt 3 ww. ustawy.

Ponadto, w § 110 pkt 2 statutu, Rada Miejska zawarła przepis, zgodnie z którym, w skład Komisji Skarg, Wniosków i Petycji wchodzi 3 radnych. Natomiast, zgodnie z art. 18 b ustawy o samorządzie gminnym, w skład komisji skarg, wniosków i petycji

wchodzą radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów. Tym samym, nieuprawnione jest ograniczenie, którego dokonała Rada Miejska w § 110 statutu, wskazując, że w skład ww. komisji mogą wchodzić tylko trzech radni, gdyż Rada składa się z 15 radnych, a zatem klubów radnych może być 5. Rada Miejska w Miłakowie nie może z góry założyć, iż w Radzie Miejskiej w Miłakowie będą tylko 3 kluby radnych. Powyższy przepis został więc podjęty z rażącym naruszeniem prawa.

Przepisy § 132 oraz § 133 ust. 1 załącznika do uchwały, uzależniające udostępnienie protokołów z posiedzeń Rady i Komisji Rady, od ich formalnego zatwierdzenia, w sposób nieuprawniony ograniczają prawa obywateli do dostępu do informacji publicznej. Żaden przepis powszechnie obowiązującego prawa nie wskazuje, że protokół staje się dokumentem podlegającym udostępnieniu dopiero po jego formalnym zatwierdzeniu przez radę czy komisję.

Zgodnie z judykaturą (m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, w wyroku z dnia 8 maja 2014 r., sygn.: II SAB/Po 19/14, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu, w wyroku z dnia 3 grudnia 2009 r., sygn.: II SA/Op 333/09), statut gminy, w zakresie jakim określa dostęp do dokumentów i korzystania z nich, nie może wyłączać zasady jawności działania gminy i ograniczać dostępu do dokumentu jakim jest protokół sesji rady przed jego przyjęciem.

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 Chojęcki*



Otrzymują:

1. Przewodniczący Rady Miejskiej w Miłakowie,
2. Burmistrz Miłakowa