



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 01 kwietnia 2026 r.

WP-R.4131.9.2026

Rada Gminy w Chlewiskach

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, z późn. zm. dalej: *u.s.g.*)

stwierdzam nieważność:

uchwały nr XXX/9/2026 Rady Gminy w Chlewiskach z dnia 26 lutego 2026 r. w sprawie *uchwalenia Statutu Gminy Chlewiska*.

Uzasadnienie

Uchwałą nr XXX/9/2025 Rada Gminy w Chlewiskach uchwaliła Statut Gminy. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 5 marca 2026 r. Statut Gminy stanowi załącznik nr 1 do uchwały.

Działając z urzędu, organ nadzoru dokonał analizy podjętej regulacji statutowej, w wyniku której należy stwierdzić, co następuje.

Zgodnie z art. 22 ust. 1 *u.s.g.*: *Organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy określa statut gminy*. Przepis ustawy zatem ściśle określa, jaka materia prawna jest przedmiotem delegacji ustawowej. Przy tym należy podkreślić, iż uchwała w sprawie ustalenia treści statutu gminy jest aktem normatywnym – aktem prawa miejscowego, obowiązującym na obszarze Gminy Chlewiska. Akty prawa miejscowego to źródła prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły, stanowione na podstawie i w granicach ustaw przez organy samorządu terytorialnego. Akty prawa miejscowego są źródłami prawa powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 84 Konstytucji RP.

Podstawowym kryterium, stosowanym w analizie regulacji prawa miejscowego jest ich spójność z prawem (regulacjami) wyższej rangi. Jak stwierdził zasadnie Wojewódzki Sąd

Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 9 grudnia 2024 r.: *Statut gminy jako akt prawny pochodny i komplementarny względem przepisów ustawy o samorządzie gminnym nie może zawierać postanowień z nią sprzecznych ani też jego postanowienia nie mogą być interpretowane w sposób sprzeczny z przepisami tej ustawy, a także nie powinien powtarzać jej przepisów. Pamiętać bowiem należy, że akty prawa miejscowego to zawsze akty podustawowe, które ze swej istoty nie mogą wprowadzać szerszych uprawnień, względnie ograniczeń niż dopuszczone przez ustawę, stając się tym samym samodzielnym źródłem prawa i naruszając w ten sposób granice upoważnienia ustawowego (sygn. III SA/GI 790/24; LEX nr 3815715).* Dalej również, w tym samym wyroku, Sąd stwierdza: *Powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy stanowione przez organy uchwałodawcze jest niezgodne z zasadami legislacji. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Jest to również dezinformujące - trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy, a więc do naruszenia wymagania adekwatności. Uchwała nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą. Stanowione przez organy samorządu terytorialnego akty prawa miejscowego powinny regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte w oparciu o nią normy uzupełniały przepisy powszechnie obowiązujące.*

Powyższe stanowisko Sądu, zgodne z utrwalonym w ostatnich latach orzecznictwem sądowym i poglądami doktryny prawa, wskazuje na podstawowy kontekst badania legalności regulacji statutowej gminy. Należy również wskazać, iż dla tworzenia aktów normatywnych podstawowe znaczenie mają zapisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2026 r. poz. 300), wskazujące na podstawowe zasady tworzenia przepisów, takie jak redagowanie przepisów zwięźle i syntetycznie oraz w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm oraz jednoznaczne wyrażanie intencji prawodawcy.

Biorąc pod uwagę powyższe zasady, w ocenie organu nadzoru, badany załącznik do uchwały Rady Gminy w Chlewiskach – Statut Gminy - zawiera szereg istotnych naruszeń prawa. Liczba i skala naruszeń powoduje, iż działania nadzorcze muszą odnosić się do całości regulacji, niemożliwe jest stwierdzenie nieważności jedynie niektórych zapisów Statutu.

W § 17 Statutu dokonano zapisów dotyczących głosowania w Radzie Gminy. Naruszenie prawa polega na tym, iż dokonano regulacji tylko w zakresie głosowań jawnych, pomijając całkowicie głosowania tajne, którym poświęcono uwagę dopiero w § 86 Statutu. Ze względu na to, że § 17 Statutu zawarty jest w Rozdziale II pt. Organizacja wewnętrzna oraz tryb pracy organów gminy, Statut jest pozbawiony kompleksowej regulacji i wprowadza w błąd co do możliwego sposobu głosowania. Regulacja statutowa winna opisywać instytucje prawne w sposób spójny, dający się odczytać w sposób jednoznaczny przez każdego, ponieważ właśnie każdego mieszkańca gminy dotyczy.

§ 23 Statutu stanowi powtórzenie treści art. 18 *u.s.g.*, co stanowi, jak wskazano wyżej, istotne naruszenie prawa.

W § 25, dotyczącym jawności działania organów Gminy, wprowadzono ust. 5, w którym uprawniono Przewodniczącego Rady oraz Wójta do ustosunkowania się do wniosku o wgląd w dokumenty Rady i „dokumenty Wójta” (cytat za ust. 4) w ciągu 14 dni i określenia zakresu oraz sposobu udostępnienia dokumentów. Taki przepis narusza zapisy regulacji dotyczących dostępu do informacji publicznej. Jak stwierdził WSA w Lublinie w wyroku z dnia 14 listopada 2017 r. (sygn. II SA/Lu 585/17; LEX nr 2430748): *Na mocy art. 11b ust. 3 u.s.g. rada gminy została upoważniona do określenia w statucie gminy zasad dostępu do dokumentów i korzystania z nich. Pojęcie "zasad dostępu i korzystania z dokumentów" jest określeniem węższym niż ogólne pojęcie prawa do uzyskiwania informacji publicznej. Przez zasady należy rozumieć bowiem dyrektywy proceduralne, które mają wyłącznie charakter techniczno-organizacyjny. W zakresie ustawowego upoważnienia dla rady gminy nie mieści się natomiast prawo do ograniczenia zasady jawności działania organów samorządu terytorialnego, ani też do rozstrzygnięcia o zakresie informacji podlegających udostępnieniu.* Dokonując regulacji w tej sprawie, Rada winna dostosować się do wskazanej w wyroku reguły. Natomiast tzw. „dokumenty Wójta”, o których mowa w Statucie, to w istocie dokumenty wytworzone i przetwarzane w Urzędzie Gminy, do których w pełni mają zastosowanie przepisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. *o dostępie do informacji publicznej* (Dz. U. z 2022 r. poz. 902). W ocenie organu nadzoru omawiana regulacja może mieć wymiar wyłącznie techniczno-organizacyjny i uwzględniać kontekst wskazanej ustawy, gdzie 14 dni wyznaczono na udzielenie informacji publicznej, a nie na rozważania w tej sprawie.

W § 28 ust. 21 stanowi powtórzenie treści ust. 6, co narusza zasady techniki prawodawczej i wprowadza bałagan do regulacji.

W § 29 ust. 1 zapisano, iż „Komisja skarg, wniosków i petycji jest powoływana przez Radę w liczbie od 3 do 5 członków lub niemniejszej niż liczba klubów”. Zapis taki jest niedopuszczalny – zgodnie z treścią art. 23 ust. 2 i 3 *u.s.g.* radni mogą tworzyć kluby radnych, a klub radnych tworzy co najmniej 3 radnych. Zatem, przy 15 radnych Rady Gminy klubów nie może być więcej niż 5, co czyni wskazany zapis nieprawidłowym co do zasady.

Dodatkowo, w § 29 ust. 2 zapisano, że komisja rozpatruje wstępnie wpływające do Rady skargi, wnioski i petycje. Pomijając niejasność co do słowa „wstępnie” (chodzi zapewne o to, że komisja przygotowuje stanowisko dla Rady, która rozstrzyga „ostatecznie”), to zapis nie jest zgodny z treścią art. 18b ust. 1 *u.s.g.*: *Rada gminy rozpatruje skargi na działania wójta i gminnych jednostek organizacyjnych; wnioski oraz petycje składane przez obywateli; w tym celu powołuje komisję skarg, wniosków i petycji.* Przepis precyzyjnie wskazuje, jakie skargi rozpatruje Rada i nie jest dozwolone modyfikowanie tego zapisu w Statucie, a wynika z niego w obecnym kształcie, że zakres przedmiotowy skarg, wniosków i petycji jest niczym nieograniczony.

Zawarte w § 37 do 40 zapisy Statutu poświęcone są zadaniom Wójta Gminy i stanowią powtórzenie regulacji *u.s.g.*, co, jak wskazano wyżej, nie jest dopuszczalne, tym bardziej, że zawarty w § 39 Statutu katalog kompetencji jest niekompletny względem ustawy, co tylko potwierdza tezę, że cytowanie ustaw jest ryzykowne i nie należy stosować takiej praktyki. W § 41 ust. 2 zawarto zapis potoczny, iż „kontakty Wójta z pracownikami Urzędu określa regulamin organizacyjny Urzędu”. Tymczasem, zgodnie z art. 33 *u.s.g.* regulamin organizacyjny określa organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy. Treść § 42 i 43 ust. 1 powtarza i częściowo modyfikuje zapisy ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. *o pracownikach samorządowych* (Dz. U. z 2024 r. poz. 1135), podobnie, jak § 44 ust. 1 w odniesieniu do sekretarza gminy (a nie sekretarza, jak zapisano w Statucie), z tym, że w tym przypadku dokonano już znaczącej modyfikacji przepisu art. 5 ust. 4 ustawy *o pracownikach samorządowych*. W kontekście wskazywanego wyżej art. 33 *u.s.g.* zapis § 45 jest nieuprawniony.

W ocenie organu nadzoru nie są zatem dopuszczalne – jako powtarzające i modyfikujące ustawy – zapisy Statutu, objęte § 37-45.

Treść § 46 ust. 1 jest wprost sprzeczna z art. 20 ust. 2 *u.s.g.* w brzmieniu: *Pierwszą sesję nowo wybranej rady gminy zwołuje komisarz wyborczy na dzień przypadający w ciągu 7 dni po upływie kadencji rady*, a nie „po ogłoszeniu zbiorczych wyników wyborów”, jak zapisano w Statucie.

W § 51 ust. 2 Statutu zapisano, że radny może być członkiem nie więcej niż dwóch komisji stałych i przewodniczyć nie więcej niż jednej z nich – przepis ten nie jest sprzeczny z prawem, jednakże blokuje działalność Rady, wprowadzając ograniczenie, które może w praktyce być niewygodne. Natomiast sprzeczny z prawem jest zapis ust. 3 tego paragrafu, gdzie zakazano łączenia przewodniczenia komisji stałej z funkcją przewodniczącego Rady. Zwrócić trzeba uwagę, że zgodnie z art. 18a ust. 2 i 18b ust. 2 *u.s.g.* nie można łączyć członkostwa w komisjach rewizyjnej oraz skarg, wniosków i petycji z funkcją przewodniczącego i wiceprzewodniczącego rady – zatem zapis § 51 ust. 3 jest przyjęty bez podstawy prawnej.

§ 52 Statutu powtarza w części zapisy art. 23 *u.s.g.* pomijając jednak podstawową zasadę, iż klub radnych tworzy co najmniej 3 radnych.

Rozdział IV Statutu został zatytułowany: „Organy wewnętrzne Rady Gminy”. Także w § 53 zapisano, że organami wewnętrznymi są Przewodniczący Rady i Komisje Rady. Należy wskazać na brak uzasadnienia do nazywania przewodniczącego i komisji „organami wewnętrznymi Rady”. Regulacje art. 19 i 21 *u.s.g.* statuują pozycję i zadania przewodniczącego i komisji, na pewno natomiast nie nadają im statusu organów. Niedopuszczalne jest, jak wielokrotnie wskazywano wyżej, modyfikowanie ustaw i tworzenie konstrukcji niemieszczących się w porządku prawnym.

Niezrozumiały jest zapis § 68 ust. 3 Statutu – skoro zgodnie z ust. 1 o sesji zawiadamia się pisemnie lub pocztą elektroniczną (w tym drugim przypadku za zgodą zainteresowanego), co mieści się w regulacji art. 20 ust. 1 *u.s.g.*, to nie jest jasne, o jakich przypadkach mowa w ust. 3. Jeśli oznaczać ma to, że jeśli ktoś nie wyrazi zgody na doręczenia elektroniczne, to nie będzie mu nic doręczane i może sobie odebrać dokumentację w Urzędzie Gminy, to taka regulacja jest sprzeczna i ze wspomnianym ust. 1, jak i z treścią ustawy.

W § 72 ust. 1 zapisano, iż „Rada obraduje i podejmuje uchwały w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby radnych, z wyjątkiem przypadków określonych w ustawie o samorządzie gminnym”. Zapis taki nie przystaje do konstrukcji art. 14 ust. 1 *u.s.g.* w brzmieniu: *Uchwały rady gminy zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej*. Po pierwsze, tzw. quorum oznacza zdolność do podejmowania uchwał i tylko w tym zakresie ustawodawca ustala zasady. Rada może więc przy braku quorum obradować, ale nie może podejmować uchwał. Po drugie, zastrzeżenie *chyba że ustawa stanowi inaczej* odnosi się do większości głosów, a nie do quorum. Zatem zapis Statutu jest całkowicie błędny.

Na tle powyższego zapis § 72 ust. 4, gdzie przewidziano, iż „w przypadku braku quorum Przewodniczący Rady wyznacza termin posiedzenia tej sesji” jest nieczytelny, choć zapewne autorowi chodziło o wyznaczenie następnego terminu sesji, wobec niemożności realizacji porządku obrad.

W § 76 ust. 2 dokonano modyfikacji zapisu art. 20 ust. 1 i 1a *u.s.g.*, gdzie ustawodawca wskazał prostą zasadę: rada obraduje według porządku obrad ustalonego w materiałach przekazanych radnym przed sesją i przyjętych, a zmiana takiego porządku może nastąpić *bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady*. Zatem przewodniczący nie może, nawet w uzasadnionych przypadkach, dokonać zmiany kolejności punktów „za przyzwoleniem Rady”. Sposób zmiany porządku obrad, jak wskazano wyżej, reguluje ściśle art. 20 ust. 1a *u.s.g.*

W § 79 ust. 3 oraz w § 80 ust. 1 zapisano uprawnienie Przewodniczącego Rady do wykluczenia radnego z obrad i nakazania opuszczenia Sali obrad, a także do nakazania opuszczenia obrad osobom spośród publiczności. W art. 19 ust. 2 zdanie pierwsze *u.s.g.* stanowi: *zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady*. Gdy chodzi o osoby radnych, to orzecznictwo sądowe akceptuje na tle powyższego przepisu uprawnienie przewodniczącego do usunięcia radnego z obrad, jednakże w ściśle określonych warunkach (orzeczenia NSA: sygn. II OSK 20/17, LEX nr 2735395, II OSK 2736/19, LEX nr 2782207), a jednym z nich jest możliwość natychmiastowego odwołania się. Tymczasem w § 79 ust. 4 zapisano jedynie, że „radny może odwołać się na piśmie od decyzji Przewodniczącego do Rady”. Taki zapis nie gwarantuje niezwłoczności oceny prawidłowości działania Przewodniczącego, zatem zapisy Statutu są ułomne. Natomiast brak jest podstaw prawnych do zapisu § 79 ust. 5, w którym przewidziano, iż „wykluczony z posiedzenia radny nie otrzymuje diety za to posiedzenie, z którego został wykluczony” – kwestię diet radnych określa Rada w odrębnej uchwale na podstawie art. 25 ust. 4 *u.s.g.* Ponadto nie jest dopuszczalny zapis § 80 ust. 1 Statutu. Zakłócanie porządku jest wykroczeniem, zatem jedynym możliwym rozwiązaniem w takich przypadkach jest wezwanie Policji, gdyż uprawnienia Przewodniczącego Rady, nawet w kontekście przywołanych orzeczeń NSA, ograniczają się do radnych, a nie do publiczności.

W § 100 i 101 Statutu uregulowano kwestie, dotyczące interpelacji i zapytań. Sprawę tę reguluje przepis art. 24 ust. 3-7 *u.s.g.*, natomiast wskazane zapisy Statutu dokonują nieuprawnionej modyfikacji regulacji ustawowej. W § 100 ust. 1 nieprawidłowo określono termin do udzielenia odpowiedzi na interpelację - wójt, lub osoba przez niego wyznaczona, jest zobowiązana udzielić odpowiedzi na piśmie nie później niż w terminie 14 dni od dnia

otrzymania interpelacji lub zapytania, a nie od złożenia interpelacji na ręce Przewodniczącego Rady. Natomiast w § 101 ust. 2-4 wprowadzono regulację całkowicie niezgodną z przywołanymi przepisami *u.s.g.* – zgodnie z ustawą interpelacje i zapytania są traktowane jednorodnie, różnią się tylko przedmiotem, zatem nie można ich różnicować proceduralnie w Statucie.

Rozdział X Statutu pn. Gospodarka finansowa gminy oraz treść § 102 Statutu są nieuprawnione, ponieważ odnoszą się do kwestii uregulowanych w *u.s.g.*, ale przede wszystkim wykraczają poza materię statutową – jak wskazano na wstępie, Statut ma regulować wyłącznie organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy.

Z powyższych względów rozstrzygnięcie nadzorcze jest konieczne i uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały w całości, z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/