



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 17 czerwca 2025 r.

Poz. 2667

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.179.2025 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 13 czerwca 2025 r.

Na podstawie art. 85, art. 86 i art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 z późn. zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

-§ 15 ust. 2, § 18 ust. 5, § 27 ust. 1 zdanie drugie uchwały Nr XVI/168/2025 Rady Gminy Jasło z dnia 7 maja 2025 r. w sprawie Statutu Gminy Jasło.

Uzasadnienie

Rada Gminy Jasło (dalej: Rada Gminy) w dniu 7 maja 2025 r. podjęła uchwałę Nr XVI/168/2025 w sprawie Statutu Gminy Jasło. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 15 maja 2025 r.

Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza uchwały wykazała, że regulacje tego aktu naruszają obowiązujące przepisy prawa. W związku z tym, w dniu 2 czerwca 2025 r. zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia jej nieważności w w/w części. W dniu 9 czerwca 2025 r. Gmina Jasło złożyła wyjaśnienia w sprawie.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 19, art. 20 ust. 1, art. 28aa ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 z późn. zm.).

W § 15 ust. 2 analizowanej uchwały Rada Gminy uregulowała następująco: „Po odwołaniu Przewodniczącego, do czasu wyboru nowego Przewodniczącego dalsze obrady sesji prowadzi Wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem”.

Według organu nadzoru przedmiotowe postanowienie stanowi modyfikację art. 19 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z ust. 2 tego przepisu zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. Przewodniczący może wyznaczyć do wykonywania swoich zadań wiceprzewodniczącego. W przypadku nieobecności przewodniczącego i niewyznaczenia wiceprzewodniczącego, zadania przewodniczącego wykonuje wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem. Natomiast stosownie do ust. 7 tego przepisu w przypadku odwołania lub przyjęcia rezygnacji przewodniczącego i wiceprzewodniczących oraz niewybrania w ich miejsce osób do pełnienia tych funkcji w terminie 30 dni od dnia przyjęcia rezygnacji albo od dnia odwołania, sesję rady gminy w celu wyboru przewodniczącego, zwołuje wojewoda. Sesja zwoływana jest na dzień przypadający w ciągu 7 dni po upływie terminu, o którym mowa w zdaniu pierwszym. Jak stanowi art. 19 ust. 8 w/w ustawy sesję rady gminy, o której mowa w ust. 7, do czasu wyboru przewodniczącego prowadzi najstarszy wiekiem radny obecny na sesji, który wyraził zgodę na prowadzenie sesji.

Organ nadzoru nie zgadza się ze stanowiskiem Wójta Gminy Jasło przedstawionym w korespondencji z dnia 9 czerwca 2025 r., że regulacje ustawowe nie rozwiązują problemu, kto ma w dalszym ciągu prowadzić obrady po odwołaniu przewodniczącego rady gminy.

Odnosząc się do powyższego należy wskazać, że w doktrynie i orzecznictwie sądowym prezentowany jest pogląd, że w razie skutecznego odwołania przewodniczącego rady dalsze prowadzenie obrad rady gminy powinien przejąć wiceprzewodniczący rady (por. red. Dr P. Dremlakowski, dr hab. P. J. Suwaj, Legalis/el, 2023, wyroki NSA z dnia 13.07.2017 r., sygn. akt II OSK 1215/17 oraz z dnia 18.01.2022 r., sygn. akt III OSK 885/21, wyrok WSA w Opolu z dnia 09.07.2020 r., sygn. akt II SA/Op 158/20). Przyjąć należy, że w razie odwołania tylko przewodniczącego rady sesję dalej może prowadzić wskazany wiceprzewodniczący lub wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem (tak w B. Dolnicki (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. II, WKP 2021).

W związku z powyższym należy zaznaczyć, że z utrwalonych poglądów w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wynika, że przepisy prawa administracyjnego mają charakter *ius cogens*, a organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Analogia jako metoda wykładni, mająca służyć konstruowaniu kompetencji do tworzenia nieprzewidzianych prawem regulacji, mających wpływ na prawa jednostki, w oparciu o odrębne regulacje prawne, jest niedopuszczalna. Oparte na analogii domniemania i subiektywna ocena luk w ustawie jako będących wyrazem nieracjonalności ustawodawcy, nie mogą stanowić podstawy do oceny naruszeń prawa (por. wyrok NSA z dnia 15.01.2013 r., sygn. akt II OSK 2451/12).

Podkreślenia również wymaga, że uchwały rady gminy podjęte na sesji zwołanej przez osobę nieuprawnioną naruszają art. 20 ustawy o samorządzie gminnym. Istotnym naruszeniem przepisów, które powinno skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały, jest pogwałcenie przepisów regulujących procedurę jej podjęcia, a więc m.in. niezgodne z prawem zwołanie sesji rady oraz prowadzenie obrad rady przez osobę nieuprawnioną. Podjęcie uchwały na sesji zwołanej przez osobę nieuprawnioną uzasadnia stwierdzenie jej nieważności. Zwołanie sesji rady gminy w trybie niezgodnym z przepisami wskazanej ustawy może prowadzić do uznania, że w ten sposób radni nie mogą w sposób wiążący podejmować rozstrzygnięć zastrzeżonych do kompetencji rady gminy (tak w wyroku WSA w Gliwicach z dnia 15.12.2022 r. o sygn. akt III SA/Gl 505/22).

W § 18 ust. 5 badanej uchwały Rada Gminy uregulowała następująco: „Projekty uchwał doręcza się Radnym w formie elektronicznej, w tym z wykorzystaniem poczty internetowej na adres e-mail wskazany przez Radnego lub dedykowanej aplikacji do obsługi posiedzeń Rady. Uznaje się, że zawiadomienie drogą elektroniczną oraz dostarczenie materiałów jest skuteczne z dniem, w którym wprowadzono je do środków komunikacji elektronicznej”.

Organ nadzoru nie zgadza się z wyjaśnieniami Wójta Gminy Jasło z dnia 9 czerwca 2025 r., iż § 18 ust. 5 analizowanej uchwały Rada Gminy może określać techniczny sposób doręczenia projektu uchwały radnym, wskazując jednocześnie kiedy nastąpi skutek takiego doręczenia.

Przepis art. 20 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że rada gminy obraduje na sesjach zwoływanych przez przewodniczącego w miarę potrzeby, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał. do zawiadomienia o zwołaniu sesji dołącza się porządek obrad wraz z projektami uchwał. Oznacza to, że *zawiadomienie* o zwołaniu *sesji* jak i *doręczenie* materiałów powinno być *skuteczne*. Pomimo to, analizowany zapis statutu Gminy Jasło wprowadza fikcję doręczenia, a więc przyjmuje je za skuteczne „z dniem, w którym wprowadzono je do środków komunikacji elektronicznej”. Przy tym uchwałodawca nie uzależnił wyżej opisanego doręczenia od warunków, że doręczenie będzie skuteczne jeżeli radny mógł zapoznać się z treścią korespondencji. Przedmiotowy zapis statutu Gminy Jasło jest więc sprzeczny z zasadami składania oświadczeń woli wynikającymi z ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2024 r. poz. 1061 z późn. zm.). Zgodnie z art. 61 § 2 tej ustawy, oświadczenie woli wyrażone w postaci elektronicznej jest złożone innej osobie z chwilą, gdy wprowadzono je do środka komunikacji elektronicznej w taki sposób, żeby osoba ta mogła zapoznać się z jego treścią.

Zaznaczenia wymaga fakt, że statut jest zbiorem przepisów regulujących najważniejsze sprawy dla wspólnoty samorządowej, w tym m.in. organizacji wewnętrznej gminy i trybu pracy jej organów (art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Jako akt prawa miejscowego stanowi konstytucyjne źródło powszechnie obowiązującego prawa na obszarze działania danej gminy (art. 87 Konstytucji RP) i nie może zawierać postanowień sprzecznych z aktami prawnymi wyższego rzędu. Obowiązek dostarczenia radnym projektu uchwały przed sesją, na której ma być przedmiotem głosowania, nie tylko zapewnia wszystkim radnym możliwość merytorycznego przygotowania się do zajęcia stanowiska w sprawie, ale - co równie istotne - chroni mniejszość radnych, którzy powiadomieni o treści projektu, którego nie akceptują, mogą podjąć starania o pozyskanie poparcia dodatkowej liczby radnych (tak w wyroku WSA w Krakowie z dnia 6 listopada 2007 r. o sygn. akt III SA/Kr 783/07). Nie ulega wątpliwości, iż istota demokracji wymaga, aby wszyscy członkowie organu kolegialnego mieli zapewnione prawo czynnego udziału w posiedzeniu takiego organu.

-§ 27 ust. 1 zdanie drugie badanej uchwały Rada Gminy stanowi, że wystąpienie na sesji nie powinno trwać dłużej niż 5 minut. Organ nadzoru wskazuje, że w/w zapis narusza art. 28aa ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten stanowi, że w debacie nad raportem o stanie gminy radni zabierają głos bez ograniczeń czasowych. W związku z tym, postanowienie statut nie może ograniczać tego prawa przyznanego radnym w ustawie poprzez wyznaczenie im ram czasowych również w przypadku zabierania głosu w debacie nad raportem o stanie gminy. Organ nadzoru nie podziela stanowiska Wójta Gminy Jasło z dnia 9 czerwca 2025 r., że uregulowany w statucie czas wystąpienia ma jedynie charakter instrukcyjny dla radnych i przewodniczącego, na co wskazuje sformułowanie zawarte w w/w zapisie „nie powinny trwać” oraz odnosi się tylko do standardowego trybu obradowania na sesjach rady gminy. Wprowadzenie regulacji w statucie gminy, wyznaczającej limity czasu jaki ma rozmówca przemawiający w czasie obrad rady gminy, byłoby zgodne z przepisami ustawy o samorządzie gminnym, o ile uwzględniałoby wyjątek, o którym mowa w przepisie art. 28aa ust. 5 tej ustawy.

Według organu nadzoru wskazane nieprawidłowości w w/w uchwale trzeba zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa, za które uznaje się naruszenie powodujące, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia oraz wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją, co nastąpiło w niniejszej sprawie (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 stycznia 2022 r. o sygn. akt III OSK 542/21, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r. o sygn. akt II SA/Wa 2197/16).

Podsumowując, wymaga podkreślenia, że zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.; dalej Konstytucja RP) organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Jak wskazuje się w orzecznictwie sądowym konstytucyjna zasada praworządności wyrażona w art. 7 w zw. z art. 94 Konstytucji RP wymaga, by materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała jego zakresu. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Należy bowiem pamiętać, że w świetle art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Magdalena Kryczka
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru