



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 8 grudnia 2022 r.

Poz. 6367



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.406.2022 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 5 grudnia 2022 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr LIII/283/22 Rady Gminy Niedzwica Duża z dnia 25 października 2022 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Niedzwica Duża, w części obejmującej § 4 ust. 5 zdanie pierwsze i drugie, § 14 ust. 10 pkt 3 w brzmieniu: „proponowanego”, § 15 ust. 6 pkt 1 w brzmieniu: „projektu”, § 15 ust. 7 pkt 3 w brzmieniu: „i przeprowadzenie procedury jego przyjęcia”, § 16 ust. 1, § 16 ust. 2 pkt 2, § 17 ust. 7, § 18 ust. 2 zdanie pierwsze w brzmieniu: „proponowanym”, § 18 ust. 3 zdanie pierwsze w brzmieniu: „proponowanym”, § 18 ust. 4 w brzmieniu: „a materiały na sesję mogą być doręczone bezpośrednio przed jej rozpoczęciem”, § 20 ust. 3, § 21 ust. 1 pkt 2, § 25 ust. 6 w brzmieniu: „proponowanym” oraz § 30 ust. 7, § 37 ust. 9, § 46 ust. 3, § 48 oraz § 54 Statutu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LIII/283/22 Rady Gminy Niedzwica Duża z dnia 25 października 2022 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Niedzwica Duża, w części obejmującej § 4 ust. 5 zdanie pierwsze i drugie, § 14 ust. 10 pkt 3 w brzmieniu: „*proponowanego*”, § 15 ust. 6 pkt 1 w brzmieniu: „*projektu*”, § 15 ust. 7 pkt 3 w brzmieniu: „*i przeprowadzenie procedury jego przyjęcia*”, § 16 ust. 1, § 16 ust. 2 pkt 2, § 17 ust. 7, § 18 ust. 2 zdanie pierwsze w brzmieniu: „*proponowanym*”, § 18 ust. 3 zdanie pierwsze w brzmieniu: „*proponowanym*”, § 18 ust. 4 w brzmieniu: „*a materiały na sesję mogą być doręczone bezpośrednio przed jej rozpoczęciem*”, § 20 ust. 3, § 21 ust. 1 pkt 2, § 25 ust. 6 w brzmieniu: „*proponowanym*” oraz § 30 ust. 7, § 37 ust. 9, § 46 ust. 3, § 48 oraz § 54 Statutu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr LIII/283/22 Rady Gminy Niedzwica Duża została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 listopada 2022 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Niedzwica Duża przyjęła Statut Gminy Niedzwica Duża.

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie statutu gminy.

Ustawa o samorządzie gminnym określa, że statut gminy stanowi o ustroju gminy (art. 3 ust. 1), ponadto uregulowaniu w statucie gminy podlegają zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki

pomocniczej (art. 5 ust. 3), zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich (art. 11b ust. 3), zasady i tryb działania komisji rewizyjnej (art. 18a ust. 5), zasady i tryb działania komisji skarg, wniosków i petycji (art. 18b ust. 3), organizacja wewnętrzna oraz tryb pracy organów gminy (art. 22 ust. 1) oraz zasady działania klubów radnych (art. 23 ust. 4).

Podkreślenia wymaga, iż uprawnienie rady gminy do normowania w drodze statutu kwestii związanych z organizacją wewnętrzną oraz trybem pracy organów gminy nie oznacza jednocześnie pełnej i nieograniczonej dowolności organu stanowiącego w tym zakresie. Uprawnienie to należy bowiem rozumieć jako prawo do takiej regulacji organizacji wewnętrznej oraz trybu prac rady, która nie jest sprzeczna z przepisami ustawowymi.

W wyroku z dnia 14 listopada 2017 r., sygn. akt II OSK 427/16, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, iż: „zgodnie z art. 169 ust. 1 Konstytucji RP, jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych, zaś ustroj wewnętrzny tych jednostek określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące. Wywodzi się zasadę samodzielności gminy w zakresie kształtowania struktury organizacyjnej swoich organów, tak, by w maksymalny sposób wypełniła ona swoje zadania. W układach samorządowych (zdecentralizowanych) statut jest wyrazem swego rodzaju autonomii w zakresie regulacji "życia wewnętrznego" w samorządzie; należy go traktować jako integralną część ustrojowego prawa samorządu. Statut może regulować wszystkie zagadnienia ustrojowe gminy nienormowane wyraźnie w ustawie, byleby nie był sprzeczny z przepisami ustawowymi”.

Zgodnie z § 4 ust. 5 statutu, *konsultacyjny charakter ma Młodzieżowa Rada Gminy. Zgodę na utworzenie Młodzieżowej Rady Gminy wyraża Rada na wniosek zainteresowanych środowisk. Zasady działania i tryb wyboru członków określa jej statut nadany przez Radę.*

Regulacja § 4 ust. 5 zdanie pierwsze i drugie statutu stanowią modyfikację art. 5b ust. 2 i 5 ustawy o samorządzie gminnym. Przepisy te stanowią, że rada gminy może wyrazić zgodę na utworzenie młodzieżowej rady gminy z własnej inicjatywy lub na wniosek: 1) wójta; 2) podmiotów reprezentujących zainteresowane środowiska, w szczególności: a) organizacji pozarządowych lub podmiotów określonych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2020 r. poz. 1057 oraz z 2021 r. poz. 1038, 1243, 1535 i 2490), działających na terenie danej gminy, b) samorządu uczniowskiego lub samorządu studenckiego z terenu danej gminy (art. 5b ust. 2). Młodzieżowa rada gminy ma charakter konsultacyjny, doradczy i inicjatywny (art. 5b ust. 5).

Rada Gminy nie jest uprawniona do stanowienia o sposobie powołania młodzieżowej rady gminy oraz jej charakteru w sposób odmienny niż ustawa.

Powtarzanie regulacji ustawowych, a tym bardziej ich modyfikacja przez przepisy uchwały może doprowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji ustawodawcy. Należy zatem uznać, że powszechnie obowiązujący porządek prawny narusza w stopniu istotnym modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.

Stosownie do treści § 14 ust. 10 pkt 3 statutu, klubom radnych przysługują uprawnienia wprowadzania punktów do *proponowanego* porządku obrad.

W § 15 ust. 6 statut stanowi, że przygotowanie i zwołanie sesji Rady Gminy obejmuje: 1) przygotowanie *projektu* porządku obrad; 2) zawiadomienie Radnych o terminie i miejscu sesji oraz przekazanie projektów uchwał; 3) zaproszenie gości.

Stosownie do treści § 15 ust. 7 pkt 3 statutu, prowadzenie obrad na sesji Rady Gminy obejmuje w szczególności przedstawienie porządku obrad i *przeprowadzenie procedury jego przyjęcia*.

Zgodnie z § 16 ust. 1 statutu, *projekt porządku obrad* przygotowuje Przewodniczący Rady, uwzględniając w nim w szczególności (...).

W § 16 ust. 2 pkt 2 statutu Rada przyjęła, że porządek obrad winien obejmować w szczególności *przyjęcie porządku obrad*.

W § 17 ust. 7 statutu wskazano, że *projekty uchwał* winny być wprowadzone do porządku obrad na najbliższej sesji, po dniu złożenia, jeśli wpłynęły do Rady Gminy w terminie określonym w § 16 ust. 1 pkt 1.

W § 18 ust. 2 statutu zdanie pierwsze przyjęto, że sesja zwołana jest prawidłowo, gdy zawiadomienie o terminie i miejscu sesji wraz z *proponowanym* porządkiem obrad i projektami uchwał dostarczone zostanie do wszystkich Radnych na co najmniej 5 dni przed terminem sesji.

Jak stanowi § 18 ust. 3 zdanie pierwsze statutu, zawiadomienie o terminie i miejscu sesji wraz z *proponowanym* porządkiem obrad i projektami uchwał dostarczone zostanie do wszystkich Radnych za pomocą poczty elektronicznej lub innego medium elektronicznego.

W § 20 ust. 3 statutu zostało przyjęte, że *obrady sesji odbywają się według przyjętego, w sposób zgodny z § 21 ust. 2 porządku obrad.*

Zgodnie z § 21 ust. 1 pkt 2 statutu, po otwarciu sesji Przewodniczący Rady w *przypadku wymaganego quorum, przedstawia do akceptacji, zgodnie z zasadami określonymi w niniejszym statucie, porządek obrad.*

W § 25 ust. 6 statut stanowi, że kontynuowanie przerwanych prac nad projektem uchwały, o której mowa w ust. 4, winno nastąpić na najbliższej sesji, a fakt ten musi mieć odzwierciedlenie w *proponowanym* porządku obrad tej sesji.

Przytoczone regulacje w zakresie, w jakim stanowią o przyjęciu proponowanego porządku obrad oraz o przyjęciu przez Radę porządku obrad, naruszają treść art. 21 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym 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.

Z brzmienia cytowanego przepisu wynika, że przygotowywany przez Przewodniczącego porządek obrad nie jest projektem czy luźną propozycją lecz wiążącym dokumentem, doręczanym radnym przed sesją, w oparciu o który ma następować kolejność procedowania na sesji.

Należy również zauważyć, że nie jest to projekt porządku obrad, nad którym radni będą musieli debatować, a następnie go uchwalić czy zatwierdzić, ale wyraźne wskazanie, jakimi kolejno problemami rada będzie się zajmować i jakie ewentualnie uchwały winna na danym posiedzeniu podjąć. Ma on zatem dla radnych charakter wiążący. Ustalając porządek obrad, przewodniczący winien się kierować ustalonym planem pracy rady i jej komisji, które omawiają poszczególne projekty uchwał wpływające do rady i przygotowują stosowne wnioski do projektów uchwał. Nie ulega wątpliwości, że inicjatywa zamieszczenia w porządku obrad określonych problemów może pochodzić od tych samych podmiotów, które mogą wystąpić o zwołanie sesji rady, a więc przede wszystkim od wójta, komisji rady, grupy radnych, grup mieszkańców, organizacji społecznych itp. Rozstrzygnięcie w sprawie porządku obrad należy jednak do przewodniczącego rady. Ewentualna zmiana tak ustalonego porządku obwarowana jest uzyskaniem bezwzględnej większości głosów ustawowego składu rady (art. 20 ust. 1a ustawy), co dodatkowo przemawia za tym, że przygotowany przez Przewodniczącego porządek obrad nie może być traktowany jako projekt czy propozycja.

Zgodnie z § 18 ust. 4 statutu, w przypadku określonym w par. 18 pkt 1 ust. 2 sesja może być zwołana w drodze skutecznego powiadomienia radnych, nie później niż w dniu poprzedzającym sesję (tzw. sesja nadzwyczajna), *a materiały na sesję mogą być doręczone bezpośrednio przed jej rozpoczęciem.*

Przytoczona regulacja w zakresie, w jakim stanowi o możliwości dostarczenia radnym materiałów na sesje bezpośrednio przed jej rozpoczęciem, narusza zasadę określoną w art. 20 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym 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.

Z brzmienia przytoczonego przepisu wynika, że zwołanie posiedzenia rady gminy należy do obowiązków przewodniczącego rady i jest on zobowiązany nie tylko zawiadomić o terminie sesji rady jak również o przewidzianym na niej porządku obrad, ale winien przekazać radnym projekty uchwał, które na danej sesji będą miały być podjęte. Unormowanie takie ma na celu umożliwienie poszczególnym radnym zapoznanie się z porządkiem obrad i merytoryczne przygotowanie się do nich.

Powyższe stanowisko znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Jak trafnie wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 21 sierpnia 2015 r., sygn. II SA/Gl 375/15, z mocy art. 20 ust. 1 zd. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (...), do zawiadomienia o zwołaniu sesji dołącza się porządek obrad wraz z projektami uchwał. Doręczenie radnym

projektu uchwały bez załącznika, stanowiącego jej istotny element (...), musi prowadzić do stwierdzenia istotnego naruszenia prawa z powodu uchybienia wymogowi ustawowemu.

W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się także, iż przegłosowanie na sesji rady uchwały, która nie została przekazana radnym w trybie przewidzianym ustawą o samorządzie gminnym - dotknięte jest wadą prawną, która skutkuje stwierdzeniem jej nieważności (por. wyroki WSA w Kielcach z dnia 14 maja 2015 r., sygn. II SA/Ke 316/15 ; WSA w Gliwicach z dnia 30 stycznia 2007 r. sygn. IV SA/Gl 838/06).

Z treści § 18 ust. 2 statutu wynika obowiązek dołączenia do zawiadomienia o sesji m. in. projektów uchwał na co najmniej 5 dni przed terminem sesji.

Przepis ten stanowi zatem zasadę, zgodnie z którą zawiadomienie o sesji wraz z porządkiem obrad i projektami uchwał dostarcza się radnym co najmniej 5 dni przed terminem sesji.

W § 30 ust. 7 statut stanowi, że *imiennie wykazy głosowań radnych podaje się do publicznej wiadomości w Biuletynie Informacji Publicznej oraz inny sposób zwyczajowo przyjęty na obszarze gminy.*

Treść niniejszej regulacji stanowi modyfikację art. 14 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym imienne wykazy głosowań radnych podaje się niezwłocznie do publicznej wiadomości w Biuletynie Informacji Publicznej i na stronie internetowej gminy oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty na obszarze gminy.

Jak wywiedziono powyżej modyfikacja przepisów ustawowych przez przepisy uchwały może doprowadzić do ich odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Powszechnie obowiązujący porządek prawny narusza w stopniu istotnym modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.

Stosownie do treści § 37 ust. 9 statutu, *w przypadku rozpatrywania przez poszczególne Komisje spraw dotyczących budżetu, na posiedzeniu powinien być obecny Skarbnik Gminy, lub wyznaczona przez niego osoba.*

Przytoczona regulacja stanowi nieuprawnioną ingerencję w kompetencje wójta, wynikające z i 5 ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie gminnym, wójt (burmistrz, prezydent miasta) wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy; organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta w drodze zarządzenia; wójt jest kierownikiem urzędu i wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (odpowiednio art. 33 ust. 1, 2, 3 i 5 ustawy).

Z przywołanych przepisów ustawowych wynikają wyłączne kompetencje Wójta sprawującego funkcję kierownika urzędu i zwierzchnika służbowego w stosunku do skarbnika gminy. Potwierdzają to również przepisy art. 7 pkt 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 530), w myśl którego czynności w sprawach z zakresu prawa pracy wobec skarbnika gminy wykonuje wójt.

W § 46 ust. 3 statut stanowi, że *udostępnienie informacji publicznych następuje w szczególności w drodze: 1) wyłożenia lub wywieszenia w miejscach ogólnie dostępnych; 2) tworzenia możliwości bezpośredniego przysłuchiwania się obradom; 3) przekazania do bezpośredniego wglądu dokumentów urzędowych; 4) ogłaszania wymaganych prawem informacji w Biuletynie Informacji Publicznej; 5) przez zainstalowanie w miejscach, o których mowa w pkt 1, urządzeń umożliwiających zapoznanie się z tą informacją.*

Jak stanowi § 48 statutu, *realizując zasadę jawnej działalności, wydaje się Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Gminy (ust. 1). Do publicznej wiadomości w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Gminy oraz na tablicy ogłoszeń w Urzędzie, podaje się w szczególności: 1) termin i porządek planowanych sesji Rady Gminy; 2) uchwały rady Gminy; 3) protokoły z Sesji; 4) zarządzenia Wójta (ust. 2).*

Zgodnie z § 54 statutu, *informacje, o których mowa w art. 8 i art. 14 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach, podlegają udostępnieniu w Biuletynie Informacji Publicznej.*

W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienia wykraczają poza zakres upoważnienia z art. 11b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że statut gminy określa zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich.

Przepis art. 11b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym stanowiący podstawę materialnoprawną przedmiotowych regulacji w statucie gminy może dotyczyć jedynie aspektów organizacyjno – technicznych o charakterze lokalnym, właściwych dla danej jednostki samorządu terytorialnego, a związanych z dostępem do dokumentów i korzystania z nich.

W myśl art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie. Ustawa ta normuje także tworzenie Biuletynu Informacji Publicznej.

Rada Gminy nie jest zatem uprawniona do określania sposobów udostępniania informacji publicznej ani zakresu informacji zamieszczanych w Biuletynie Informacji Publicznej.

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 16 września 2002r. (sygn. akt K 38/01 OTK-A 2002 Nr 5, poz. 59) użyte w art. 11b ust. 3 wyrażenie „zasady” odnosić się może jedynie do tych dyrektyw proceduralnych, które mają wyłącznie charakter techniczno – organizacyjny, a zarazem wskazują na sposób urzeczywistnienia materialnej treści prawa do informacji. Dyrektywy takie mogą dotyczyć tylko kwestii o stricte techniczno – porządkowym charakterze, jak – przykładowo – określenie czasu urzędowania, w którym dany dokument będzie udostępniany, wskazanie jednostki organizacyjnej odpowiedzialnej za udostępnienie określonych dokumentów, sprecyzowanie zasad, w oparciu o które odbywać się będzie ich kopiowanie, powielanie, dokonywanie wypisów itp.

Regulacje statutu dotyczące „zasad dostępu do dokumentów i korzystania z nich” nie mogą dotyczyć kwestii unormowanych w ustawie o dostępie do informacji publicznej i innych ustawach oraz w Konstytucji RP. Przepisy statutowe nie mogą obejmować zagadnień dotyczących materialnych aspektów tego prawa obywatelskiego, ani też tych aspektów proceduralnych dostępu do dokumentów i korzystania z nich, które mogłyby mieć wpływ na kształtowanie zakresu prawa do informacji lub jego realizację.

W zakresie kompetencji Rady Gminy nie mieści się zatem rozstrzygnięcie o formach, w jakich dopuszczalny jest dostęp do dokumentów w zakresie informacji podlegających udostępnieniu.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr LVI/239/2022 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Lech Sprawka

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Niedzwica Duża
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Niedzwica Duża