



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 23 grudnia 2024 r.

Poz. 6760



Wojewoda Lubelski

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.418.2024

z dnia 20 grudnia 2024 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Nr VIII/45/2024 Rady Gminy Końskowola z dnia 27 listopada 2024 r. w sprawie Statutu Gminy Końskowola, w części obejmującej § 16 ust. 3 w brzmieniu: „projekt”, § 16 ust. 4, § 49 ust. 2, § 64 ust. 4, § 65 ust. 2 w brzmieniu: „z wnioskiem o przesłanie właściwemu organowi i powiadomienie skarżącego” oraz § 73 ust. 2 Statutu Gminy, 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 2024 r. poz. 1465, ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr VIII/45/2024 Rady Gminy Końskowola z dnia 27 listopada 2024 r. w sprawie Statutu Gminy Końskowola, w części obejmującej § 16 ust. 3 w brzmieniu: „projekt”, § 16 ust. 4, § 49 ust. 2, § 64 ust. 4, § 65 ust. 2 w brzmieniu: „z wnioskiem o przesłanie właściwemu organowi i powiadomienie skarżącego” oraz § 73 ust. 2 Statutu Gminy, stanowiącego załącznik do uchwały.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr VIII/45/2024 została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 grudnia 2024 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Końskowola uchwaliła Statut Gminy Końskowola, który stanowi załącznik do uchwały.

Zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie gminnym, w statucie gminy określa się ustrój gminy (art. 3 ust. 1), zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostek pomocniczych (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), organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy (art. 22 ust. 1), zasady działania klubów radnych (art. 23 ust. 2), zasady udziału przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych w pracach rady gminy (art. 37a), uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy (art. 51 ust. 3).

Udzielona radzie gminy kompetencja ma szeroki zakres, co jednak nie oznacza dowolności w zakresie ustalania statutu gminy. Statut gminy jest aktem prawa miejscowego, a zatem zastosowanie znajduje przepis art. 94 Konstytucji RP, z którego wynika, iż organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego, obowiązujące na obszarze działania tych organów, jedynie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego a działania muszą mieścić się w granicach i na podstawie prawa (art. 7 Konstytucji RP).

Zgodnie z treścią § 16 ust. 3 Statutu Gminy, przyjętego przedmiotową uchwałą, w zawiadomieniu o sesji należy podać *projekt* porządku obrad oraz załączyć projekty uchwał i inne niezbędne materiały związane z porządkiem obrad, przy czym zawiadomienie wraz z materiałami dotyczącymi sesji poświęconej uchwaleniu budżetu lub sprawozdania z wykonania budżetu przesyła się radnym najpóźniej na 14 dni przed sesją.

W ocenie organu nadzoru przytoczona regulacja w brzmieniu: „*projekt*” została przyjęta z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten 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.

Z brzmienia cytowanego przepisu wynika, że przygotowywany przez Przewodniczącego porządek obrad nie jest projektem czy luźną propozycją lecz wiążącym dokumentem, doręczanym radnym przed sesją, który określa kolejność spraw procedowanych 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 będą przedmiotem procedowania na danym posiedzeniu. Ma on zatem dla radnych charakter wiążący. Ustalając porządek obrad, przewodniczący winien się kierować ustalonym porządkiem obrad.

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*”.

Stosownie do treści § 16 ust. 4 Statutu Gminy *w razie niedotrzymania terminów, o których mowa w ust. 2 i 3 rada może podjąć uchwałę o odroczeniu sesji i wyznaczyć nowy termin jej odbycia. Wniosek o odroczenie sesji może być zgłoszony przez radnego tylko na początku obrad przed przystąpieniem do uchwalenia porządku obrad.*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja narusza w stopniu istotnym art. 20 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Pojęcie zwołania sesji użyte w przytoczonym wyżej przepisie należy rozumieć jako należyte i wyczerpujące działanie mające na celu przekazanie radnym informacji o miejscu, terminie i programie sesji. Bez wątplenia obowiązkiem przewodniczącego rady jest zawiadomienie wszystkich radnych o każdej sesji. Przy czym nie może być żadnych wątpliwości co do tego, czy wszyscy radni zostali zawiadomieni.

Jak podnosi się w orzecznictwie sądów administracyjnych, prawa wszystkich radnych muszą być przestrzegane i szanowane. Mechanizmy podejmowania rozstrzygnięć w sprawach publicznych nie powinny służyć dyktatowi większości, lecz muszą pozwalać na artykułowanie w tym procesie także interesów mniejszości (por. m. in. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 24 listopada 2015r., sygn. II SA/Bk 366/15).

W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że obowiązek dostarczenia radnym projektu uchwały przed sesją, na której ma być przedmiotem głosowania, zapewnia wszystkim radnym możliwość merytorycznego przygotowania się do zajęcia stanowiska w sprawie. Jest to istotna wartość porządku prawnego, wyraźnie gwarantowana przez prawo przedmiotowe. Przegłosowanie na sesji rady uchwały, która ani nie została przekazana radnym w trybie przewidzianym ustawą, ani wprowadzona do porządku obrad, traktowane jest jako wada prawna, która skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały (vide: wyrok WSA w Gliwicach z 30 stycznia 2007 r., IV SA/Gl 838/06; wyrok WSA w Krakowie z dnia 6 listopada 2007 r., III SA/Kr 783/07). Już samo zatem uchybienie obowiązkowi dołączenia do zawiadomienia o sesji rady projektów uchwał jest traktowane jako istotne naruszenie prawa.

W świetle powyższego, wprowadzenie w Statucie Gminy Końskowola możliwości kontynuowania obrad pomimo niedotrzymania ustanowionych terminów doręczania radnym zawiadomień o sesji - o ile Rada nie podejmie uchwały o odroczeniu sesji – należy uznać za istotne ograniczenie wynikającego z art. 20 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym obowiązku należytego zawiadamiania radnych o sesji Rady Gminy.

W myśl § 49 ust. 2 Statutu Gminy *radny w ciągu 7 dni od daty odbywania się sesji rady lub posiedzenia komisji winien usprawiedliwić swoją nieobecność, składając stosowne wyjaśnienie na ręce przewodniczącego rady lub przewodniczącego komisji.*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja została przyjęta z przekroczeniem zakresu upoważnienia zawartego w art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, nie dotyczy bowiem kwestii natury ustrojowej, zastrzeżonych do unormowań statutowych określonych art. 22 ust. 1 ustawy.

Rada, w ramach kompetencji do określania organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy rady i komisji powoływanych przez radę, nie może określać zasad sprawowania mandatu radnego, kwestie te zostały uregulowane przepisami ustawowymi.

Zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, radny jest obowiązany brać udział w pracach rady gminy i jej komisji oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany.

Przewidziany w Statucie Gminy obowiązek usprawiedliwienia przez radnego nieobecności ogranicza bez dostatecznej ku temu podstawy prawnej samodzielność radnych w wykonywaniu mandatu. Mandat ten jest bowiem wolny, co wyklucza stosowanie środków dyscyplinujących, nawet wobec niesumiennej radnych, którzy ponoszą jedynie odpowiedzialność polityczną za takie uchybienia.

Przepis art. 24 ustawy o samorządzie gminnym, stanowiący o obowiązku brania udziału przez radnych w pracach m.in. rady gminy i komisji nie daje podstawy do nałożenia na radnych obowiązku zgłaszania nieobecności na sesji lub posiedzeniu komisji. Radny powinien samodzielnie decydować o tym, czy jego nieobecność będzie usprawiedliwiona, także wtedy gdy brak usprawiedliwienia oznacza pozbawienie prawa do diety (zob. wyrok NSA z dnia 7 sierpnia 2015 roku sygn. akt II OSK 1110/15).

W wyroku z dnia 30 sierpnia 2017r. , sygn. akt II SA/Wa 1690/16, WSA w Warszawie stwierdził, iż: *„rada nie może bez wyraźnego upoważnienia ustawowego stosować wobec niesumiennej radnego żadnych środków dyscyplinujących w przypadku uchylania się przez niego od obowiązku uczestniczenia w pracach Rady i jej Komisji, w tej sytuacji poprzez nakładanie obowiązku usprawiedliwiania nieobecności na sesji Rady lub posiedzeniu Komisji, bowiem radny z wykonywania mandatu ponosi odpowiedzialność przed wyborcami”*.

W wyroku z dnia 18 stycznia 2015r. (sygn. akt II SA/Wa 1837/14) Wojewódzki Sąd Administracyjny orzekł zaś, że: *„mandat radnego jest mandatem wolnym, co oznacza, że reprezentuje on całą wspólnotę samorządową, a za wyniki swych działań wynikających z wykonywania mandatu, ponosi jedynie odpowiedzialność polityczną, która jest weryfikowana podczas wyborów do rady następnej kadencji. Skoro zatem wyborcy nie mogą ograniczać swobody radnego w wykonywaniu mandatu, to tym bardziej Rada nie może (bez wyraźnego upoważnienia ustawowego) stosować wobec niesumiennej radnego żadnych środków dyscyplinujących w przypadku uchylania się przez niego od obowiązku uczestniczenia w pracach Rady i jej Komisji. Powszechnie stosowanym środkiem sprzyjającym zapewnieniu aktywnego udziału radnych w pracach Rady i jej Komisji jest natomiast właśnie potrącanie z diety i zwrotu kosztów podróży służbowych na zasadach ustalonych przez Radę”*.

Stanowisko organu nadzoru w przedmiotowej kwestii znajduje potwierdzenie również w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 5 lutego 2015 r. sygn. akt III SA/Lu 647/14 (por. także wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 maja 2008 r., sygn. akt III SA/Wr 119/08 oraz wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3 listopada 2008 r., sygn. akt IV SA/Gl 396/08).

W § 64 ust. 4 Statutu Gminy postanowiono, że *na prośbę Komisji wójt wyznacza pracownika urzędu do pomocy w czynnościach kontrolnych*.

Przytoczona regulacja stanowi nieuprawnioną ingerencję w kompetencje Wójta, wynikające z art. 33 ust. 3 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 wynika, iż władztwo organizacyjne nad aparatem pomocniczym sprawuje wójt jako kierownik urzędu i zwierzchnik służbowy pracowników urzędu gminy. Potwierdzają to również przepisy art. 7 pkt 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1135), w myśl którego czynności w sprawach z zakresu prawa pracy wobec wspomnianych osób wykonuje wójt.

W świetle powyższego pozbawione jest podstaw prawnych nakładanie w Statucie Gminy obowiązku na Wójta „wyznaczania pracownika urzędu” do wykonywania oznaczonych zadań na wniosek Komisji Rewizyjnej Rady.

Wójt, jako pracodawca, wykonuje czynności w sprawach z zakresu prawa pracy oraz uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu gminy. Przepis art. 4 ustawy o pracownikach samorządowych *expressis verbis* określa podmioty dokonujące czynności z zakresu prawa pracy w imieniu różnych pracodawców samorządowych. Oznacza to, że żaden inny podmiot nie może ingerować w czynności w sprawach z zakresu prawa pracy wobec pracowników samorządowych (por. m. in. wyrok WSA w Lublinie z dnia 5 lutego 2015r. sygn. III SA/Lu 647/14).

Zgodnie z § 65 ust. 2 Statutu Gminy jeżeli komisja skarg, wniosków i petycji nie jest właściwa do rozpatrzenia skargi, przewodniczący komisji niezwłocznie przekazuje ją przewodniczącemu, z *wnioskiem o przesłanie właściwemu organowi i powiadomienie skarżącego*.

W ocenie organu nadzoru przytoczona regulacja w brzmieniu: „z *wnioskiem o przesłanie właściwemu organowi i powiadomienie skarżącego*.” jest sprzeczna z przepisami ustawowymi regulującymi właściwość rzeczową podmiotów rozpatrujących skargi.

Zgodnie z art. 229 pkt 3 Kpa, jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2 - jest rada gminy.

Jeżeli organ, który otrzymał skargę, nie jest właściwy do jej rozpatrzenia, obowiązany jest niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni, przekazać ją właściwemu organowi, zawiadamiając równocześnie o tym skarżącego, albo wskazać mu właściwy organ (art. 231 Kpa).

W § 65 ust. 2 Statutu Gminy postanowiono, że do przekazania skargi organowi właściwemu oraz powiadomienia skarżącego uprawniony jest Przewodniczący Rady Gminy.

W ocenie organu nadzoru Przewodniczącemu Rady Gminy nie przysługuje kompetencja do przekazywania według właściwości skarg przedłożonych Radzie Gminy.

Przewodniczący rady gminy nie jest bowiem organem administracji, gdyż żaden przepis prawa nie przyznaje mu prawa wykonywania zwierzchniej władzy (*imperium*) przysługującej państwu. W szczególności nie da się wywieść takiego uprawnienia przewodniczącego rady z art. 229 Kpa, wskazującego organ właściwy do rozpatrzenia skargi na wójta oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, gdyż według tego przepisu właściwym do rozpatrzenia takiej skargi jest sama rada gminy (art. 229 pkt 3, a w sprawach należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej - wojewoda (zob. postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 30 czerwca 2005 r., sygn. akt II SAB/Bd 27/05 oraz II SAB/Bd 28/05).

Kompetencje przewodniczącego rady gminy określa art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten stanowi, że zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. Przepis ten jednoznacznie kształtuje usługowy charakter funkcji przewodniczącego w stosunku do rady gminy (por. m. in. wyrok NSA z dnia 17 stycznia 2001 r., sygn. akt II SA/1525/00; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 31 stycznia 2018 r., sygn. akt IV SA/Gl 1014/17 ; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 września 2017 r., sygn. akt IV SA/Po 481/17).

Mając na uwadze powyższe należy zatem stwierdzić, iż jedynie Rada Gminy jest właściwa do tego, aby dokonać kwalifikacji skargi i przekazać ją organowi właściwemu do rozpatrzenia, o czym rozstrzygają jednoznacznie powszechnie obowiązujące przepisy prawa, normujące procedurę postępowania w tych sprawach.

Zdaniem organu nadzoru, kompetencje w tym zakresie nie mogą zostać scedowane w drodze postanowień statutowych na Przewodniczącego Rady Gminy.

W rozdziale 6 Statutu Gminy Rada uregulowała zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich.

W § 73 ust. 2 Statutu postanowiono, że *prawo wglądu do dokumentów o których mowa w ust. 1 obejmuje możliwość zapoznania się z ich treścią, sporządzania notatek, odpisów, wyciągów*.

W art. 11b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym 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 dostępu i korzystania z dokumentów 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.

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.

Przepisy statutu nie mogą zatem obejmować 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.

Należy podkreślić, że zgodnie z art. 14 ust. 1 ww. ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje w sposób i w formie zgodnej z wnioskiem, chyba że środki techniczne, którymi dysponuje podmiot obowiązany do udostępnienia, nie umożliwiają udostępnienia informacji w sposób i w formie określonych we wniosku.

Zdaniem organu nadzoru powyższe kwestie nie mogą być regulowane odmiennie w statucie gminy.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr VIII/45/2024 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

**Krzysztof Komorski**

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Końskowola,
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Końskowola.