



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 2 czerwca 2025 r.

Poz. 2863



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.141.2025

Lublin, dnia 30 maja 2025 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr XVI/73/2025 Rady Gminy Chrzanów z dnia 29 kwietnia 2025 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Chrzanów, w części obejmującej § 23 ust. 5, § 35 ust. 2 pkt 9 oraz § 88 ust. 2

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, 1572, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XVI/73/2025 Rady Gminy Chrzanów z dnia 29 kwietnia 2025 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Chrzanów, w części obejmującej § 23 ust. 5, § 35 ust. 2 pkt 9 oraz § 88 ust. 2.

Uzasadnienie

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 maja 2025 r.

Przedmiotową uchwałę Rada Gminy Chrzanów przyjęła Statut Gminy Chrzanów.

Ustawa o samorządzie gminnym określa, że statut gminy stanowi o ustroju gminy (art. 3 ust. 1), 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), a także 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 19 grudnia 2024 r., sygn. akt III SA/Lu 637/24, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie wskazał, iż: „*Jak podniósł NSA w wyroku z dnia 14 listopada 2017r. sygn. akt III OSK 427/16 (...) 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*”.

Stosownie do § 23 ust. 5 uchwały *"Rada Gminy może odbywać sesje nadzwyczajne zwoływane przez Przewodniczącego Rady Gminy na wniosek Wójta Gminy, klubu radnych lub grupy radnych stanowiącej co najmniej 1/4 ustawowego składu Rady Gminy, najpóźniej w ciągu 7 dni od złożenia wniosku"*.

Przytoczona regulacja stanowi nieuprawnioną modyfikację art. 20 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Określenie "sesja nadzwyczajna" jest terminem potocznym i dotyczy sesji zwoływanej przez przewodniczącego rady w trybie określonym w art. 20 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Przepis ten stanowi, iż na wniosek wójta lub co najmniej 1/4 ustawowego składu rady gminy przewodniczący obowiązany jest zwołać sesję na dzień przypadający w ciągu 7 dni od dnia złożenia wniosku. Wniosek o zwołanie sesji powinien spełniać wymogi określone w ust. 1 w zdaniu drugim (*podkreślenie moje*).

Rada Gminy nie jest władna modyfikować regulacji ustawowych w powyższym zakresie postanowieniami Statutu Gminy. Według regulacji ustawowej termin 7 dni od dnia złożenia wniosku przez uprawniony podmiot dotyczy wyznaczenia przez przewodniczącego rady dnia, w którym odbędzie się sesja, nie zaś dokonania czynności zwołania sesji.

Ponadto, art. 20 ust. 3 ustawy wskazuje podmioty uprawnione do złożenia wniosku o zwołanie sesji nadzwyczajnej, są nimi wójt lub co najmniej 1/4 ustawowego składu rady gminy.

Rada Gminy nie jest władna modyfikować regulacji ustawowych w powyższym zakresie postanowieniami uchwały w sprawie Statutu Gminy poprzez poszerzenie katalogu podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku o zwołanie sesji nadzwyczajnej o klub radnych.

Stosownie do treści § 35 ust. 2 pkt 9 uchwały, wnioskiem formalnym jest wniosek w sprawie związanej z warunkami lub przebiegiem obrad albo ich sprawnością, jeżeli nie zmierza wprost do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy objętej realizowanym punktem porządku obrad, a w szczególności wniosek o *reasumpcję głosowania bez możliwości dyskusji*.

Uchwalony przez Radę Gminy Statut Gminy nie zawiera żadnych innych postanowień dotyczących "reasumpcji głosowania" przez Radę Gminy, w szczególności określających warunki albo przesłanki, od których zależy możliwość zarządzenia ponownego głosowania przez Radę podczas sesji w sprawie będącej przedmiotem obrad.

Głosowanie uznaje się w doktrynie i orzecznictwie za swoisty akt, w trakcie którego dochodzi do złożenia przez każdą osobę uprawnioną i według określonej prawem procedury - oświadczenia woli, w myśl którego opowiedziała się ona za wnioskiem, przeciw wnioskowi, wstrzymała się od głosu lub oddała głos nieważny. Złożone w takich warunkach oświadczenia woli (głosy) tworzą, łącząc się ze sobą, jedną kolegiąlną czynność organu, którą można określić jako akt wyboru. Poprzez głosowanie każdy z członków organu kolegiąlnego wyraża swoje stanowisko w sprawie przedłożonej do głosowania. Może się to przejawiać w akceptowaniu, odmowie akceptacji projektu uchwały lub powstrzymaniu się od wyrażenia stanowiska w sprawie (por.: M. Augustyniak "Organizacja i funkcjonowanie rady gminy", wyd. z 2012r., s. 230; A. Wierzbica "Referendum i wybory oraz zarządzenia i uchwały jednostek samorządu terytorialnego", wyd. z 2014 r., s. 336, wyrok NSA z dnia 14 marca 2003 r., sygn. akt II SA/Po 1101/01, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 lutego 2005 r., sygn. akt II SA/Wr 2586/03, wyrok WSA w Lublinie z dnia 8 marca 2016 r., sygn. akt III SA/Lu 1366/15, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 21 września 2010 r., sygn. akt II SA/Ol 550/10).

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 20 marca 2023 r. sygn. akt III SA/Wr 956/22 podkreśla, że *"oczywistym jest, że skutki prawne aktu głosowania są wobec tego wiążące i nie mogą być dowolnie znoszone w całkowicie swobodny sposób poprzez reasumpcję głosowania, aż do osiągnięcia pożądanego z różnych względów rezultatu"*.

Jak wskazuje Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 16 lutego 2016 r. sygn. akt II SA/Lu 665/15, *"ustawa o samorządzie gminnym nie zawiera norm zezwalających na reasumpcję głosowania, ale w tej materii statuty jednostek samorządowych mogą na tle art. 22 tej ustawy wprowadzać szczegółowe rozwiązania dopuszczające taką możliwość"*.

W ocenie organu nadzoru, dopuszczając w statucie możliwość dokonania reasumpcji głosowania, Rada Gminy zobowiązana jest do określenia szczegółowo okoliczności zastosowania takiej procedury. Brak precyzyjnego wskazania warunków dopuszczalności reasumpcji głosowania w statucie powoduje, że wskazany przepis jest niejasny i może być w różny sposób interpretowany.

Zgodnie z § 88 ust. 2 uchwały *"prawo wglądu do dokumentów, o których mowa w ust. 1 obejmuje możliwość zapoznania się z ich treścią, sporządzania notatek i odpisów, wyciągów lub kopii"*.

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 rozstrzygania 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 rozstrzyganie 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.

Pobocznie wskazuję, że w § 80 uchwały zawarto odesłanie do § 61 ust. 1, podczas gdy taka jednostka redakcyjna nie występuje.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XVI/73/2025 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 Chrzanów
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Chrzanów