



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 19 września 2025 r.

Poz. 4160



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.251.2025

Lublin, dnia 18 września 2025 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXIII/125/2025 Rady Gminy Włodawa z dnia 29 sierpnia 2025 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Włodawa, w części obejmującej: § 9 ust. 4, § 12 ust. 1, § 12 ust. 2 pkt 4 i 7, § 23 ust. 1 zd. trzecie i czwarte, § 28 ust. 4, § 29 ust. 1 w zakresie słów: "z zastrzeżeniem §28 ust. 4", § 29 ust. 3, § 35 ust. 1 w zakresie słowa: "zaproponowany", § 36 w zakresie słów: "w uzasadnionych przypadkach", § 37 ust.1 pkt 2, § 37 ust. 2 w zakresie słów: "w porozumieniu z Wójtem", § 43 ust. 2, § 46 pkt 7, § 67 ust. 3 oraz § 70.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIII/125/2025 Rady Gminy Włodawa z dnia 29 sierpnia 2025 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Włodawa, w części obejmującej: § 9 ust. 4, §12 ust. 1, § 12 ust. 2 pkt 4 i 7, § 23 ust. 1 zd. trzecie i czwarte, § 28 ust. 4, § 29 ust. 1 w zakresie słów: "z zastrzeżeniem § 28 ust. 4", § 29 ust. 3, § 35 ust. 1 w zakresie słowa: "zaproponowany", § 36 w zakresie słów: "w uzasadnionych przypadkach", § 37 ust.1 pkt 2, § 37 ust. 2 w zakresie słów: "w porozumieniu z Wójtem", § 43 ust. 2, § 46 pkt 7, § 67 ust. 3 oraz § 70.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXIII/125/2025 została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 września 2025 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Włodawa przyjęła Statut Gminy Włodawa. 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: „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 § 9 ust. 4 Statutu Gminy Włodawa. przyjętego przedmiotową uchwałą: *"udostępnienie dokumentów na wniosek obejmuje możliwość zapoznania się z 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 rozstrzygnięcia o zakresie informacji podlegających udostępnieniu, czy też dopuszczalnych formach udostępnienia.

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 16 września 2002 r. (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 § 12 ust. 1 Statutu przyjęto, że Rada wybiera ze swojego grona Przewodniczącego i Wiceprzewodniczącego na pierwszej sesji, bezwzględną większością głosów, *w obecności co najmniej połowy składu Rady*, w głosowaniu tajnym.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja stanowi nieuprawnioną modyfikację art. 19 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym rada gminy wybiera ze swego grona przewodniczącego i 1-3 wiceprzewodniczących bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu tajnym (*podkreślenie moje*).

Upoważnienie ustawowe do uchwalenia statutu gminy nie obejmuje kompetencji do odmiennego niż w ustawie regulowania trybu wyboru przewodniczącego i wiceprzewodniczącego rady gminy.

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, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

W utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wypowiedzany był pogląd, że modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyroki NSA z dnia 16 czerwca 1992 r. II SA 99/92, ONSA 1993/2/44; z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17; z dnia 6 czerwca 1996 r., sygn. akt SA/Wr 2761/95).

Powtarzanie regulacji ustawowych, a tym bardziej ich modyfikacja przez przepisy uchwały może bowiem 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 niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.

Zgodnie z § 12 ust. 2 Statutu, do zadań Przewodniczącego należy organizowanie prac Rady, w szczególności: *sprawowanie policji sesyjnej* (pkt 4), *czuwanie nad zapewnieniem warunków niezbędnych do wykonywania przez radnych mandatu* (pkt 7).

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

W myśl przywołanego przepisu, zadaniem przewodniczącego rady 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.

Biorąc pod uwagę powyższe wskazać należy, że obowiązującemu prawu nie odpowiada unormowanie zawarte w § 12 ust. 2 pkt 4 Statutu, zgodnie z którym przewodniczący rady uprawniony jest do sprawowania policji sesyjnej. Pojęcie to nie jest używane przez ustawę, a także nie zostało zdefiniowane w Statucie, zatem nie wiadomo, do jakich czynności uprawniony jest przewodniczący, w ramach realizacji tego zadania. W obowiązującym systemie prawnym pojęcie to funkcjonuje w procedurach sądowych i dotyczy uprawnień sędziego podczas rozprawy.

Podobne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 7 sierpnia 2015 r., sygn. akt II OSK 1110/15 *„pojęcie "policji sesyjnej" jest wprawdzie znane w doktrynie, lecz jego zakres nie może być uznany za ściśle określony, zwłaszcza normatywnie, w tym znaczeniu, że niepodobna wskazać zamkniętego katalogu wszystkich uprawnień prowadzącego posiedzenie, jakie się na nią składają(...) Jest jednocześnie poza sporem, że część spośród nich, zwłaszcza na gruncie procedury sądowej, ma charakter instrumentów porządkowych o charakterze władczym. W świetle art. 48 i art. 49 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych w ramach środków zaliczanych do policji sesyjnej można np. wydalić daną osobę lub całą publiczność z sali rozpraw oraz nałożyć karę porządkową grzywny. Statut gminy może więc posługiwać się terminem "policja sesyjna", ale musi sprecyzować i wyliczyć w sposób wyczerpujący wszystkie uprawnienia, jakie przysługują organowi, który tę policję sprawuje. W związku z tym niepodobna tracić z pola widzenia, że zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy zadaniem przewodniczącego rady gminy jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie jej obrad. Przepis ten jednoznacznie wskazuje bowiem na to, że przewodniczący pełni względem rady funkcje usługowe, co wyłącza możliwość odwrócenia lub choćby zmiany tej relacji (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 stycznia 2001 r., sygn. akt II SA 1525/00, LEX nr 54148), poprzez wzmocnienie pozycji ustrojowej przewodniczącego w efekcie przyznania mu w statucie kompetencji innego rodzaju". Statut gminy może precyzować zadania przewodniczącego rady, nie może natomiast nakładać na niego innych obowiązków, ani przyznawać mu innych kompetencji niż te, które wynikają z ustawy, a nie mieszczą się w pojęciu „organizowanie pracy rady i prowadzenie obrad rady”*

W akcie prawa miejscowego niedopuszczalne jest używanie pojęć niedookreślonych, mogących rodzić wątpliwości, czy wynikające z nich uprawnienia nie wykraczają poza zakres zadań przewodniczącego wskazanych w ustawie, tj. czy mieszczą się w zadaniach związanych wyłącznie z zorganizowaniem pracy rady i prowadzeniem obrad (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 30.08.2017 r. sygn. akt II SA/Wa 1690/16, wyrok WSA w Warszawie z dnia 15.01.2015 r. sygn. akt II SA/Wa 1837/14, wyrok NSA z dnia 07.08.2015 r. sygn. akt II OSK 1110/15).

Ta sama argumentacja przesądza o wadliwości § 12 ust. 2 pkt 7 Statutu. W ukształtowanym ustawowo zakresie zadań przewodniczącego rady nie mieszczą się zadania dotyczące czuwania nad zapewnieniem warunków niezbędnych do wykonywania mandatu radnego.

W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że zadania związane z pełnieniem funkcji przewodniczącego rady gminy mają charakter materialno-techniczny. Przepis art. 19 ust. 2 jednoznacznie kształtuje usługowy charakter funkcji przewodniczącego w stosunku do rady, przez co nie jest dopuszczalna

zmiana, nie mówiąc już o odwróceniu tej relacji w statucie. „Nie ma podstawy do przyznania przewodniczącemu organu stanowiącego jakichkolwiek innych uprawnień niż te, które wynikają z przywołanego przepisu” (zob. m. in. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 9 grudnia 2009 r., sygn. IV SA/Gl 765/09).

Jak stanowi § 23 ust. 1 Statutu, w celu przeprowadzenia czynności kontrolnych, przewodniczący Komisji Rewizyjnej wyznacza zespół kontrolny składający się z minimum 3 członków komisji. Przewodniczący Rady na wniosek przewodniczącego Komisji Rewizyjnej udziela członkom zespołu pisemnego upoważnienia do przeprowadzenia kontroli, określając zakres kontroli. *W skład zespołu nie może wchodzić członek Komisji, jeżeli przedmiot kontroli może dotyczyć praw i obowiązków jego lub jego małżonka, krewnych lub powinowatych. W przypadku ujawnienia powyższych okoliczności w trakcie kontroli, Komisja wyłącza członka od dalszych czynności.*

Postanowienia zawarte w zdaniu trzecim i czwartym § 23 ust. 1 Statutu są sprzeczne z art. 25a ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego. Użyte w ustawie określenie „interes prawny” jest przy tym pojęciem obiektywnym w odróżnieniu od okoliczności o jakich mowa w kwestionowanym przepisie – „jeżeli przedmiot kontroli może dotyczyć praw i obowiązków jego lub jego małżonka”. Ponadto należy wskazać, iż zgodnie z przywołanym art. 25a ustawy, wyłączenie dotyczy samego głosowania w radzie i komisji, a nie pracy w radzie albo komisji.

Należy zatem stwierdzić, że kwestia wyłączenia radnego została uregulowana w ustawie i odmienne uregulowania, rozszerzające zakres wyłączenia, zawarte w statucie gminy są niedopuszczalne. W przypadku zaś dokonania wyboru radnego do składu komisji nie są możliwe jakiegokolwiek czasowe wyłączenia od udziału w jej pracach ani na mocy decyzji przewodniczącego komisji, ani też uchwały rady, chyba że rada podejmie decyzję o zmianie składu osobowego komisji rewizyjnej (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 20 lutego 2024 r. sygn. akt III SA/Lu 318/23, wyrok WSA w Lublinie z dnia 8 marca 2016r., sygn. akt III SA/Lu 1366/15).

Z powyższym zapatrywaniem koresponduje stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażone w wyroku z dnia 7 sierpnia 2015 r. (sygn. akt II OSK 1110/15). Według NSA „nie można zaś zapominać, że według art. 18a ust. 2 ustawy w skład komisji rewizyjnej wchodzi radni, którzy co do zasady w swojej działalności podlegają wyłączeniu według innych, mniej restrykcyjnych reguł niż te obowiązujące w postępowaniu administracyjnym w indywidualnych sprawach. Otóż w myśl art. 25a ustawy radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego”.

Zgodnie z treścią § 28 Statutu sesje przygotowuje Przewodniczący Rady (ust.1). Termin, miejsce i porządek obrad Rady, podlega podaniu do wiadomości publicznej, co najmniej na 7 dni przed ich rozpoczęciem (ust. 3). *W szczególnie uzasadnionych przypadkach termin, o którym mowa w ust. 3 może ulec skróceniu* (ust. 4).

W myśl § 29 ust. 1 Statutu powiadomienie radnych o terminie, miejscu i porządku sesji wraz z materiałami, dokonywane jest w formie elektronicznej lub poprzez pisemne zawiadomienia na 7 dni przed wyznaczonym terminem obrad, *z zastrzeżeniem § 28 ust. 4.*

W przypadku niedotrzymania terminów, o których mowa w ust. 1 i 2, Rada może na wniosek radnego, złożony po rozpoczęciu sesji i przed przyjęciem porządku obrad zdecydować o zmianie jej terminu (§ 29 ust. 3).

Posłużenie się przez Radę w § 28 ust. 4 Statutu nieostrym pojęciem „szczególnie uzasadnionych przypadków” skutkuje tym, że uchwała formułuje dyrektywę o niejasnej treści poprzez odwołanie się do kategorii ocenianych niejednoznacznie.

Jako akt prawa miejscowego przedmiotowa uchwała powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułą postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych czy też niepełnych przepisów.

Zgodnie z orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94, OwSS 1996/3/91) uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać

sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Teza przedmiotowego orzeczenia będzie miała zastosowanie tym bardziej do aktów prawa miejscowego, które zawierają normy prawa powszechnie obowiązującego na terenie gminy.

Ponadto, przytoczone wyżej regulacje § 29 ust. 1 w zakresie słów: "z zastrzeżeniem § 28 ust. 4" i ust. 3 naruszają w istotnym stopniu art. 20 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. W myśl tego przepisu, rada gminy obraduje na sesjach zwoływanych przez przewodniczącego, zaś do zawiadomienia o zwołaniu sesji dołącza się porządek obrad wraz z projektami uchwał.

Pojęcie zwołania sesji użyte w przytoczonym przepisie ustawy należy rozumieć jako należyte i wyczerpujące działanie mające na celu przekazanie radnym informacji o miejscu, terminie i programie sesji. Bez wątpliwości 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 Włodawa 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 (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 20 lutego 2024 r. sygn. akt III SA/Lu 318/23).

Zgodnie z § 35 ust. 1 Statutu po otwarciu sesji Przewodniczący poddaje pod dyskusję *zaproponowany* porządek (...).

W § 37 ust. 1 Statutu Rada przyjęła zaś, że porządek obrad, za wyjątkiem sesji uroczystych oraz sesji zwołanych w trybie art. 20 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, obejmuje: (...) przyjęcie *proponowanego* porządku obrad (pkt 2).

W ocenie organu nadzoru postanowienia § 35 ust. 1 w brzmieniu: "zaproponowany" oraz § 37 ust. 1 pkt 2 zostały przyjęte z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym rada gminy obraduje na sesjach zwoływanych przez przewodniczącego, do zawiadomienia o zwołaniu sesji dołącza się porządek obrad wraz z projektami uchwał.

Z brzmienia cytowanego przepisu ustawy wynika, że przygotowywany przez Przewodniczącego Rady porządek obrad nie jest projektem czy luźną propozycją lecz wiążącym dokumentem, doręczanym radnym przed sesją, na podstawie którego 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 przepisami prawa regulującymi procedowanie przedłożonych mu projektów uchwał. W świetle przepisów ustawy o samorządzie gminnym rozstrzygnięcie w sprawie porządku obrad należy do przewodniczącego rady, którego kompetencje obejmują organizowanie pracy rady. Ewentualna zmiana porządku obrad ustalonego przez przewodniczącego i doręczonego radnym przed sesją 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 § 36 Statutu *w uzasadnionych przypadkach* Rada na wniosek, o którym mowa w § 35 ust. 1, może postanowić o zmianie porządku obrad w każdym czasie trwania sesji.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja narusza w stopniu istotnym art. 20 ust. 1a ustawy o samorządzie gminnym. W myśl tego przepisu rada gminy może wprowadzić zmiany w porządku bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady. Ustawa nie uzależnia zatem możliwości dokonania zmiany porządku obrad od wystąpienia bliżej nieokreślonych "uzasadnionych przypadków", ale jedynie od uzyskania kwalifikowanej większości głosów w tej sprawie.

Jak już wspomniano, modyfikacja przepisów ustawowych w uchwale rady gminy 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 niższego rzędu.

W myśl § 37 ust. 2 Statutu porządek obrad sesji, o którym mowa w ust. 1 ustala każdorazowo Przewodniczący *w porozumieniu z Wójtem*.

Zgodnie z art. 11a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym organami gminy są rada gminy i wójt (burmistrz, prezydent miasta). Rada gminy jest organem stanowiącym i kontrolnym (art. 15 ust. 1), a wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest organem wykonawczym (art. 26 ust. 1).

Należy podkreślić, że jeden organ gminy nie może wkraczać w kompetencje należące do innego organu gminy, jak również działania jednego organu gminy nie można uznawać za działania innego organu gminy. Z kolei w art. 19 ust. 2 ustawodawca przesądził, że zadaniem przewodniczącego rady gminy jest organizowanie pracy rady, w tym także przygotowanie sesji rady. Organ wykonawczy gminy nie może mieć bezpośredniego udziału w przygotowywaniu porządku obrad, co należy do wyłącznych kompetencji Przewodniczącego Rady Gminy, wynikających z art. 19 ust. 2 i art. 20 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

W myśl § 46 Statutu, protokół z sesji powinien zawierać: *wskazanie wniesienia przez radnego zdania odrębnego do treści uchwały (pkt 7)*.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja została podjęta bez podstawy prawnej.

Ustawa o samorządzie gminnym w art. 14 stanowi, iż uchwały rady gminy zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej.

Podkreślenia wymaga, iż podejmowanie uchwał przez Radę Gminy co do zasady poprzedzone jest dyskusją. W trakcie trwania dyskusji, każdy z radnych ma możliwość publicznego wyrażenia swojego stanowiska w sprawie. Przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie przewidują natomiast stosowania przez radnych instytucji zdania odrębnego do treści uchwały (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 18 października 2016 r., sygn. akt II SA/Lu 544/16).

W myśl § 67 ust. 3 Statutu, *kluby podlegają rozwiązaniu na mocy uchwały Rady, w sytuacji kiedy liczba członków klubu spada poniżej 3*.

Zgodnie z art. 23 ustawy o samorządzie gminnym, klub radnych tworzy co najmniej 3 radnych (ust. 3); Zasady działania klubów radnych określa statut gminy (ust. 4).

W świetle powyższego należy stwierdzić, iż ustawodawca dopuszczając możliwość organizowania się radnych w kluby zastrzegł, iż warunkiem tworzenia klubu jest udział w nim radnych w liczbie nie mniejszej niż trzech.

Powyższy zapis Statutu jest zatem sprzeczny z art. 23 ust. 3 ustawy. W świetle tego przepisu, gdy liczebność klubu spadnie poniżej trzech radnych ulega on rozwiązaniu z mocy samego prawa, nie zaś z mocy uchwały rady gminy.

Zgodnie z treścią § 70 Statutu *obsługę kancelaryjną Rady wykonuje biuro Rady Gminy*. W § 43 ust. 2 Statutu postanowiono zaś, że *rejestr interpelacji i zapytań prowadzi biuro Rady*.

Powyższe regulacje wykraczają poza zakres upoważnienia wynikający z art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i wkraczają bezpośrednio w kompetencje Wójta.

Zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie gminnym, wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy; organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta w drodze zarządzenia (art. 33 ust. 1 i 2).

Urząd gminy jest jednostką organizacyjną gminy zapewniającą obsługę administracyjną, organizacyjną i techniczną wójta gminy a w praktyce także rady gminy oraz jej organów wewnętrznych: przewodniczącego rady i jego zastępców, komisji rady, klubów radnych oraz samych radnych. Strukturę organizacyjną (liczba, status, nazwy i zakresy działania poszczególnych komórek organizacyjnych, ich obsada etatowa, liczba i nazwy stanowisk pracy itp.) oraz zasady działania urzędu określa regulamin organizacyjny urzędu.

Uregulowanie w statucie gminy odnoszące się do jednostki organizacyjnej urzędu gminy, którego organizację określa regulamin nadany przez wójta gminy, wykracza zatem poza upoważnienie ustawowe wynikające z art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXIII/125/2025 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 Włodawa
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Włodawa