



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 26 lutego 2025 r.

Poz. 1154



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.40.2025

Lublin, dnia 25 lutego 2025 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr XII/2/25 Rady Miasta Biała Podlaska z dnia 31 stycznia 2025 r. zmieniającej uchwałę w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Biała Podlaska, w części obejmującej § 1 pkt 2 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, 1572, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XII/2/25 Rady Miasta Biała Podlaska z dnia 31 stycznia 2025 r. zmieniającej uchwałę w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Biała Podlaska, w części obejmującej § 1 pkt 2 uchwały.

Uzasadnienie

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

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta Biała Podlaska wprowadziła zmiany w Statucie Miasta Biała Podlaska stanowiącym załącznik do uchwały Nr XX/39/16 Rady Miasta Biała Podlaska z dnia 24 czerwca 2016 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Biała Podlaska (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z 2022 r. poz. 3446, ze zm.).

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 ustrój wewnętrzny tych jednostek określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące. Wywodzi się z zasady 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 wyrażnie w ustawie, byleby nie był sprzeczny z przepisami ustawowymi”.

Stosownie do treści § 1 pkt 2 kwestionowanej uchwały, § 14 ust. 2 Statutu Miasta Biała Podlaska otrzymuje brzmienie: „2. Zawiadomienie o zwołaniu sesji wraz z projektami uchwał oraz określeniem miejsca i czasu rozpoczęcia obrad dostarcza się radnym co najmniej na 7 dni przed ustalonym terminem sesji w formie elektronicznej lub inny skuteczny sposób umożliwiający doręczenie.”

Przytoczona regulacja stanowi modyfikację 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 cytowanego przepisu wynika, że przygotowywany przez Przewodniczącego i doręczany wraz zawiadomieniem o zwołaniu sesji porządek obrad jest wiążącym dokumentem, w oparciu o który ma następować kolejność procedowania na sesji. Stanowi on 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. 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 ma charakter doniosły i wiążący.

W ocenie organu nadzoru przyjęte przez Radę Miasta Biała Podlaska postanowienia przedmiotowej uchwały nie mogą modyfikować uregulowań ustawy o samorządzie gminnym.

W doktrynie i orzecznictwie wielokrotnie wskazywano, że powtórzenia i modyfikacje jako wysoce dezinformujące stanowią istotne naruszenie prawa (por. m. in. wyroki NSA z dnia 14 października 1999 r. sygn. II SA/Wr 1179/98; z dnia 16 czerwca 1992 r. sygn. II SA 99/92; z dnia 20 sierpnia 1996 r. sygn. SA/Wr 2761/95; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 stycznia 2001 r. sygn. III RN 40/00, OSNP 2001/13/424; a także wyrok NSA z dnia 6 października 2015r. sygn. II OSK 1519/15, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 7 listopada 2017r. sygn. II SA/Ol 722/17).

W niniejszej sprawie pismem z dnia 24 lutego 2025 r. wyjaśnienia złożyła Zastępca Prezydenta Miasta Biała Podlaska wskazując, że „działania organu nadzoru, które zapoczątkowano wszczęciem postępowania w trybie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, które mogą uchylić w uchwale nr XII/2/25 § 1 pkt 2 doprowadzą do sytuacji, że w obiegu prawnym pozostanie zapis o tożsamym „błędzie”. (...) Uchylenie w/w zapisu w uchwale doprowadzi do pozostawienia takiego samego zapisu jak usuwany, tym samym wytknięty przez organ nadzoru „problem” nie zostanie wyeliminowany.”

W ocenie organu nadzoru powyższe wyjaśnienia nie wpływają na ocenę prawną zakwestionowanego postanowienia uchwały Nr XII/2/25.

Modyfikacja regulacji ustawowych przez przepisy uchwały może doprowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że 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.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XII/2/25, 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) Prezydent Miasta Biała Podlaska
- 2) Przewodniczący Rady Miasta Biała Podlaska