

ROZSTRZYGNĘCIE NADZORCZE NR PNK.I.4130.5.2025
WOJEWODY ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

z dnia 17 stycznia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.; dalej: u. s. g.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XVI/92/2024 Rady Gminy Górnio z dnia 12 grudnia 2024 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Górnio w całości.

Uzasadnienie

Rada Gminy Górnio na sesji w dniu 12 grudnia 2024 r. podjęła uchwałę nr XVI/92/2024 w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Górnio. Uchwała została doręczona Wojewodzie Świętokrzyskiemu w dniu 19 grudnia 2024 r. Organ nadzoru w dniu 8 stycznia 2025 r. zawiadomił Przewodniczącego Rady Gminy o wszczęciu postępowania nadzorczego. Rada złożyła wyjaśnienia w sprawie, w których nie podzieliła wątpliwości Wojewody.

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały pod względem legalności organ nadzoru stwierdza, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Statut gminy jest zasadniczym aktem jednostki, stanowiącym o jej ustroju (art. 3 ust. 1 u.s.g.), uchwalanym przez radę gminy na podstawie normy kompetencyjnej z art. 18 ust. 2 pkt 1 u.s.g. Zgodnie z art. 40 u.s.g., na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy (ust. 1). Na podstawie przepisów tej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie m.in. wewnętrznego ustroju gminy (ust. 2). Jednocześnie norma art. 3 ust. 1 u.s.g. przesądza, że o ustroju gminy stanowi jej statut, który podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 22 ust. 2 u.s.g.). Stwierdzić należy, że Rada Gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy, a zatem musi respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu (art. 87 ust. 2 Konstytucji). Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W ramach udzielonej organowi stanowiącemu delegacji organ ten nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą.

Ponadto, na podstawie art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wskazany powyżej przepis Konstytucji stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej, czyli zasadę praworządności. Przekroczenie kompetencji przez Radę Gminy przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje. Powyższe stanowisko organu nadzoru potwierdza wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 roku (sygn. akt I SA/Wr 1798/99), w którym stwierdzono, iż opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność, można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał. Powyżej wskazana konstytucyjna zasada praworządności została doprecyzowana w art. 94 zd. 1 Konstytucji, który stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów.

Ustawa nie zawiera jednej zbiorczej normy prawnej obejmującej katalog spraw regulowanych w statucie gminy. Mimo ich rozproszenia, konieczne jest jednak kompleksowe ujęcie w akcie ustrojowym wszystkich tych zagadnień, których one dotyczą. I tak, statut jednostki terytorialnej powinien obligatoryjnie regulować następujące sprawy:

1. zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej (art. 5 ust. 3 u.s.g.);

2. zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich (art. 11b ust. 3 u.s.g.);
3. zasady i tryb działania komisji rewizyjnej (art. 18a ust. 5 u.s.g.);
4. zasady i tryb działania komisji skarg, wniosków i petycji (art. 18b ust. 3 u.s.g.);
5. organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy (art. 22 ust. 1 u.s.g.);
6. zasady działania klubów radnych (art. 23 ust. 4 u.s.g.);
7. zasady uczestniczenia przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej w pracach rady gminy (art. 37a u.s.g.);
8. uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy (art. 51 ust. 3 u.s.g.).

Wszystkie elementy wymienione w przywołanych przepisach ustawy są elementami obligatoryjnymi statutu i brak któregośkolwiek z nich dyskwalifikuje statut w całości. Stanowisko to potwierdził NSA stwierdzając m.in., iż: statut powinien jednak zawierać wszystkie uregulowania przewidziane ustawą. Ustawa nie zna bowiem pojęcia statutu częściowego (por. wyrok z dnia 11 czerwca 2003 roku, sygn. akt II SA/Ka 472/03).

Statut Gminy przyjęty kwestionowaną uchwałą nie zawiera wszystkich elementów wymaganych ww. przepisami ustawy. W przedmiotowym statucie brak jest bowiem regulacji dotyczącej zasad i trybu działania komisji skarg, wniosków i petycji, przez co doszło do niewypełnienia delegacji z art. 18b ust. 3 u.s.g. Rada Gminy nie podjęła nawet próby uregulowania powyższej materii w przedmiotowej uchwale, ograniczając się jedynie do wskazania, w § 48 lit b. Załącznika Nr 1 do uchwały, iż taka komisja stała jest przez Radę powoływana.

Niewypełnienie przez Radę Gminy zakresu delegacji ustawowej w opisanym powyżej zakresie uznać należy za istotne naruszenie prawa skutkujące obowiązkiem stwierdzenia nieważności badanej uchwały w całości.

Ponadto przedmiotowa uchwała zawiera również inne nieprawidłowości.

Na wstępie należy zaakcentować, że w akcie prawa miejscowego nie powinno się powtarzać przepisów ustawy o samorządzie gminnym oraz innych ustaw. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (wyrok NSA z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02). Ze stanowiskiem takim koresponduje § 118 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283 t.j.), zgodnie z którym w aktach prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Analizowany Statut zawiera szereg tego rodzaju uchybień:

- § 6 ust. 2 dokonuje nieuprawnionej modyfikacji art. 18 ust. 1 u.s.g.;
- § 6 ust. 3 w sposób nieuprawniony modyfikuje art. 30 ust. 1 u.s.g.;
- § 8 ust. 2 dokonuje nieuprawnionej modyfikacji art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h) u.s.g.;
- § 13 ust. 1 w sposób nieuprawniony modyfikuje przepisy u.s.g. (art. 11b ust. 1), zaś ustępy: 2, 6 lit. a) i lit. e), 11, 12, oraz 13 stanowią niedozwoloną modyfikację odpowiednich przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r., poz. 902 t.j.), a to: art. 2 ust. 1 i 2, art. 15 ust. 1, art. 10, art. 13 ust. 1 i 2 oraz art. 14 ust. 2, kształtując odmiennie niż w ustawie, zakres prawa do informacji publicznej i zasady jego realizacji.

W tym miejscu należy podkreślić, że zasady, o których mowa w art. 11b ust. 3 u.s.g., winne być ograniczone w szczególności do wskazania w statucie miejsca i czasu, w których można uzyskać żądane dokumenty. Powinny przybrać charakter norm organizacyjno – technicznych. W żadnym zaś razie ustalenie zasad dostępu nie oznacza uprawnienia rady gminy do modyfikowania regulacji ustawowych określających przedmiotowy zakres udostępnianych informacji (tak: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 7 listopada 2008 r., III SA/Wr 418/08). Natomiast w § 13 ust. 15 Statutu, Rada w sposób nieuprawniony nałożyła na wójta lub upoważnionego przezeń pracownika, obowiązek uwierzytelniania – na wniosek zainteresowanego – uwierzytelniania kopii lub wyciągów z udostępnianych dokumentów, w sytuacji gdy radzie nie przysługuje ku temu kompetencja. Co więcej, ustawa o dostępie do informacji publicznej nie przewiduje, aby informacja publiczna w postaci kopii dokumentów była udostępniana poprzez przekazanie poświadczonych za zgodność kopii. Żaden bowiem z przepisów tej ustawy, w tym przepisów

określających formy dostępu do informacji publicznej, nie nakłada na adresata wniosku obowiązku potwierdzenia za zgodność z oryginałem kopii dokumentów. W tym zakresie wystarczą same kopie dokumentów, ponieważ elementem chroniącym ich prawdziwość jest określona w art. 23 u.d.i.p. odpowiedzialność karna za bezprawne nieudzielenie informacji publicznej (wyrok NSA z 17 października 2023 r., sygn. akt III OSK 1571/22).

W § 15 ust. 5 Statutu Rada wyposażyła Przewodniczącego Rady w kompetencje do załatwiania spraw związanych z petycjami, do czego w żaden sposób nie była uprawniona. Tymczasem przepis art. 19 ust. 2 u.s.g. nie przyznaje przewodniczącemu rady gminy żadnych władczych kompetencji poza tymi, które związane są z organizacją pracy rady i prowadzeniem jej obrad. Przyznanie przewodniczącemu rady prawa do przekazywania innym organom petycji dla rozpatrzenia których rada nie jest właściwa, czy też pozostawienie petycji bez rozpoznania, byłoby przekroczeniem uprawnień przez przewodniczącego. Mając na uwadze powyższe należy zatem stwierdzić, iż jedynie Rada Gminy jest właściwa do tego, aby dokonać kwalifikacji petycji 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. To rada w każdym przypadku ma obowiązek zdecydować, czy rozpatrzenie skargi (wniosku, petycji), pozostaje poza jej kompetencją i podjąć uchwałę o przekazaniu właściwemu organowi. W świetle art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym przewodniczący rady organizuje pracę rady i prowadzi jej obrady, zaś w przypadku nieobecności przewodniczącego jego zadania wykonuje wyznaczony przez niego wiceprzewodniczący, a w przypadku niewyznaczenia najstarszy wiekiem wiceprzewodniczący. Powyższy przepis jednoznacznie wskazuje, jaki jest charakter funkcji przewodniczącego w stosunku do rady gminy. Przepis ten nie przyznaje więc przewodniczącemu rady gminy żadnych władczych kompetencji poza tymi, które związane są z organizacją pracy rady i prowadzeniem jej obrad.

Powyższa argumentacja znajduje w pełni zastosowanie również do § 37 ust. 5 Statutu, mającego zezwalać przewodniczącemu na modyfikację oczywistych omyłek i błędów pisarskich w treści uchwał rady, co ponadto, w ocenie Wojewody, jest niedopuszczalne również z innego względu. Rada gminy jako organ kolegialny może bowiem podjąć jakąkolwiek szeroko rozumianą decyzję tylko w drodze głosowania, którego wynikiem jest podjęcie uchwały lub odmowa jej podjęcia. W związku z tym w tych wszystkich przypadkach, w których ustawodawca przyznał radzie możliwość wypowiedzenia się w jakichkolwiek kwestiach merytorycznych będzie to miało miejsce w formie uchwały. W przeciwnym razie nie będzie można mówić o wypowiedzeniu stanowiska przez radę gminy jako organ kolegialny. Podobny pogląd wyraził NSA w wyroku z dnia 1 lipca 2008 r. (sygn. akt II OSK 447/08), który stwierdził, że „Rada gminy jest organem kolegialnym i jedyną formą, w jakiej uzewnętrznia się jej wola stanowi podejmowanie uchwał”. Z żadnego przepisu nie wynika natomiast możliwość wprowadzania przez przewodniczącego rady zmian w treści uchwał przez nią podejmowanych, nawet jeśli zmiany te miałyby polegać wyłącznie na sprostowaniu oczywistej omyłki pisarskiej.

Argumentację o naruszeniu przez radę art. 19 ust. 2 u.s.g. należy powtórzyć również w odniesieniu do § 21 Statutu (zezwalającego przewodniczącemu na wydawanie wytycznych co do transmitowania i utrwalania obrad rady), który dodatkowo stanowi niedozwoloną modyfikację art. 20 ust. 1b u.s.g. W tym kontekście należy również analizować regulację § 27 ust. 3 Statutu, który wyposażył Przewodniczącego w kompetencję do wyłączenia radnego i innych osób z obrad i nakazania im opuszczenia Sali – bez możliwości odwołania się od takiej decyzji przewodniczącego. W związku z tym, zdaniem organu nadzoru, kwestionowany przepis narusza, określony w art. 24 ust. 1 u.s.g., obowiązek radnego do brania udziału w pracach rady gminy, do której został wybrany.

W § 17 ust. 4 i 5 Statutu Rada zmodyfikowała brzmienie przepisów odpowiednio art. 20 ust. 3 i ust. 4 u.s.g., wypaczając sens przepisów ustawy. Art. 20 ust. 3 u.s.g. ustanawia dla przewodniczącego rady obowiązek zwołania sesji nadzwyczajnej w przypadku spełnienia określonych w nim warunków. Tymczasem regulacja statutowa stanowi jedynie o możliwości złożenia przez uprawnione podmioty wniosku o zwołanie sesji nadzwyczajnej, co i tak wynika z ustawy.

Zdaniem organu nadzoru nie znajduje umocowania w żadnym przepisie ustawy formułowanie w Statucie przepisów ustanawiających dla wójta obowiązek uczestnictwa w obradach rady czy komisji rady, jak to zostało uczynione w § 46 ust. 3 i w § 72 ust. 1 i 3 Statutu. Tego typu postanowienia naruszają art. 30 u.s.g. Zgodnie z przywołanym przepisem, do zadań wójta w szczególności należą przygotowanie projektów uchwał rady gminy oraz określanie sposobu ich wykonywania. Ponadto wójt jest zobowiązany do wykonywania

budżetu oraz zatrudniania i zwalniania kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. W tym kręgu nie ma wskazania dotyczącego konieczności uczestniczenia wójta w sesjach rady gminy. Uczestniczenie wójta w sesjach rady gminy jest jedynie uprawnieniem wójta, jako organu przygotowującego projekt uchwał a nie jego obowiązkiem (tak: wyrok WSA we Wrocławiu z 7 października 2009 r. sygn. akt III SA/Wr 369/09).

Nie znajduje też podstawy prawnej treść § 50 ust. 2 Statutu, w zakresie, w jakim uzależnia możliwość kandydowania członka komisji rewizyjnej na stanowisko przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego rady od złożenia przez takiego radnego uprzedniej rezygnacji z członkostwa w tejże komisji. Wprawdzie art. 18a ust 2 u.s.g. stanowi, iż w skład komisji rewizyjnej wchodzi radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów, z wyjątkiem radnych pełniących funkcje przewodniczącego i wiceprzewodniczącego rady, lecz przepis ten nie upoważnia rady do ustanawiania zakazu kandydowania członkom komisji rewizyjnej na stanowisko przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego rady gminy. Zgłoszenie kandydatury na w/w stanowiska nie przesądza bowiem, że dany kandydat zostanie wybrany; dopiero z chwilą wyboru kandydata, zaktualizuje się obowiązek rezygnacji z członkostwa w komisji, co wszak wynika z przepisu ustawy i nie ma konieczności powielania tej regulacji w Statucie.

W § 55 ust. 1 lit c) oraz ust. 2 Statut przyznaje komisji rewizyjnej uprawnienie do wzywania pracowników jednostki kontrolowanej do złożenia pisemnych wyjaśnień oraz ustanawia dla dyrektorów i kierowników jednostek kontrolowanych obowiązek niezwłocznego, nie późniejszego niż dwa dni robocze, udzielania wszelkich informacji oraz natychmiastowego udostępniania do pracy komisji. Przytoczona regulacja stanowi nieuprawnioną ingerencję w kompetencje wójta, wynikające z art. 33 ust. 3 i 5 u.s.g. Wójt wykonuje bowiem 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 u.s.g.). Również przepisami § 64 ust. 3 Statutu rada gminy wkracza w kompetencje wójta, określając zakres obowiązków pracownika urzędu gminy – zastępcy wójta, podczas gdy 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 u.s.g.). 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 2015 r. sygn. III SA/Lu 647/14). Analogicznie należy zakwalifikować postanowienia § 66-69 Statutu, którymi rada wkracza w kompetencje wójta, określając organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy, która to materię winien regulować regulamin organizacyjny, nadany przez wójta w drodze zarządzenia.

W § 60 Statutu, Rada określiła zasady tworzenia klubów radnych, czego dokonała z przekroczeniem delegacji ustawowej, albowiem, zgodnie z art. 23 ust. 4 u.s.g., statut gminy powinien określać wyłącznie zasady działania klubów radnych.

Z kolei w § 73 lit c) Statutu Rada przyznała Sołtysom prawo do uczestniczenia w pracach rady m.in. poprzez możliwość zgłaszania interpelacji. Postanowienie to narusza art. 24 ust. 3 u.s.g., który prawo do składania interpelacji przyznaje jedynie radnym; radzie gminy nie przysługuje zaś kompetencja do rozszerzania katalogu podmiotów, które są uprawnione do składania interpelacji.

Nie znajduje również żadnego uzasadnienia regulacja § 81 Statutu, który stanowi, że w sprawach nieuregulowanych Statutem zastosowanie ma ustawa samorządowa i przepisy prawne. Taki zapis narusza zasadę hierarchicznego systemu źródeł prawa, wynikającą z art. 87 Konstytucji RP. Z zasady tej wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu. Przepisu § 81 Statutu nie da się więc pogodzić z obowiązującym hierarchicznym systemem źródeł prawa. Zauważyć trzeba, że przepis wynikający z aktu prawa miejscowego nie może przyznawać mocy obowiązującej ustawom lub rozporządzeniom wykonawczym, wobec których jest hierarchicznie niższy. Co więcej, w przypadku, gdy zaistnieje stan faktyczny, którego rozstrzygnięcie może nastąpić zarówno na podstawie przepisów prawa miejscowego jak i przepisów powszechnie obowiązujących, rozstrzygnięcie powinno nastąpić na podstawie przepisów hierarchicznie wyższych. Z kwestionowanej regulacji wynika, że

w pierwszej kolejności stosuje się uchwałę, a dopiero w sprawach nieuregulowanych w statucie – powszechnie obowiązujące przepisy prawa. Tym samym Rada Gminy przyznała pierwszeństwo przepisom uchwały przed ustawami i rozporządzeniami. Jak wskazał WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 2 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Wr303/13, „można przyjąć, biorąc pod uwagę konstrukcję powołanego § 15 ust. 2 statutu, że przepisy te miałyby uzupełnić ewentualną lukę powstałą w toku stosowania uregulowań statutu. Jednakże w takim przypadku uchwałodawca pomija zupełnie, że statut może być oparty na konkretnym upoważnieniu ustawowym nie mogąc wykraczać poza to upoważnienie. Inaczej mówiąc statut władny jest normować tylko te materie do jakich upoważnienie znajduje się w akcie rangi wyższego rzędu. Nie przystawalność jego postanowień do określanych sytuacji faktycznych wymagałoby jego zmiany lub uchylecia, a nie odsyłania do innych przepisów prawa (...) organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może warunkować stosowania przepisów aktów normatywnych wyższego rzędu brakiem odpowiedniej regulacji w akcie normatywnym niższego rzędu”.

Mając powyższe na względzie należy stwierdzić, że wydanie rozstrzygnięcia w wyżej wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Świętokrzyski

Józef Bryk