

M. Bartosiel

Dokument elektroniczny

Miejsce i data sporządzenia dokumentu

2025-05-30

Dane nadawcy

Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie
20-914 Lublin
Spokojna 4
Województwo: Lubelskie
Powiat: Lublin
NIP: 7120104674
REGON: 000514294



Dane adresata

Urząd Gminy Tomaszów Lubelski
22-600 Tomaszów Lubelski
29 Listopada 9
Województwo: Lubelskie
Powiat: tomaszowski
NIP: 9211373240

Rozstrzygnięcie nadzorcze (eNadzór)

Znak sprawy: PN-II.4131.134.2025

W załączniku przekazuję dokumenty.

Załączniki:

1. Rozstrzygnięcie_nadzorcze_w_części_znak_sprawy_PN-II.4131.134.2025_Wojewody_Lubelskiego_z_.zipx
2. Rozstrzygnięcie_nadzorcze_w_części_znak_sprawy_PN-II.4131.134.2025_Wojewody_Lubelskiego_z_.pdf

Dokument został podpisany, aby go zweryfikować należy użyć oprogramowania do weryfikacji podpisu. Data złożenia podpisu:
2025-05-30T12:46:45.575Z

Podpis elektroniczny



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.134.2025

Lublin, dnia 30 maja 2025 r.

Rozstrzygnięcie nadzorcze

stwierdzające nieważność uchwały Nr XV/136/2025 w sprawie uchwalenia statutu Gminy Tomaszów Lubelski z dnia 24 kwietnia 2025 r. w sprawie uchwalenia statutu Gminy Tomaszów Lubelski, w części obejmującej §9 ust. 1 i ust. 3, §27 ust.1 w brzmieniu: "proponowanym" oraz w brzmieniu: "oraz na stronie Gminy Tomaszów Lubelski na Facebooku", §29 ust. 1 w brzmieniu: „nr 8” oraz w brzmieniu: „itp.”, §33, §36 ust. 3 w brzmieniu: „oraz nakazać opuszczenie sali obrad”, §39 ust. 4, §40 ust. 1 pkt 7, §40 ust. 4, §41 ust. 7, §43 ust. 6, § 45 ust. 4 w brzmieniu: "oraz na stronie urzędu gminy Facebook", §45 ust. 5 w brzmieniu: "oraz na stronie urzędu gminy Facebook", §47 ust. 4 w brzmieniu: „ustnie na sesji”, §48 ust. 1 w brzmieniu: „lub ustnie”, §49 zd. pierwsze oraz § 50 ust. 5 w brzmieniu: "oraz na stronie urzędu gminy Facebook" Statutu, 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 XV/136/2025 Rady Gminy Tomaszów Lubelski z dnia 24 kwietnia 2025 r. w sprawie uchwalenia statutu Gminy Tomaszów Lubelski, w części obejmującej §9 ust. 1 i ust. 3, §27 ust.1 w brzmieniu: "proponowanym" oraz w brzmieniu: "oraz na stronie Gminy Tomaszów Lubelski na Facebooku", §29 ust. 1 w brzmieniu: „nr 8” oraz w brzmieniu: „itp.”, §33, §36 ust. 3 w brzmieniu: „oraz nakazać opuszczenie sali obrad”, §39 ust. 4, §40 ust. 1 pkt 7, §40 ust. 4, §41 ust. 7, §43 ust. 6, §45 ust. 4 w brzmieniu: "oraz na stronie urzędu gminy Facebook", §45 ust. 5 w brzmieniu: "oraz na stronie urzędu gminy Facebook", §47 ust. 4 w brzmieniu: „ustnie na sesji”, §48 ust. 1 w brzmieniu: „lub ustnie”, §49 zd. pierwsze oraz § 50 ust. 5 w brzmieniu: "oraz na stronie urzędu gminy Facebook" Statutu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 kwietnia 2025 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Tomaszów Lubelski uchwaliła Statut Gminy Tomaszów Lubelski w brzmieniu określonym w załączniku do uchwały.

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 organów gminy, 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 wyrażnie w ustawie, byleby nie był sprzeczny z przepisami ustawowymi”*.

Stosownie do treści § 9 ust. 1 Statutu Gminy, przyjętego przedmiotową uchwałą, *Radny który nie wyraził zgody do pracy w komisjach rady gminy i nie jest członkiem co najmniej jednej komisji pobiera 50% diety*.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja istotnie narusza prawo, ponieważ wykracza poza materię statutową. Zgodnie z wolą ustawodawcy zasady przyznawania diet radnemu winny być całościowo i wyczerpująco uregulowane w odrębnej uchwale, podejmowanej na podstawie art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Ponadto postanowienie § 9 ust. 1 jest niespójne z treścią § 15 ust. 2 Statutu Gminy, który stanowi, że *radny zobowiązany jest uczestniczyć w pracach co najmniej dwóch stałych komisjach, nie więcej niż czterech*. Skoro bowiem statut stanowi, że radny jest zobowiązany uczestniczyć w co najmniej dwóch stałych komisjach, to niezrozumiałe pozostaje ustalenie o potrącaniu diet w sytuacji, gdy nie jest członkiem „co najmniej jednej komisji”.

Uchwała stanowiąca akt prawa miejscowego musi zaś zawierać postanowienia jednoznaczne. Przepisy o niedookreślonej lub niezrozumiałej treści należy uznać za sprzeczne z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji RP.

Zgodnie z § 9 ust. 3 Statutu Gminy *Radny w terminie 7 dni od daty odbycia sesji lub posiedzenia komisji, powinien usprawiedliwić swoją nieobecność, składając stosowne wyjaśnienie Przewodniczącemu Rady lub komisji*.

Przewidziany w Statucie obowiązek usprawiedliwiania 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 Sadu 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).

Stosownie do powyższego należy stwierdzić, iż jedyną sankcją za naruszenie przez radnego obowiązków wynikających ze sprawowanego mandatu jest jego polityczna odpowiedzialność przed wyborcami (zob. wyrok NSA z dnia 15 listopada 2001 r. sygn., akt II SA/Wr 171/01 oraz z dnia 17 maja 2006 r. sygn. akt II OSK 287/06 II OSK 296/10).

Zgodnie z § 27 ust. 1 Statutu Gminy, o terminie, miejscu i proponowanym porządku obrad Rady powiadamia się radnych i przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych, wywiesza się na tablicy ogłoszeń w Urzędzie Gminy Tomaszów Lubelski oraz umieszcza się na stronie internetowej Urzędu Gminy oraz na stronie Gminy Tomaszów Lubelski na Facebooku.

Jak stanowi § 33 Statutu, po stwierdzeniu prawomocności obrad Przewodniczący przedstawia projekt porządku obrad (ust. 1); Rada uchwala porządek obrad po przeprowadzeniu głosowania (ust. 2).

Powyższe regulacje § 27 ust. 1 w brzmieniu: „proponowanym” oraz § 33 modyfikują treść 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 ustawy wynika, że przygotowany przez przewodniczącego porządek obrad nie jest projektem czy luźną propozycją lecz wiążącym dokumentem, doręczanym radnym przed sesją, zgodnie z którym ma następować kolejność procedowania na sesji.

Należy podkreślić, 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 projekty uchwał będą na danym posiedzeniu procedowane. Ma on zatem dla radnych charakter wiążący.

Ustalając porządek obrad, przewodniczący winien się kierować ustalonym planem pracy rady i jej komisji. Nie ulega wątpliwości, że inicjatywa zamieszczenia w porządku obrad określonych problemów może pochodzić od tych samych podmiotów, które mogą wystąpić o zwołanie sesji rady. 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 o samorządzie gminnym), co dodatkowo przemawia za tym, że przygotowany przez przewodniczącego porządek obrad nie może być traktowany jako projekt.

Powyższe stanowisko potwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie, który w wyroku z dnia 5 października 2023 r. sygn. III SA/Lu 318/23 wskazał, że: *„użycie określenia „proponowany” w odniesieniu do porządku obrad, który jest doręczany radnym pozostaje w sprzeczności z art. 20 ust. 1 i 1a ustawy o samorządzie gminnym. Z powołanych przepisów wynika, że porządek obrad jest wiążący. Użycie w statucie określenia „proponowany” sugeruje, że porządek obrad jest projektem, niewiązącą propozycją przewodniczącego, poddawaną następnie pod dyskusję. Wprawdzie porządek obrad może być zmieniony, ale w takim przypadku wymagane jest uzyskanie bezwzględnej większości głosów ustawowego składu rady. Z powyższych względów regulacja § 19 ust. 4 statutu, w zakresie słowa „proponowany”, uznana być musi za naruszającą unormowanie ustawowe”.*

Zgodnie z treścią § 29 ust. 1 Statutu Gminy, Wójt obowiązany jest udzielić Radzie i jej organom wszelkiej pomocy technicznej, organizacyjnej i prawnej w przygotowaniu i przeprowadzeniu sesji oraz zapewnić pomieszczenie nr 8 wyposażone w urządzenia biurowe, komputery, telefony, drukarki itp. w Urzędzie Gminy z którego może korzystać tylko pracownik Biura Rady, Przewodniczący Rady oraz dwóch Wiceprzewodniczących.

W ocenie organu nadzoru wskazanie konkretnego pomieszczenia w Urzędzie Gminy, w celu realizacji obsługi technicznej i organizacyjnej Rady Gminy, nie stanowi o ustroju gminy, a zatem wykracza poza materię statutu gminy określoną w art. 3 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Jak trafnie wskazuje się w piśmiennictwie prawniczym na tle wykładni art. 33 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy, „zaznaczyć trzeba, że urząd gminy wykonuje także ważne zadania w zakresie obsługi rady gminy i jej organów wewnętrznych (...). W konkluzji można zatem powiedzieć, że urzędy gmin stanowią nie tylko aparat pomocniczy wójtów. Pojęcie to ma charakter zbiorczy i obejmuje aparat pomocniczy także organów stanowiących gminy i ich organów wewnętrznych” (C. Martysz, A. Wierzbica [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. III, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021).

Tym niemniej zasady funkcjonowania urzędu gminy, w tak szczegółowej kwestii jak ustalenie pomieszczenia udostępnianego w celu obsługi technicznej i organizacyjnej Rady i jej organów wewnętrznych, stanowią materię regulaminu organizacyjnego urzędu gminy, nadawanego przez wójta na podstawie art. 33 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Wskazania konkretnego pomieszczenia w urzędzie gminy nie można uznać za kwestię ustrojową danej gminy. W szczególności nie stanowi o trybie pracy Rady Gminy bądź Wójta Gminy, dotyczy bowiem technicznej kwestii związanej z funkcjonowaniem urzędu gminy.

Natomiast posłużenie się przez uchwałodawcę w § 29 ust. 1 Statutu Gminy sformułowaniem „itp.” powoduje, że przyjęta regulacja nie ma charakteru wyczerpującego i kompletnego. W konsekwencji takie postanowienie, określające zasady współdziałania pomiędzy organami gminy w celu umożliwienia prawidłowej realizacji jej zadań, tworzy otwarty katalog wyposażenia, jakie zobowiązany zapewnić jest Wójt Radzie Gminy. Taka regulacja jest niejasna i może prowadzić do trudności interpretacyjnych na etapie jej stosowania.

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.

Zgodnie z § 36 ust. 3 Statutu Gminy, jeżeli temat lub sposób wystąpienia albo zachowania radnego, urzędnika gminy lub osoby zaproszonej w sposób oczywisty zakłócają porządek obrad, bądź uchybiają powadze sesji, Przewodniczący przywołuje ich do „do porządku”, a gdy przywołanie nie odniosło skutku, może odebrać głos oraz *nakazać opuszczenie sali obrad* nakazując odnotowanie tych faktów w protokole.

W ocenie organu nadzoru przytoczona regulacja, zawierająca upoważnienie dla Przewodniczącego Rady Gminy do „nakazania opuszczenia sali obrad” m. in. radnemu, wykracza poza zakres uprawnień przyznanych Przewodniczącemu Rady w art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten 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 nakazania radnemu opuszczenia sali obrad stanowiłoby przekroczenie jego uprawnień.

Co więcej, powyższy zapis Statutu pozostaje w sprzeczności z art. 24 ust. 1 tej ustawy, który stanowi że radny obowiązany jest brać udział w pracach rady gminy i

jej komisjach oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany. Brak jest zatem przepisów prawnych, które uprawniałyby Przewodniczącego Rady do stosowania sankcji wobec radnego lub ograniczały możliwość jego czynnego udziału w pracach rady.

Zgodnie z § 39 ust. 4 Statutu Gminy, *zapis elektroniczny przebiegu sesji przechowuje się przez 4 lata po zatwierdzeniu protokołu wraz z protokołem.*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja została przyjęta z istotnym naruszeniem art. 11b ust. 1 i 2 oraz art. 20 ust. 1b ustawy o samorządzie gminnym, które to przepisy pozostają w związku z normą art. 61 ust. 2 Konstytucji. W świetle tych przepisów brak jest podstaw prawnych do wprowadzania przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego regulacji polegającej na określeniu czasu, przez jaki będzie przechowywany zapis elektroniczny przebiegu sesji.

W art. 11b ust. 1 ustawa o samorządzie gminnym stanowi, że działalność organów gminy jest jawna. Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw.

Jawność działania organów gminy obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy i komisji rady gminy (art. 11b ust. 2).

Zgodnie z art. 20 ust. 1b ww. ustawy obrady rady gminy są transmitowane i utrwalane za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk. Nagrania obrad są udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej i na stronie internetowej gminy oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty.

Wskazane przepisy ustawy o samorządzie gminnym pozostają w korelacji z art. 61 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który gwarantuje obywatelom wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu.

Tym samym samorządowa ustawa ustrojowa, nakładając obowiązek transmitowania i udostępniania nagrań na same organy, nie umniejsza konstytucyjnego prawa do nagrywania obrazu lub dźwięku na sesji rady lecz rozszerza konstytucyjne uprawnienia poprzez tworzenie oficjalnych nagrań. Tym, którzy w sesji uczestniczyli, a więc korzystali z prawa wstępu na posiedzenie organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, gwarantuje to możliwość późniejszego odtworzenia przebiegu sesji bez konieczności korzystania z własnego sprzętu nagrywającego. Pozostałym umożliwia śledzenie sesji na żywo, jak też obejrzenia nagrania dokumentującego przebieg sesji później, w dowolnym czasie, bez konieczności korzystania z prawa wstępu na posiedzenie organu.

Należy wskazać, że ustawy nie limitują okresu, na jaki nagranie sesji jest udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej i na stronie internetowej gminy oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty, a tym bardziej nie ograniczają okresu jego przechowywania. Z istoty prawa, którego realizacji służy udostępnianie nagrań, wynika, że nagrania powinny być dostępne wiecznie. Nie ma zatem podstaw do wprowadzania przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego szczególnych regulacji prawnych dotyczących okresu udostępniania, gdyż byłoby to ograniczenie prawa ustawowego.

W zakresie ustawowego upoważnienia dla rady gminy nie mieści się prawo do ograniczenia zasady jawności działania organów samorządu terytorialnego, ani też

do rozstrzygnięcia o czasie udostępnienia informacji. Przepisy statutu gminy nie mogą zatem obejmować tych aspektów proceduralnych dostępu do nagrań z obrad sesji i korzystania z nich, które mogłyby mieć wpływ na kształtowanie zakresu prawa do informacji lub jego realizację.

Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w wyroku WSA w Lublinie z dnia 26 listopada 2024 r., sygn. akt III SA/Lu 638/24.

W § 40 ust. 1 Statutu Gminy przyjęto, że inicjatywa uchwałodawcza przysługuje: 1) Wójtowi Gminy, 2) Przewodniczącemu Rady, 3) Radnemu, 4) Komisjom Rady, 5) Klubom Radnych, 6) Grupie co najmniej 200 mieszkańców Gminy, w trybie i na zasadach określonych w art. 41 Ustawy (obywatelska inicjatywa uchwałodawcza), 7) *Na ustny lub pisemny wniosek Przewodniczącego Rady Gminy, Wójt ma obowiązek przygotować określony projekt uchwały.*

W ocenie organu nadzoru regulacja zawarta w § 40 ust. 1 pkt 7 Statutu została przyjęta z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 2 i art. 21a ustawy o samorządzie gminnym. Nałożenie na Wójta obowiązku przygotowania określonego projektu uchwały *na ustny lub pisemny wniosek Przewodniczącego Rady Gminy*, wykracza poza zakres uprawnień przyznanych Przewodniczącemu Rady we wskazanych przepisach ustawy o samorządzie gminnym.

Statut Gminy Tomaszów Lubelski § 40 ust. 1 pkt 1-6 określa podmioty uprawnione do występowania z inicjatywą uchwałodawczą. Immamentnym elementem wykonania inicjatywy uchwałodawczej jest przygotowanie projektu uchwały przez uprawniony podmiot.

W piśmiennictwie prawniczym wskazano, iż „przez prawo inicjatywy uchwałodawczej rozumieć należy uprawnienie określonych podmiotów do przedkładania organowi stanowiącemu propozycji normatywnego uregulowania określonych materii w postaci projektów tych aktów normatywnych (...) Inicjatywa uchwałodawcza łączy się z obowiązkiem sporządzenia i przedłożenia projektu uchwały, jest zatem rozumiana szerzej niż tylko jako samo zainspirowanie przez wnioskodawcę podjęcia uchwały w danej sprawie. Należy więc odróżnić od siebie dwie grupy podmiotów: takie, którym przysługuje inicjatywa uchwałodawcza, a więc które sporządzają projekt uchwały i przedkładają go organowi stanowiącemu, oraz takie, które inspirują jedynie działania uchwałodawcze poprzez złożenie wniosku o podjęcie uchwały w danej kwestii. (zob. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007).

Skoro w analizowanym Statucie Gminy Przewodniczący Rady Gminy został wyposażony w prawo inicjatywy uchwałodawczej (§ 40 ust. 1 pkt 2), to w ramach tego uprawnienia może - podobnie jak pozostałe podmioty, wymienione w § 40 ust. 1 pkt 3-6 - przygotowywać i przedkładać projekty uchwał pod obrady Rady Gminy.

W uprawnieniach Przewodniczącego Rady Gminy nie mieści się natomiast kierowanie do Wójta Gminy wiążących wniosków o przygotowanie projektów uchwał, które nie stanowią wykonania inicjatywy uchwałodawczej wójta.

Zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady.

W literaturze wskazuje się, że zadania i kompetencje przewodniczącego mają charakter czynności materialno – technicznych i ograniczają się (o czym świadczy użycie słowa "wyłącznie") do organizowania pracy rady, w tym koordynowania prac

komisji i działań klubów radnych, oraz do zwoływania i prowadzenia jej obrad (sesji), w tym do decydowania "o tym, co będzie przedmiotem obrad rady" (por. A. Szewc [w:] G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. IV, Warszawa 2012, art. 19 oraz przywołane tam piśmiennictwo i orzecznictwo).

W tak ustawowo określonym zakresie uprawnień Przewodniczącego Rady Gminy nie mieści się zatem wydawanie wiążących poleceń (pisemnych i ustnych) organowi wykonawczemu gminy, w tym także dotyczących realizacji ustawowych prerogatyw tego organu.

Ponadto, w art. 21a ustawa o samorządzie gminnym stanowi, że Przewodniczący Rady Gminy w związku z realizacją swoich obowiązków może wydawać polecenia służbowe pracownikom urzędu gminy wykonującym zadania organizacyjne, prawne oraz inne zadania związane z funkcjonowaniem rady gminy, komisji i radnych. W tym przypadku Przewodniczący rady gminy wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników, o których mowa w zdaniu pierwszym.

Przepis ten wskazuje obszar obowiązków Przewodniczącego Rady Gminy jako tych, dla realizacji których zyskuje on prawo do korzystania z usług pracowników urzędu gminy. Prawo to realizuje poprzez wydawanie pracownikom poleceń służbowych. Jako podmioty zobowiązane są wymienieni pracownicy urzędu gminy „wykonujący zadania organizacyjne, prawne oraz inne związane z funkcjonowaniem rady gminy, komisji i radnych”. W sposób oczywisty zakres ten nie obejmuje Wójta Gminy.

Zgodnie z § 40 ust. 4 Statutu Gminy *projekt uchwały zgłoszony w trybie przepisów określonych w ust. 1 pkt. 5 Rada Gminy obowiązana jest rozpatrzyć nie później niż po upływie 3 miesięcy od dnia złożenia projektu uchwały.*

W § 40 ust. 1 pkt 5 Statut stanowi, że inicjatywa uchwałodawcza przysługuje Klubom radnych.

W ocenie organu nadzoru § 40 ust. 4 Statutu stanowi nieuprawnioną modyfikację art. 20 ust. 6 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym na wniosek klubu radnych przewodniczący rady gminy jest obowiązany wprowadzić do porządku obrad najbliższej sesji rady gminy projekt uchwały, zgłoszony przez klub radnych, jeżeli wpłynął on do rady gminy co najmniej 7 dni przed dniem rozpoczęcia sesji rady. W trybie, o którym mowa w zdaniu pierwszym, każdy klub radnych może zgłosić nie więcej niż jeden projekt uchwały na każdą kolejną sesję rady gminy.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wypowiedzany był pogląd, że powtórzenia i 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 1996r., sygn. akt SA/Wr 2761/95). 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 § 41 ust. 7 Statutu Gminy Rada postanowiła, że *imienne wykazy głosowań stanowią załącznik do protokołu z sesji oraz podaje się je niezwłocznie do publicznej*

wiadomości w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Gminy Tomaszów Lubelski, na stronie internetowej Gminy Tomaszów Lubelski.

Przytoczona regulacja stanowi modyfikację art. 14 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym imienne wykazy głosowań radnych podaje się niezwłocznie do publicznej wiadomości w Biuletynie Informacji Publicznej i na stronie internetowej gminy oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty na obszarze gminy.

Skoro ustawodawca wymaga podania do publicznej wiadomości imiennych wykazów głosowań na trzy sposoby (BIP, strona internetowa gminy oraz dodatkowo inny sposób zwyczajowo przyjęty), to zawężenie tego obowiązku w postanowieniach statutu gminy należy uznać za istotne naruszenie art. 14 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym.

W § 43 ust. 6 Statutu Rada postanowiła zaś, że w przypadku równej liczby głosów „za” i „przeciw” głosowanie tajne powtarza się.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja została przyjęta z istotnym naruszeniem art. 14 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym uchwały rady gminy zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym, chyba, że ustawa stanowi inaczej.

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 kolegalną czynność organu. Poprzez głosowanie każdy z członków organu kolegalnego 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 2012 r., 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/OI 550/10).

Jak podkreśla WSA we Wrocławiu w uzasadnieniu wyroku z dnia 20 marca 2023r. (sygn. akt III SA/Wr 956/22): „dokonanie reasumpcji głosowania może mieć miejsce w przypadku zaistnienia oczywistych uchybień i omyłek. Chodzi tu o pojawienie się istotnych i nie dających się usunąć wątpliwości co do przebiegu głosowania, obliczenia jego wyników lub wprowadzenia w błąd radnych co do zasad głosowania (...) 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”.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 1 sierpnia 2018 r., sygn. akt II OSK 1304/18, przyjął, że „reasumpcja głosowania może być dopuszczona wyjątkowo, w razie zaistnienia istotnych okoliczności wyraźnie wskazanych w przepisach prawa.”

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 14 listopada 2017 r., sygn. akt II SA/Lu 585/17 wskazuje zaś, że „Oczywistym jest, że skutki prawne aktu głosowania są wiążące i nie mogą być dowolnie znoszone w całkowicie swobodny sposób poprzez powtórzenie głosowania, aż do skutku, to jest do osiągnięcia „pożądanego” z różnych względów rezultatu. Nakaz głosowania „do skutku” oznacza bowiem godzenie w prawo każdego z radnych do wyrażania własnego zdania i woli oraz przekonań co do słuszności głosowanej materii, a w konsekwencji zmusza radnych do zmiany ich świadomego stanowiska wyrażonego w pierwotnym głosowaniu. Taki sposób procedowania nie może się ostać (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 października 2010 r., II OSK 955/08 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 29 stycznia 2009 r., III SA/Lu 418/08). W orzecznictwie wskazuje się, że wprowadzenie w statutach jednostek samorządowych, na tle art. 22 ustawy o samorządzie gminnym, szczegółowych rozwiązań dopuszczających możliwość reasumpcji głosowania może być dopuszczone tylko wyjątkowo i wyłącznie w razie stwierdzenia w toku głosowania oczywistych uchybień i omyłek (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 15 lutego 2005 r., II SA/Wr 2586/03 i Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 10 listopada 2009 r., II SA/Lu 402/09).”

W § 45 Rada przyjęła, że uchwały Rady zamieszczane są na stronach Biuletynu Informacji Publicznej na stronie internetowej urzędu gminy oraz na stronie urzędu gminy Facebook (ust. 4). Uchwały będące aktami prawa miejscowego, podlegają publikacji zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz zamieszczane są na stronach Biuletynu Informacji Publicznej oraz na stronie internetowej Urzędu Gminy oraz na stronie urzędu gminy Facebook (ust. 5).

Zgodnie z § 50 ust. 5 zarządzenia zamieszczane są w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie internetowej urzędu gminy oraz na stronie urzędu gminy Facebook.

Natomiast w § 27 ust. 1 Statutu Rada postanowiła, że o terminie, miejscu i proponowanym porządku obrad Rady powiadamia się radnych i przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych, wywiesza się na tablicy ogłoszeń w Urzędzie Gminy Tomaszów Lubelski oraz umieszcza się na stronie internetowej Urzędu Gminy oraz na stronie Gminy Tomaszów Lubelski na Facebooku.

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje § 45 ust. 4 i ust. 5, § 50 ust. 5 i § 27 ust. 1 - w zakwestionowanym zakresie, normującym podawanie do publicznej wiadomości wskazanych w Statucie informacji poprzez ich udostępnienie na profilu społecznościowym "Facebook" - nie znajdują oparcia w prawie i wykraczają poza delegację ustawową do podjęcia przedmiotowej uchwały.

Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych reguluje ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. 2019, poz. 1461).

Wszystkie podmioty wykonujące zadania publiczne mają ponadto obowiązek publikować informacje w Biuletynie Informacji Publicznej. Obowiązek ten wynika wprost z art. 8 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. 2022, poz. 902).

Żaden z powszechnie obowiązujących przepisów prawa nie normuje kwestii posiadania i prowadzenia oficjalnych profili jednostek samorządu terytorialnego na platformach społecznościowych (np. Facebook). Brak jest również przepisu zobowiązującego organ wykonawczy gminy do publikowania na takich profilach określonych treści obejmujących np.: termin, miejsce i porządek obrad rady jak również treści podjętych przez radę gminy uchwał.

Należy również zauważyć, że zawieranie umów cywilnoprawnych dotyczących zakładania i prowadzenia oficjalnych profili gminy w mediach społecznościowych należy do zakresu działania wójta gminy.

Jak stanowi § 47 ust. 4 Statutu Gminy, odpowiedź na interpelacje i zapytania udziela w formie pisemnej Wójt lub osoba przez niego wskazana, *ustnie na sesji*, pisemnie w ciągu 14 dni od daty jej złożenia.

Zgodnie z § 48 ust. 1 Statutu, zapytania mogą być składane na piśmie *lub ustnie* w toku posiedzenia Rady.

W § 49 Statut stanowi zaś, że *odpowiedzi na zapytania mogą być udzielane ustnie w toku posiedzenia Rady lub pisemnie w zależności od życzenia radnego* (zdanie pierwsze).

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje § 47 ust. 4 w brzmieniu: „ustnie na sesji”, § 48 ust. 1 w brzmieniu: „lub ustnie” oraz § 49 zd. pierwsze są sprzeczne z art. 24 ust. 6 ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten stanowi, że interpelacje i zapytania składane są na piśmie do przewodniczącego rady, który przekazuje je niezwłocznie wójtowi. Wójt, lub osoba przez niego wyznaczona, jest zobowiązana udzielić odpowiedzi na piśmie nie później niż w terminie 14 dni od dnia otrzymania interpelacji lub zapytania.

Z przepisu tego jednoznacznie wynika, że zarówno interpelacje, jak i zapytania mogą być składane wyłącznie pisemnie. Również w formie pisemnej udzielane są odpowiedzi na interpelacje i zapytania w określonym ustawowo terminie.

Rada zobowiązana jest stosować przepisy ustawy o samorządzie gminnym dot. interpelacji i zapytań w brzmieniu nadanym przepisami ustawy z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, w tym znowelizowany art. 24 ustawy o samorządzie gminnym (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3 kwietnia 2024r. sygn. III SA/GI 932/23).

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XV/136/2025 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

/podpisano elektronicznie/

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Tomaszów Lubelski
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Tomaszów Lubelski