



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 20 lutego 2024 r.

Poz. 1225

Sygn. akt III SA/Lu 318/23



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 5 października 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Ewa Ibrom (sprawozdawca)
Sędziowie	Sędzia WSA Anna Strzelec
	Sędzia WSA Iwona Tchórzewska

po rozpoznaniu w dniu 5 października 2023 r.

na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym

sprawy ze skargi Wojewody Lubelskiego

na uchwałę Rady Miejskiej we Włodawie

z dnia 15 listopada 2018 r. nr LIX/312/18

w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Miejskiej Włodawa

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 11 ust. 3 i ust. 4, § 12 pkt 3 i pkt 6, § 16 ust. 1, § 18 ust. 8, § 19 ust. 4 w odniesieniu do słowa „proponowanym”, § 19 ust. 6, § 20 ust. 2 od słów „Zastępca Burmistrza”, § 20 ust. 3, § 23, § 32 ust. 1, ust. 5, ust. 5a i ust. 6, § 48 ust. 3, § 62 ust. 2, § 70, § 71, § 74, § 91 ust. 5 oraz § 105 ust. 4 Statutu Gminy Miejskiej Włodawa, stanowiącego załącznik do uchwały.

III SA/Lu 318/23

Uzasadnienie

Wojewoda Lubelski wniósł skargę na uchwałę Nr LIX/312/18 Rady Miejskiej we Włodawie (dalej jako „rada”) z dnia 15 listopada 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Miejskiej Włodawa, w części obejmującej § 11 ust. 3 i 4, § 12 pkt 3 i 6, § 16 ust. 1, § 18 ust. 8, § 19 ust. 4 w brzmieniu: „proponowanym”, § 19 ust. 6, § 20 ust. 2 w brzmieniu: „Zastępca Burmistrza, Skarbnik Gminy oraz upoważnieni kierownicy wydziałów Urzędu Miejskiego”, § 20 ust. 3, § 23, § 32 ust. 1, ust. 5, ust. 5a i ust. 6, § 48 ust. 3, § 62 ust. 2, § 70, § 71, § 74, § 91 ust. 5 oraz § 105 ust. 4 Statutu Gminy Miejskiej Włodawa, stanowiącego załącznik do uchwały i wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały we wskazanym zakresie.

Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego (Dz. Urz. Woj. Lubel. z 2019 r. poz. 142).

W uzasadnieniu skargi Wojewoda Lubelski (dalej jako „skarżący” lub „wojewoda”) wskazał, że załącznikiem do zaskarżonej uchwały jest Statut Gminy Miejskiej Włodawa (dalej jako „statut”), który zawiera postanowienia naruszające obowiązujące przepisy prawa w stopniu istotnym.

Wojewoda podkreślił, że wynikająca z art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym kompetencja rady gminy do uchwalenia statutu gminy, regulującego organizację wewnętrzną oraz tryb 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.

Wojewoda zakwestionował wskazane na wstępie regulacje zawarte w § 11 ust. 3 i 4, § 12 pkt 3 i 6, § 16 ust. 1, § 18 ust. 8, § 19 ust. 4 w części, § 19 ust. 6, § 20 ust. 2 w części, § 20 ust. 3, § 23, § 32 ust. 1, ust. 5, ust. 5a i ust. 6, § 48 ust. 3, § 62 ust. 2, § 70, § 71, § 74, § 91 ust. 5 oraz § 105 ust. 4.

Odnosnie do § 11 ust. 3 i 4 statutu, dotyczących pierwszej sesji nowo wybranej rady, wojewoda zarzucił, że unormowania te są sprzeczne z art. 20 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, który przewiduje, że pierwszą sesję nowo wybranej rady gminy zwołuje komisarz wyborczy na dzień przypadający w ciągu 7 dni po upływie kadencji rady. Z treści przywołanego przepisu wynika, że ustawodawca przekazał kompetencje w zakresie zwoływania pierwszej sesji nowo wybranej rady komisarzowi wyborczemu.

Tymczasem Rada Miejska we Włodawie, uchwalając w § 11 ust. 3 i 4 statutu postanowienia dotyczące czynności związanych ze zwołaniem pierwszej sesji, w sposób nieuprawniony wkroczyła w kompetencje przyznane przez ustawodawcę organowi wyborczemu, jakim jest komisarz wyborczy.

Odnosnie do § 12 pkt 3 statutu, uprawniającego przewodniczącego rady do sprawowania policii sesyjnej oraz pkt 6, nakładającego na przewodniczącego obowiązek czuwania nad zapewnieniem warunków niezbędnych do wykonywania przez radnych ich mandatu, wojewoda wskazał, że zadania przewodniczącego rady gminy wynikają wprost z art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. W świetle tych przepisów do zadań przewodniczącego rady należy wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad na sesji rady. Statut może precyzować zadania przewodniczącego, nie może zaś nakładać na niego innych obowiązków, ani przyznawać mu innych kompetencji niż te, które wynikają z ustawy.

Odnosnie do § 16 ust. 1 statutu, stanowiącego, że obsługę rady zapewnia biuro rady, wchodzące w skład urzędu miejskiego, skarżący stwierdził, że powyższe postanowienie wykracza poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i wkracza bezpośrednio w kompetencje burmistrza.

Wojewoda podkreślił, że 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 oraz zasady działania urzędu określa regulamin organizacyjny urzędu. To do burmistrza należy tworzenie określonych stanowisk w urzędzie miejskim oraz powierzanie osobom zatrudnionym na tych stanowiskach określonych obowiązków, w tym także w zakresie obsługi rady i jej komisji. Z tego względu § 16 ust. 1 statutu wskazujący na określone biuro umiejscowione w strukturze urzędu miejskiego, zobowiązane do obsługi rady wojewoda uznał za sprzeczny z prawem. W konsekwencji sprzeczny z prawem jest także § 18 ust. 8 statutu, który stanowi, że obsługę techniczną sesji rady zapewnia biuro rady.

Odnosnie do § 19 ust. 4 statutu, który stanowi, że o terminie, miejscu i proponowanym porządku obrad sesyjnych powiadamia się radnych najpóźniej na 7 dni przed terminem obrad, za pomocą listów poleconych lub w inny skuteczny sposób, wojewoda podniósł, że zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, rada gminy obraduje na sesjach. Do zawiadomienia o zwołaniu sesji dołącza się porządek obrad wraz z projektami uchwał. Z cytowanego przepisu wynika, że przygotowywany przez przewodniczącego porządek obrad nie jest projektem, lecz ma charakter wiążący. Użycie w statucie określenia: „proponowany” pozostaje w sprzeczności z unormowaniem ustawowym. Wojewoda podkreślił, że przygotowany przez przewodniczącego porządek obrad nie jest projektem porządku obrad, nad którym radni będą musieli debatować, a następnie go uchwalić czy zatwierdzić.

Odnosnie do § 19 ust. 6 statutu, dotyczącego uchwały o odroczeniu sesji i wyznaczeniu nowego terminu jej odbycia w przypadku niedotrzymania terminów powiadomienia radnych o terminie i miejscu obrad, wojewoda wskazał, że wprowadzenie w Statucie Gminy Miejskiej 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 zawiadomiania radnych o sesji rady gminy.

Odnosnie do § 20 ust. 2 statutu, który stanowi, że w sesjach rady uczestniczą – z głosem doradczym – burmistrz, zastępca burmistrza, skarbnik gminy oraz upoważnieni kierownicy wydziałów urzędu miejskiego oraz ust. 3, który stanowi, że do udziału w sesjach rady mogą zostać zobowiązani kierownicy gminnych jednostek organizacyjnych podległych kontroli rady, wojewoda wskazał, że regulacja § 20 ust. 2 w zakresie, w jakim odnosi się do zastępcy burmistrza, skarbnika gminy i upoważnionych kierowników wydziałów urzędu miejskiego oraz regulacja § 20 ust. 3 stanowią nieuprawnioną ingerencję w kompetencje burmistrza, wynikające z ustawy o samorządzie gminnym.

Wojewoda podkreślił, że z przepisów ustawy o samorządzie gminnym wynikają wyłączne kompetencje burmistrza sprawującego funkcję kierownika urzędu i zwierzchnika służbowego w stosunku do zastępcy burmistrza, sekretarza gminy, skarbnika gminy i kierowników wydziałów urzędu miejskiego, będących pracownikami urzędu miejskiego oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.

Odnosnie do § 23 statutu, zgodnie z którym wyłączenie jawności sesji jest dopuszczalne jedynie w przypadkach przewidzianych w przepisach obowiązującego prawa, wojewoda stwierdził, że w myśl art. 11b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, działalność organów gminy jest jawna. Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw. Jawność obrad może być wyłączona, ale tylko w sytuacji wystąpienia jednej z przesłanek określonych w art. 61 ust. 3 Konstytucji i jedynie w drodze ustawy, a nie jak postanowiła rada „w przepisach obowiązującego prawa”.

Odnosnie do unormowań § 32 ust. 1, 5, 5a i 6 statutu, dotyczących interpelacji i zapytań kierowanych na piśmie do przewodniczącego rady, wojewoda wskazał, że powyższe regulacje stanowią nieuprawnioną modyfikację art. 24 ust. 3 – 6 ustawy o samorządzie gminnym. Z przepisów ustawy wynika, że w sprawach dotyczących gminy radni mogą kierować interpelacje i zapytania do wójta. 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. Wojewoda stwierdził, że rada gminy nie jest władna modyfikować w statucie przepisów ustawowych.

Odnosnie do § 48 ust. 3 statutu, dotyczącego projektu uchwały przedłożonego przez mieszkańców wojewoda zarzucił, że powyższa regulacja nie stanowi materii statutu gminy. Zgodnie bowiem z art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, szczegółowe zasady wnoszenia inicjatyw obywatelskich określa rada gminy w uchwale. Przepis ten stanowi upoważnienie ustawowe do kompleksowego uregulowania w odrębnej uchwale kwestii wskazanych przez ustawodawcę w treści tego upoważnienia.

Odnosnie do § 62 ust. 2 statutu stanowiącego, że komisje rady mogą podejmować współpracę z odpowiednimi komisjami innych gmin, zwłaszcza sąsiadujących, a także z innymi podmiotami, jeśli jest uzasadnione przedmiotem ich działalności, wojewoda stwierdził, że unormowanie to narusza art. 21 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym komisje podlegają radzie gminy, przedkładają jej plan pracy oraz sprawozdania z działalności. Odwołując się do orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych wojewoda stwierdził, że brak jest podstawy prawnej do przyznania komisjom rady gminy uprawnień do inicjowania i podejmowania współpracy z komisjami innych jednostek samorządu terytorialnego.

Odnosnie do § 70 statutu przewidującego wspólne sesje z radnymi innych jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności dla rozpatrzenia i rozstrzygnięcia ich wspólnych spraw oraz § 71 statutu określającego, kto ponosi koszty wspólnej sesji, wojewoda stwierdził, że w jego ocenie, przytoczone regulacje nie znajdują uzasadnienia prawnego i zostały przyjęte z przekroczeniem upoważnienia określonego przepisami ustawy o samorządzie gminnym.

Odnosnie do § 74 statutu, zgodnie z którym członkowie komisji rewizyjnej podlegają wyłączeniu od udziału w jej działaniach w sprawach, w których może powstać podejrzenie o ich stronniczość lub interesowność (ust. 1); w sprawie wyłączenia zastępcy przewodniczącego komisji rewizyjnej oraz poszczególnych członków decyduje przewodniczący komisji rewizyjnej (ust. 2), wojewoda stwierdził, że powyższe regulacje § 74 są sprzeczne z art. 25a ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego.

Odnosnie do § 91 ust. 5 statutu, przewidującego, że w posiedzeniu komisji rewizyjnej mogą brać udział tylko jej członkowie oraz zaproszone osoby, wojewoda stwierdził, że regulacja ta jest sprzeczna z art. 11b ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z tym przepisem działalność organów gminy jest jawna. Ograniczenia

jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw (ust. 1). 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 (ust. 2).

Odnosnie do § 105 ust. 4 statutu stanowiącego, iż w przypadku stwierdzenia przez komisję skarg, wniosków i petycji, że rada miejska nie jest organem właściwym do rozpatrzenia skargi, wniosku lub petycji, przewodniczący komisji zwraca ją przewodniczącemu rady, w celu jej skierowania do właściwego organu i powiadomienia o tym fakcie podmiot wnoszący skargę, wniosek lub petycję, wojewoda stwierdził, że brzmienie § 105 ust. 4 statutu, jest sprzeczne z przepisami ustawowymi regulującymi właściwość rzeczową podmiotów rozpatrujących skargi, wnioski oraz petycje.

Wojewoda odwołał się do przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775, z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870).

Wojewoda podkreślił, że z przytoczonych regulacji statutu wynika, że do przekazywania skarg, wniosków i petycji organowi właściwemu uprawniony jest przewodniczący rady, podczas gdy przewodniczącemu nie przysługuje kompetencja do przekazywania skarg, wniosków i petycji skierowanych do rady.

W konsekwencji wojewoda stwierdził, że jedynie rada miejska jest właściwa do dokonania kwalifikacji skargi, wniosku lub petycji i przekazać je organowi właściwemu do rozpatrzenia, o czym rozstrzygają jednoznacznie powszechnie obowiązujące przepisy prawa, normujące procedurę postępowania w tych sprawach. Kompetencje w tym zakresie nie mogą zostać scedowane w drodze postanowień statutowych na przewodniczącego rady miejskiej.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska we Włodawie wniosła o oddalenie skargi, zwracając uwagę, że uchwała była już kontrolowana przez organ nadzoru i wówczas wojewoda nie dopatrył się żadnych naruszeń.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:

Skarga jest uzasadniona. Sąd podziela stanowisko wojewody co do sprzeczności z prawem wskazanych w skardze uregulowań, zawartych w statucie Gminy Włodawa, stanowiącym załącznik do uchwały Rady Miejskiej we Włodawie.

Przystępując do oceny zaskarżonej uchwały wyjaśnić należy, że kontrola sądu dokonywana jest pod względem zgodności z prawem. Sąd zobowiązany jest ustalić w pierwszej kolejności, czy uchwała organu jednostki samorządu terytorialnego wydana została w zakresie kompetencji danego organu i czy istniały podstawy do jej podjęcia. Zgodnie bowiem z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Zaskarżona uchwała podjęta została na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 1 i art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.). Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 1, do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie statutu gminy.

Przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie określają szczegółowo, jakie uregulowania zawierać powinien statut gminy. Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, statut stanowi o ustroju gminy. Zgodnie zaś z art. 22 ust. 1, statut gminy określa organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy. W statucie powinny znaleźć się także uregulowania dotyczące zasad tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej (art. 5 ust. 3), zasad dostępu do dokumentów i korzystania z nich (art. 11b ust. 3), zasad i trybu działania komisji rewizyjnej (art. 18a ust. 5), zasad i trybu działania komisji skarg, wniosków i petycji (art. 18b ust. 3), zasad tworzenia i działania klubów radnych (art. 23 ust. 2), określenie uprawnień jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy (art. 51 ust. 3)

Trafnie zwraca uwagę wojewoda, że 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 rady w tym zakresie.

Zawarte w statucie unormowania nie mogą wykraczać poza zakres upoważnienia ustawowego i nie mogą być sprzeczne z przepisami ustawowymi.

Analiza zaskarżonej uchwały wykazała, że część unormowań zawartych w statucie narusza obowiązujące uregulowania ustawowe.

W § 11 ust. 1 statutu określono kompetencję przewodniczącego rady w zakresie organizacji pracy rady i prowadzenia jej obrad.

Zgodnie z § 11 ust. 3 statutu, czynności związane ze zwołaniem pierwszej sesji obejmują:

- 1) określenie daty, godziny i miejsca pierwszej sesji nowo wybranej rady,
- 2) przygotowanie porządku obrad.

Z kolei § 11 ust. 4 statutu stanowi, że porządek obrad, o jakim mowa w ust. 3 pkt. 2 powinien obejmować sprawozdanie burmistrza poprzedniej kadencji o stanie Gminy Miejskiej Włodawa.

Należy w związku z tym zauważyć, że zwołanie pierwszej sesji nowo wybranej rady gminy powierzone zostało w ustawie o samorządzie gminnym komisarzowi wyborczemu, działającemu na podstawie ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2022 r. poz. 1277 z późn. zm.), a nie przewodniczącemu rady. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, pierwszą sesję nowo wybranej rady gminy zwołuje komisarz wyborczy na dzień przypadający w ciągu 7 dni po upływie kadencji rady.

Ustawa o samorządzie gminnym nie zawiera upoważnienia dla rady gminy do odmiennego uregulowania kwestii zwołania pierwszego posiedzenia nowo wybranej rady. Statut gminy nie może zatem zawierać postanowień przyznających przewodniczącemu rady kompetencję do zwołania pierwszej sesji nowo wybranej rady. Takie postanowienie jest bowiem sprzeczne z uregulowaniem ustawowym.

W § 12 statut stanowi: „Przewodniczący Rady, a w przypadku jego nieobecności Wiceprzewodniczący, w szczególności:

- 1) zwołuje sesje Rady,
- 2) przewodniczy obradom,
- 3) sprawuje policję sesyjną,
- 4) zarządza i przeprowadza głosowanie nad projektami uchwał,
- 5) podpisuje uchwały Rady,
- 6) czuwa nad zapewnieniem warunków niezbędnych do wykonywania przez Radnych ich mandatu”.

Słusznie zakwestionował wojewoda unormowania zawarte w pkt 3 i pkt 6 przytoczonego wyżej § 12. Zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, zadaniem przewodniczącego 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.

Przyznanie przewodniczącemu rady uprawnień do sprawowania policji sesyjnej, bez bliższego określenia, jakie czynności mieszczą się w zakresie policji sesyjnej, narusza art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Określenie „policja sesyjna” nie występuje w ustawie o samorządzie gminnym. W szczególności uprawnienie do sprawowania policji sesyjnej nie zostało wskazane w art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Również statut nie definiuje tego pojęcia. Pod pojęciem policji sesyjnej rozumie się w doktrynie ogół uprawnień prowadzącego posiedzenie, służących zapewnieniu powagi, spokoju i porządku podczas posiedzenia. W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że przyznane przewodniczącemu rady uprawnienie do organizowania pracy rady i prowadzenia obrad rady przewodniczący obejmuje prawo kierowania przebiegiem dyskusji i głosowania poprzez udzielanie głosu radnym oraz dopuszczanie ich do wypowiedzi. Przewodniczący jest też zobowiązany do zapewnienia sprawności obrad rady. Aby móc skutecznie realizować swoje ustawowe zadanie, przewodniczący rady musi zostać wyposażony w uprawnienia z zakresu policji sesyjnej, jak np. możliwość odebrania głosu, czy pouczenia o konieczności zachowania spokoju i porządku, z prawem usunięcia z sali obrad osób naruszających swoim zachowaniem porządek i powagę obrad, bądź dobre obyczaje. W ramach sprawowania pieczy nad porządkiem w czasie posiedzeń rady, dbając o powagę obrad, przewodniczący może wydawać stosowne rozstrzygnięcia porządkowe. Jednocześnie jednak orzecznictwo podkreśla, że statut gminy może posługiwać się terminem „policja sesyjna”, ale konieczne jest sprecyzowanie i wyczerpujące wyliczenie w sposób wyczerpujący wszystkich uprawnień, jakie przysługują organowi, który tę policję sprawuje (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7 sierpnia 2015 r., sygn. akt II OSK 1110/15, z 28 listopada 2018 r., sygn. akt II OSK 20/17 i z 26 listopada 2019 r., sygn. akt II OSK 2736/19).

Podzielić również należy stanowisko wojewody, że w zadaniach przewodniczącego rady, określonych w art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, nie mieści się zadanie wskazane w § 12 pkt 6 statutu, tj. czuwanie nad zapewnieniem warunków niezbędnych do wykonywania przez radnych ich mandatu. Statut może jedynie precyzować zadania przewodniczącego, określone w ustawie, nie może jednak nakładać na przewodniczącego innych obowiązków, ani przyznawać mu innych kompetencji niż te, które wynikają z ustawy. Czuwanie nad zapewnieniem warunków niezbędnych do wykonywania przez radnych ich mandatu nie mieści się w zakresie zadania polegającego na organizowaniu pracy rady oraz prowadzeniu obrad rady. Nałożenie na przewodniczącego tego dodatkowego, bliżej niekreślonego obowiązku, jest zatem sprzeczne z art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

W § 16 ust. 1 statutu zawarte jest postanowienie, że obsługę rady zapewnia Biuro Rady, wchodzące w skład Urzędu Miejskiego.

Należy zatem zauważyć, że zgodnie z art. 33 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta w drodze zarządzenia. Wójt jest kierownikiem urzędu (ust. 3). Kierownik urzędu wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (ust. 5).

Trafnie podnosi wojewoda, że to do burmistrza należy tworzenie określonych stanowisk w urzędzie miejskim oraz powierzanie osobom zatrudnionym na tych stanowiskach określonych obowiązków, w tym także w zakresie obsługi rady i jej komisji.

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 konsekwencji za sprzeczne z prawem uznaje należy unormowania zawarte w § 16 ust. 1 i § 18 ust. 8 statutu, określające zadania biura rady, wchodzącego w skład urzędu miejskiego.

W § 19 ust. 4 statut stanowi, że o terminie, miejscu i proponowanym porządku obrad sesyjnych powiadamia się radnych najpóźniej na 7 dni przed terminem obrad za pomocą listów poleconych lub w inny skuteczny sposób.

Użycie w § 19 ust. 4 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. Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, 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. Stosownie natomiast do art. 20 ust. 1a ustawy o samorządzie gminnym, rada gminy może wprowadzić zmiany w porządku bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady.

Z powołanych przepisów wynika, że porządek obrad jest wiążący. Nie jest to projekt porządku obrad, poddany pod dyskusję w celu zatwierdzenia, ale wskazanie, jakimi zagadnieniami rada będzie się zajmować i jakie ewentualnie uchwały winna na danym posiedzeniu podjąć. 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.

W § 19 ust. 6 statutu przewidziane zostały działania rady na wypadek niedotrzymania terminów, o jakich mowa w ust. 4 i 5, czyli ogólnego terminu 7 dniowego powiadamiania radnych o terminie, miejscu i porządku obrad sesyjnych (ust. 4) oraz 14 dniowego terminu powiadomienia o sesji poświęconej uchwaleniu budżetu i sprawozdania z wykonania budżetu (ust. 5).

Zgodnie z § 19 ust. 6 statutu, w razie niedotrzymania terminów, o jakich mowa w ust. 4 i 5 rada może podjąć uchwałę o odroczeniu sesji i wyznaczyć nowy termin jej odbycia. Wniosek o odroczenie sesji może być zgłoszony przez radnego tylko na początku obrad, przed głosowaniem nad ewentualnym wnioskiem o zmianę porządku obrad.

Z przytoczonej regulacji wynika, że rada – mimo niedotrzymania któregoś z terminów wskazanych w § 19 ust. 4 lub 5 – nie ma obowiązku podjęcia uchwały o odroczeniu sesji i wyznaczeniu nowego terminu.

Zgodzić się należy ze skarżącym, że postanowienie § 19 ust. 6 statutu narusza art. 20 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że rada gminy obraduje na sesjach zwoływanych przez przewodniczącego, zaś do zawiadomienia o zwołaniu sesji dołącza się porządek obrad wraz z projektami uchwał. W doktrynie i orzecznictwie podkreśla się, że doręczenie zawiadomienia, o którym mowa w powołanym przepisie, powinno być skuteczne. Nie ulega również wątpliwości, że wszyscy bez wyjątku radni muszą zostać prawidłowo zawiadomieni. W przeciwnym razie uchwały podjęte na sesji nieprawidłowo zwołanej należy uznać za wadliwe.

Z tego względu postanowienie statutu, przewidujące możliwość prowadzenia obrad i podejmowania uchwał mimo niedotrzymania terminów, wskazanych w § 19 ust. 4 i 5 statutu uznać należy za naruszające prawo, sprzeczne z art. 20 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

W § 20 ust. 2 statutu postanowiono, że w sesjach rady uczestniczą – z głosem doradczym – burmistrz, zastępca burmistrza, skarbnik gminy oraz upoważnieni kierownicy wydziałów urzędu miejskiego. Z kolei w § 20 ust. 3 zawarte jest postanowienie, że do udziału w sesjach rady mogą zostać zobowiązani kierownicy gminnych jednostek organizacyjnych podległych kontroli rady.

Podzielić należy stanowisko wojewody, że przytoczone regulacje, w zakresie w jakim odnoszą się do zastępcy burmistrza, skarbnika gminy oraz upoważnionych kierowników wydziałów urzędu miejskiego, wkraczają w kompetencje organu wykonawczego gminy, czyli w tym przypadku burmistrza miasta, będącego kierownikiem urzędu miejskiego i zwierzchnikiem służbowym pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.

W myśl art. 33 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym wójt jest kierownikiem urzędu gminy. Zgodnie natomiast z art. 33 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, wójt wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Ze zwierzchnictwa służbowego wójta wynika jego uprawnienie do wykonywania czynności z zakresu prawa pracy w stosunku do pracowników urzędu gminy oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Status prawny pracowników samorządowych określa odrębna ustawa (art. 33 ust. 6). Jak trafnie zauważa wojewoda, również z przepisów ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 530) wynika, że czynności w sprawach z zakresu prawa pracy wobec pracowników urzędu gminy oraz gminnych jednostek organizacyjnych wykonuje wójt (art. 7 pkt 1 ustawy o pracownikach samorządowych). Nie ulega zatem wątpliwości, że to do wójta jako wykonującego uprawnienia zwierzchnika służbowego należy powierzanie pracownikom urzędu oraz kierownikom gminnych jednostek organizacyjnych określonych obowiązków, w tym w zakresie udziału w sesjach rady.

W konsekwencji stwierdzić należy, że postanowienia § 20 ust. 2 i ust. 3 statutu, w zakresie w jakim odnoszą się do zastępcy burmistrza, skarbnika gminy, kierowników wydziałów urzędu miejskiego oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, naruszają przepisy ustawy o samorządzie gminnym w stopniu istotnym, regulują bowiem zagadnienia należące z mocy przepisów ustawowych do kompetencji wójta.

W § 23 statutu uregulowano wyłączenie jawności sesji. Zgodnie z § 23, wyłączenie jawności sesji jest dopuszczalne jedynie w przypadkach przewidzianych w przepisach obowiązującego prawa.

Uregulowanie to jest sprzeczne z art. 11b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że działalność organów gminy jest jawna. Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw. Nie jest zatem dopuszczalne ograniczenia jawności na podstawie aktów podustawowych.

Uregulowanie zawarte w art. 11b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym jest realizacją prawa do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej, zapewnionego wszystkim obywatelom w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (art. 61 ust. 1 Konstytucji). Prawo to obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu (art. 61 ust. 2 Konstytucji). Ograniczenie tego prawa może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu (art. 61 ust. 3 Konstytucji).

Postanowienia § 23 statutu, wskazujące na możliwość wyłączenia jawności sesji na podstawie ogólnie określonych przepisów obowiązującego prawa, a więc także na podstawie aktów niższej rangi niż ustawa, w tym aktów prawa miejscowego, jest sprzeczne z art. 61 ust. 3 Konstytucji i art. 11b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z § 32 ust. 1 statutu, interpelacje i zapytania są kierowane na piśmie do przewodniczącego rady. Odpowiedź na interpelacje lub zapytania jest udzielana w formie pisemnej, w terminie 14 dni – na ręce przewodniczącego rady (ust. 5). Przewodniczący rady przekazuje odpowiedzi na interpelacje osobie składającej (ust. 5a). Odpowiedzi na interpelacje udziela burmistrz lub osoby, upoważnione do tego przez burmistrza (ust. 6). Odpowiedź na interpelacje lub zapytania jest udzielana w formie pisemnej, w terminie 14 dni - na ręce przewodniczącego rady (ust. 5). Przewodniczący rady przekazuje odpowiedzi na interpelacje osobie składającej (ust. 5a). Odpowiedzi na interpelacje udziela burmistrz lub osoby, upoważnione do tego przez burmistrza (ust. 6).

Kwestia interpelacji uregulowana jest w art. 24 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z tym przepisem, w sprawach dotyczących gminy radni mogą kierować interpelacje i zapytania do wójta (ust. 3). Interpelacja dotyczy spraw o istotnym znaczeniu dla gminy. Interpelacja powinna zawierać krótkie przedstawienie stanu faktycznego będącego jej przedmiotem oraz wynikające z niej pytania (ust. 4). Zapytania składa się w sprawach aktualnych problemów gminy, a także w celu uzyskania informacji o konkretnym stanie faktycznym. Przepis ust. 4 zdanie drugie stosuje się odpowiednio (ust. 5). 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 (ust. 6).

Trafnie zauważa wojewoda, że postanowienia statutu stanowią nieuprawnioną modyfikację unormowania ustawowego w zakresie interpelacji. Statut gminy, będący aktem prawa miejscowego, uchwalany jest na podstawie upoważnienia ustawowego i nie może poza to upoważnienie wykraczać. Nie jest także dopuszczalne powtarzanie unormowań ustawowych lub modyfikowanie ich treści, na co wielokrotnie zwracano uwagę w orzecznictwie sądów administracyjnych. Z tego względu postanowienia § 32 ust. 1, ust. 5, ust. 5a i ust. 6 statutu, uznać należy, za sprzeczne z prawem.

W § 48 statutu uregulowano inicjatywę uchwałodawczą. Inicjatywa ta przysługuje m. in. grupie co najmniej 200 mieszkańców Włodawy posiadających czynne prawo wyborcze (ust. 1 pkt 5). Zgodnie z § 48 ust. 3 statutu, projekt uchwały przedłożony przez mieszkańców, określonych w ust. 1 pkt 5 powinna uzupełniać lista zawierająca:

1) liczbę porządkową, 2) imię i nazwisko, 3) miejsce zamieszkania, 4) PESEL, 5) podpisy wnioskodawców.

Należy zatem zauważyć, że inicjatywa uchwałodawcza przysługująca obywatelom uregulowana została w art. 41a ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z tym przepisem, grupa mieszkańców gminy, posiadających czynne prawa wyborcze do organu stanowiącego, może wystąpić z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą (ust. 1). W ustępie 2 powołanego przepisu ustawa określa liczebność grupy w zależności od liczby mieszkańców gminy.

Ustawa nie określa szczegółowo zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich. W myśl art. 41a ust. 5 rada gminy określi w drodze uchwały: szczegółowe zasady wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasady tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasady promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych, formalne wymogi, jakim muszą odpowiadać składane projekty, z zastrzeżeniem przepisów niniejszej ustawy.

Nie ulega zatem wątpliwości, że unormowanie inicjatywy uchwałodawczej nie stanowi materii statutu gminy, jak stwierdził wojewoda. Rada powinna podjąć w tym zakresie odrębną uchwałę, zgodnie z upoważnieniem ustawowym, zawartym w art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym. Przypomnieć w tym miejscu należy, że zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym statut stanowi o ustroju gminy (art. 3 ust. 1) oraz określa organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy (art. 22 ust. 1). Ponadto ustawa o samorządzie gminnym wymienia, jakie uregulowania powinny znaleźć się w statucie (art. 5 ust. 3, art. 11b ust. 3, art. 18a ust. 5, art. 18b ust. 3, art. 23 ust. 2 i art. 51 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym). Brak wśród nich zasad wnoszenia przez obywateli inicjatyw uchwałodawczych

Skoro szczegółowe zasady wnoszenia inicjatyw obywatelskich oraz formalne wymogi, jakim muszą odpowiadać składane projekty, określa uchwała podjęta na podstawie art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, wskazane wyżej uregulowania statutu, zawarte w § 48 ust. 3, określające wymogi formalne, jakie spełniać powinien projekt mieszkańców, uznać należy za sprzeczne z prawem. Bezprzedmiotowe są w związku z tym rozważania co do zawartego w statucie wymogu wskazania numeru PESEL przez wnioskodawców przedkładających projekt uchwały. Ubocznie jednak zauważyć należy, że szeroka argumentacja wojewody w tym zakresie, z odwołaniem się do orzecznictwa sądów administracyjnych nie jest przekonująca. Organ powinien bowiem mieć możliwość weryfikacji prawdziwości danych zawartych na dołączonej do projektu

liście wnioskodawców, a temu służy m. in. numer PESEL, jednoznacznie identyfikujący daną osobę, w tym w zakresie wieku, od którego przysługuje czynne prawo wyborcze. W orzecznictwie sądów administracyjnych wyrażone zostało także stanowisko odmienne od zajętego przez wojewodę i wyrażonego w powołanych w skardze orzeczeniach wojewódzkich sądów administracyjnych, które nie dotyczyły inicjatywy uchwałodawczej obywateli (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 6 października 2016 r., sygn. akt II SA/Go 705/16). Okoliczność ta nie ma jednak znaczenia w sprawie niniejszej, bowiem za sprzeczny z prawem z powodu uregulowania zagadnienia, które podlega regulacji w innym trybie, uznać należy cały ustęp 3 omawianego § 48 statutu.

W § 62 ust. 2 statutu postanowiono, że komisje rady mogą podejmować współpracę z odpowiednimi komisjami innych gmin, zwłaszcza sąsiadujących, a także z innymi podmiotami, jeśli jest uzasadnione przedmiotem ich działalności.

Stwierdzić należy, że unormowanie to narusza art. 21 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym komisje podlegają radzie gminy, przedkładają jej plan pracy oraz sprawozdania z działalności. W świetle przepisów ustawy, komisje nie są organami rady o samoistnych kompetencjach. Działalność podejmują w imieniu rady i w zakresie przez nią określonym. Brak jest podstawy prawnej do przyznania komisjom rady gminy uprawnień do inicjowania i podejmowania współpracy z komisjami innych jednostek samorządu terytorialnego (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 18 października 2016 r., sygn. akt II SA/Lu 544/16).

Niezgodne z prawem jest także unormowanie § 70 statutu, przewidujące wspólne sesje z radnymi innych jednostek samorządu terytorialnego oraz związane z nim uregulowanie zawarte w § 71, określające koszty wspólnych sesji i wspólny regulamin obrad.

Zgodnie z § 70 ust. 1, rada może odbywać wspólne sesje z radnymi innych jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności dla rozpatrzenia i rozstrzygnięcia ich wspólnych spraw, w szczególności dla rozpatrzenia i rozstrzygnięcia ich wspólnych spraw (ust. 1). Wspólne sesje organizują przewodniczący rad zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego (ust. 2). Zawiadomienie o wspólnej sesji podpisują wspólnie przewodniczący lub upoważnieni wiceprzewodniczący zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego (ust. 3).

Zgodnie zaś z § 71 ust. 1 statutu, koszty wspólnej sesji ponoszą równomiernie zainteresowane jednostki samorządu terytorialnego, chyba że radni uczestniczący we wspólnej sesji postanowią inaczej. Stosownie natomiast do § 71 ust. 2 statutu, przebieg wspólnych obrad może być uregulowany wspólnym regulaminem uchwalonym przed przystąpieniem do obrad (ust. 2).

W orzecznictwie ugruntowane jest stanowisko, że regulowanie w statutach gmin wspólnych sesji z radnymi innych jednostek samorządu terytorialnego wykracza poza upoważnienie ustawowe i nie znajduje uzasadnienia prawnego.

Podkreśla się, że współdziałanie gmin w realizacji zadań publicznych może odbywać się w ramach prawa publicznego (administracyjnego) lub prywatnego (cywilnego). Ustawa o samorządzie gminnym przewiduje, że wykonywanie zadań publicznych może być realizowane w drodze współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego (art. 10 ust. 1). Ustawa określa także formy współdziałania (art. 8 ust. 2a, art. 64 – 74). Ustawa nie przewiduje natomiast formy współpracy w postaci „wspólnych sesji rad”. Zwraca się również uwagę, że wspólne sesje nie mogą prowadzić do podejmowania wspólnych uchwał, ponieważ sesje takie są tylko formą współpracy o charakterze faktycznym. Wspólnie obradujące rady nie są jednolitym organem, który posiadałby możliwość dokonywania jakichkolwiek czynności prawnych we własnym imieniu (por. wyroki Wojewódzkich Sądów Administracyjnych w: Gliwicach z 21 kwietnia 2016 r., sygn. akt IV SA/GI 794/15, w Gorzowie Wielkopolskim z 6 października 2016 r., sygn. akt II SA/Go 705/16, w Lublinie z 5 lutego 2015 r., sygn. akt III SA/Lu 647/14, z 8 marca 2016 r., sygn. akt III SA/Lu 1366/15 i z 18 października 2016 r., sygn. akt II SA/Lu 544/16).

Postanowienia § 70 i § 71 statutu uznać należy zatem za sprzeczne z prawem, jako wykraczające poza zakres upoważnienia ustawowego.

W § 74 ust. 1 statutu przewidziano, że członkowie komisji rewizyjnej podlegają wyłączeniu od udziału w jej działaniach w sprawach, w których może powstać podejrzenie o ich stronnictwo lub interesowność. Zgodnie natomiast z § 74 ust. 2 statutu, w sprawie wyłączenia zastępcy przewodniczącego komisji rewizyjnej oraz poszczególnych członków decyduje przewodniczący komisji rewizyjnej.

Powyższe regulacje § 74 są sprzeczne z art. 25a ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego. Kwestia wyłączenia radnego została zatem uregulowana w ustawie i odmienne uregulowania, rozszerzające zakres wyłączenia, zawarte w statucie gminy są niedopuszczalne. Słusznie podkreśla wojewoda, że zgodnie z art. 25a ustawy, wyłączenie dotyczy samego głosowania w radzie i komisji, a nie pracy w radzie albo komisji. Nie jest zatem możliwe jakiegokolwiek czasowe wyłączenie radnego od udziału w pracach komisji ani na mocy decyzji przewodniczącego komisji, ani też uchwały rady, chyba że rada podejmie decyzję o zmianie składu osobowego komisji rewizyjnej (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 8 marca 2016 r., sygn. akt III SA/Lu 1366/15 i z 18 października 2016 r., sygn. akt II SA/Lu 544/16).

Sprzeczny z prawem jest także § 91 ust. 5 statutu, który przewiduje, że w posiedzeniu komisji rewizyjnej mogą brać udział tylko jej członkowie oraz zaproszone osoby.

Jak już była o tym mowa, przepis art. 11b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że działalność organów gminy jest jawna. Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw. Stosownie zaś do art. 11b ust. 2, jawność działania organów gminy obejmuje m. in. prawo obywateli do wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji.

Przewidziany w § 91 ust. 5 statutu krąg osób uprawnionych do udziału w posiedzeniach komisji rewizyjnej stanowi istotne ograniczenie jawności działań organów gminy. Jak wskazano wyżej, ograniczenie jawności może nastąpić tylko w przypadkach określonych ustawami. Podstawy prawnej wprowadzenia ograniczenia jawności nie mogą zatem stanowić postanowienia statutu gminy. Wprowadzenie ograniczenia jawności uchwałą rady gminy stanowi istotne naruszenie prawa.

Zgodnie z § 105 ust. 4 statutu, w przypadku stwierdzenia przez komisję skarg, wniosków i petycji, że rada miejska nie jest organem właściwym do rozpatrzenia skargi, wniosku lub petycji, przewodniczący komisji zwraca ją przewodniczącemu rady, w celu jej skierowania do właściwego organu i powiadomienia o tym fakcie podmiot wnoszącego skargę, wniosek lub petycję.

Przytoczony § 105 ust. 4 statutu jest sprzeczny z przepisami ustawowymi regulującymi właściwość rzeczową podmiotów rozpatrujących skargi, wnioski oraz petycje.

Należy zauważyć, że zgodnie z art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r., poz. 775, z późn. zm.), dalej jako „k.p.a.”, jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2 - jest rada gminy. Zgodnie natomiast z art. 242 § 1 k.p.a. wnioski składa się do organów właściwych ze względu na przedmiot wniosku. Kodeks postępowania administracyjnego reguluje także tryb postępowania w przypadku, gdy organ, który otrzymał skargę lub wniosek, nie jest właściwy do jej rozpatrzenia (art. 231 i art. 243 k.p.a.). Organ, który jest niewłaściwy, obowiązany jest zgodnie z tymi przepisami przekazać skargę lub wniosek organowi właściwemu.

Z kolei jeżeli chodzi o petycje, to obowiązuje ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r., poz. 870). Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy, petycja może być złożona przez osobę fizyczną, osobę prawną, jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną lub grupę tych podmiotów, do organu władzy publicznej, a także do organizacji lub instytucji społecznej w związku z wykonywanymi przez nią zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Adresat petycji, który jest niewłaściwy do jej rozpatrzenia, przesyłają niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 30 dni od dnia jej złożenia, do podmiotu właściwego do rozpatrzenia petycji, zawiadamiając o tym równocześnie podmiot wnoszący petycję (art. 6 ust. 1). W zakresie nieuregulowanym w ustawie do petycji stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (art. 15).

Z powołanych przepisów wynika, że do przekazywania skarg, wniosków i petycji, skierowanych do rady, właściwa jest rada jako organ, a nie przewodniczący rady, któremu taka kompetencja nie przysługuje. Przewodniczący rady nie jest bowiem organem administracji. Kompetencje przewodniczącego rady określa art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten stanowi, że zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. Statut nie może przyznawać przewodniczącemu kompetencji, przewidzianych w przepisach ustawowych, przysługujących radzie jako organowi.

Podsumowując stwierdzić należy, że zaskarżona uchwała wydana została z istotnym naruszeniem prawa w części obejmującej § 11 ust. 3 i 4, § 12 pkt 3 i 6, § 16 ust. 1, § 18 ust. 8, § 19 ust. 4 w odniesieniu do określenia „proponowanym”, § 19 ust. 6, § 20 ust. 2 w części od słów „zastępca burmistrza, skarbnik gminy oraz upoważnieni kierownicy wydziałów urzędu miejskiego”, § 20 ust. 3, § 23, § 32 ust. 1, ust. 5, ust. 5a i ust. 6, § 48 ust. 3, § 62 ust. 2, § 70, § 71, § 74, § 91 ust. 5 oraz § 105 ust. 4.

Zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90. Stosownie natomiast do art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

Wojewoda Lubelski, jako organ nadzoru, nie stwierdził nieważności uchwały w terminie wskazanym w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie.

Sąd uznał skargę wojewody za uzasadnioną.

Uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 1634), dalej jako „p.p.s.a.”, sąd stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.).

W myśl art. 94 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w art. 90 ust. 1, albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego. Zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego, co wynika z art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, nie zachodzi zatem podstawa wyłączająca stwierdzenie nieważności uchwały, mimo upływu ponad roku od jej podjęcia.

Z tych względów Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały, w zakresie wskazanym wyżej, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a.

Sprawa niniejsza została rozpoznana przez sąd na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym na podstawie art. 119 pkt 2 p.p.s.a., zgodnie z którym sprawa może być rozpoznana w trybie uproszczonym, jeżeli strona zgłosi wniosek o skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym, a żadna z pozostałych stron w terminie czternastu dni od zawiadomienia o złożeniu wniosku nie zażąda przeprowadzenia rozprawy. Jak wynika z akt niniejszej sprawy wniosek taki został zawarty w skardze, która wpłynęła do organu 25 maja 2023 r., a organ, którego uchwała jest przedmiotem skargi, nie zażądał przeprowadzenia rozprawy w terminie 14 dni od otrzymania skargi wraz z wnioskiem o rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym. Wniosek organu o przeprowadzenie rozprawy, zawarty w piśmie nadanym w urzędzie pocztowym 6 lipca 2023 r. uznać należy za spóźniony, a w konsekwencji za nieskuteczny.