



WOJEWODA
ZACHODNIOPOMORSKI

Szczecin, 02 sierpnia 2023 r.

P-1.4131.284.2023.AS

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, poz. 572),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXIX/251/23 Rady Gminy Bielice z dnia 30 czerwca 2023 r. w sprawie *nieudzielenia Wójtowi Gminy Bielice wotum zaufania*.

Uzasadnienie

W dniu 30 czerwca 2023 r. Rada Gminy Bielice podjęła uchwałę Nr XXXIX/251/23 w sprawie *nieudzielenia Wójtowi Gminy Bielice wotum zaufania*. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 4 lipca 2023 r.

Materialnoprawną podstawę ww. aktu stanowią art. 18 ust. 2 pkt 4a i art. 28aa ust. 9 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie ze wskazanymi przepisami *do wyłącznej właściwości rady gminy należy rozpatrywanie raportu o stanie gminy oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia wotum zaufania z tego tytułu* (art. 18 ust. 2 pkt 4a); *po zakończeniu debaty nad raportem o stanie gminy rada gminy przeprowadza głosowanie nad udzieleniem wójtowi wotum zaufania. Uchwałę o udzieleniu wójtowi wotum zaufania rada gminy podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady gminy. Niepodjęcie uchwały o udzieleniu wójtowi wotum zaufania jest równoznaczne z podjęciem uchwały o nieudzieleniu wójtowi wotum zaufania* (art. 28aa ust. 9).

W świetle cyt. regulacji nie budzi wątpliwości uprawnienie organu stanowiącego gminy do przyjęcia uchwały, na mocy której organ ten, po spełnieniu określonych warunków, nie udziela wójtowi wotum zaufania – wynika ono wprost z ww. przepisu ustawy. Zauważyć jednak należy, że kompetencja uchwałodawcza rady gminy nie ma charakteru absolutnego, bowiem ograniczona jest innymi przepisami prawa powszechnie obowiązującego, określającymi granice dopuszczalnej swobody organu przy wykonywaniu swoich zadań, dotyczącymi m.in. sposobu procedowania przez tenże organ.

Do przepisów prawa powszechnie obowiązującego, normujących proceduralne aspekty podejmowania uchwał przez organ stanowiący gminy, należą m.in. art. 20 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, a także normy prawa miejscowego dookreślające wskazaną materię, tu: § 20 ust. 9 Statutu Gminy Bielice, przyjętego uchwałą Nr V/31/19 Rady Gminy Bielice z dnia 26 marca 2019 r. w sprawie *nadania statutu Gminy Bielice*. Zgodnie z ww. przepisem ustawy *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*.

Zgodnie zaś z przywołanym przepisem statutu *o terminie, miejscu i porządku obrad sesji powiadamia się radnych najpóźniej na 7 dni przed terminem obrad sesji w skuteczny sposób. Termin ten nie dotyczy zwołania sesji na podstawie ust. 5* [sesji nadzwyczajnej – przypis wł.].

Tymczasem, dnia 5 lipca br. do organu nadzoru wpłynęło pismo grupy radnych Rady Gminy Bielice, z którego wynika, że o wyznaczeniu terminu XXXIX sesji Rady Gminy Bielice na dzień 30 lipca 2023 r., radni zostali zawiadomieni w dniu poprzedzającym obrady Rady Gminy Bielice (29 czerwca br.). W związku z tym, działając na podstawie § 9 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków¹ w zw. z art. 229 pkt 1 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego², organ nadzoru zwrócił się do Przewodniczącego Rady Gminy Bielice o ustosunkowanie się do zarzutów przedstawionych w skardze. Pismem z dnia 11 lipca br. Przewodniczący potwierdził, że z leżących po jego stronie przyczyn osobistych, a także niedyspozycji Wiceprzewodniczącego Rady, zaplanowana na dzień 29 czerwca 2023 r. sesja nie mogła się odbyć. W dniu tym wyznaczony został nowy termin obrad Rady, tj. 30 czerwca 2023 r., godz. 14:00, o czym telefonicznie poinformowano wszystkich radnych. Z informacji umieszczonych na stronie Biuletynu Informacji Publicznej, ustalonych przez organ nadzoru we własnym zakresie, dotyczących XXXIX sesji Rady Gminy Bielice³ wynika, że w głosowaniach uczestniczyło 9 z 15 radnych, zaś wśród nieobecnych byli również radni, którzy wnieśli zastrzeżenia do sposobu zawiadomienia ich o terminie sesji.

W ocenie organu nadzoru, procedowanie przez organ stanowiący Gminy Bielice, w terminie innym niż wskazany pierwotnie w zawiadomieniu, o którym radni zostali poinformowani z 1-dniowym wyprzedzeniem, należy uznać za wadliwe i istotnie naruszające prawo. Nie można przy tym uznać za słuszne twierdzenie, zgodnie z którym radni o terminie XXXIX sesji zostali zawiadomieni w sposób skuteczny w dniach 14 i 20 czerwca 2023 r., otrzymując przy tym informacje o porządku obrad. Należy bowiem dostrzec, że na każde zawiadomienie o zwołaniu sesji składają się dane dotyczące: terminu posiedzenia, porządku obrad oraz projektów uchwał. Modyfikacja zawiadomienia w zakresie terminu *de facto* stanowi nowe zawiadomienie, dlatego też, powinno ono dotrzeć do wiadomości radnych ze stosowanym wyprzedzeniem. Należy bowiem dostrzec, że radni i mieszkańcy wspólnoty lokalnej finalnie zostali poinformowani o terminie sesji XXXIX z jednodniowym wyprzedzeniem, wbrew wymogom i gwarancjom wynikającym z prawa miejscowego.

Dokonując oceny przedmiotowego stanu faktycznego należy zważyć, że z przepisów ustawy o samorządzie gminnym wynika wprost obowiązek przewodniczącego rady gminy zawiadomienia radnych o zwołaniu sesji, zarówno zwyczajnych jak i nadzwyczajnych, zaś z powinnością tą skorelowane jest uprawnienie każdego z radnych do bycia poinformowanym, przygotowania się i uczestnictwa w obradach organu stanowiącego gminy.

W tym zakresie zarówno przepis art. 20 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, jak również uregulowania §20 ust. 9 Statutu Gminy Bielice pełnią ważną funkcję gwarancyjną, bowiem pozyskanie wiedzy o czasie, miejscu i charakterze sesji, a także materii podejmowanych uchwał, istotnie zabezpiecza publicznoprawny interes radnego w zakresie możliwości skutecznego wykonywania przezeń powierzonego mandatu społecznego. Jak

¹ Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. Nr 5, poz. 46).

² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r., poz. 775 z późn. zm.).

³ Źródło: bip.bielice.com.pl/rada/glosowania/74; data dostępu: 31 lipca 2023 r.

słusznie wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu⁴ zwołanie sesji wywołuje skutki w sferze wewnętrznej organów gminy w postaci powstania uprawnienia członków wspólnoty lokalnej do zawiadomienia ich o terminie sesji, do udziału w sesji i uzyskaniu informacji o jej przebiegu, a także do wglądu do dokumentów dotyczących sesji (por. W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce, Warszawa 2003, s. 150-151*). Niewątpliwym jest, że podjęcie uchwał wymaga zachowania odpowiednich procedur i stosownego czasu umożliwiających radnym należyte przygotowanie się do sesji. Dalej sąd ten wskazuje, że ustawodawca określił zatem precyzyjnie sposób, w jakim radni dowiadują się o porządku obrad i proponowanej treści projektów uchwał. Przestrzeganie tego przepisu ma istotne znaczenie, gdyż pozwala to nie tylko na wcześniejsze zapoznanie się z projektami, ale również na prawidłowe przygotowanie się do debaty na sesji rady gminy, gdyż radni nie są wówczas zaskakiwani proponowanymi rozwiązaniami. Przestrzeganie powyższego przepisu ma istotne znaczenie, gdyż - jak słusznie wskazano w orzecznictwie, wymóg działania na podstawie prawa jest zaliczany do standardów demokratycznego państwa prawnego, a jednocześnie jest elementem zasady jawności działania władzy publicznej (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 czerwca 2006 r., sygn. akt II OSK 410/06, opubl. Wokanda 2006 r., nr 11, s. 37). Zawiadomienie o zwołaniu sesji rady gminy wraz z porządkiem obrad oraz projektami uchwał pełni zatem nie tylko funkcję gwarancyjną, ale również kontrolną, jak również stanowi przejaw realizacji zasady jawności działania organów administracji.

Na przedstawioną wyżej ocenę wskazującą na istotną wadę, jaką obarczone było zawiadomienie o zwołaniu sesji Rady Gminy Bielice nie ma wpływu podnoszona okoliczność, że w dniu, na który zwołana była pierwotnie sesja (29 czerwca br.), brak było osoby mogącej rozpocząć i poprowadzić obrady, ze względu na uwarunkowania zdrowotne (w przypadku Przewodniczącego) oraz obowiązki zawodowe (w przypadku Wiceprzewodniczącego). Fakt ten bowiem uzasadnia jedynie słuszność i konieczność odwołania sesji, która miała się odbyć w dniu 29 czerwca 2023 r., natomiast nie konwaliduje zawiadomienia o nowym terminie sesji z jednodniowym wyprzedzeniem. Wskazany sposób rozumowania prowadziłyby bowiem do wniosku, że obowiązki jednej z dwóch osób uprawnionych do prowadzenia, uniemożliwiające udział w sesji pomimo siedmiodniowego wyprzedzenia informacji o jej terminie, są istotniejsze aniżeli obowiązki pozostałych radnych, zobligowanych do przeorganizowania swoich zadań z dnia na dzień. Należy zważyć, że rola przewodniczącego organu stanowiącego ma charakter co do zasady techniczno-organizacyjny, i w tym kontekście możliwości udziału pozostałych radnych w sesji organu nie mogą być traktowane w kategoriach drugorzędnych.

Prawnie irrelevantna pozostaje okoliczność, że pomimo wadliwego zawiadomienia o terminie sesji, tj. z pominięciem zapisów statutu, w posiedzeniu Rady Gminy Bielice podczas obrad 30 czerwca 2023 r. uzyskano *quorum*. Koncentrowanie się na spełnieniu wyłącznie tego warunku godzi w istotę demokracji przedstawicielskiej i w żadnym razie nie powinno stanowić przesłanki usprawiedliwiającej ewentualne uchybienia formalne. Jak słusznie wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 5 grudnia 2019 r. *istota demokracji wymaga, aby wszyscy członkowie organu kolegialnego mieli zapewnione prawo czynnego udziału w posiedzeniu takiego organu. Przyjmowanie a priori założenia, że i tak ich udział w sesji rady gminy i zarządzonym w jej toku głosowaniu nie miałby żadnego*

⁴ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 lipca 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 71/20, LEX nr 3055977.

wpływu na podjęcie tej uchwały jest w demokratycznym państwie prawnym (art. 2 Konstytucji RP) całkowicie niedopuszczalne.⁵

Z kolei, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie⁶ stwierdził, że *przerwanie sesji rady gminy i przełożenie jej na inny, konkretny termin ma określone procedury. Decyzja taka powinna być przegłosowana. Brak osoby prowadzącej obrady nie stanowi żadnej przeszkody. Jeżeli zatem przerwanie obrad niemożliwych do kontynuowania wymaga zachowania określonych rygorów procedowania per analogiam za niedopuszczalne należy uznać arbitralne przeniesienie sesji na inny termin, z pominięciem zasad określonych w statucie.*

W przypadku badanej uchwały jeszcze jedna okoliczność ma znaczenie. Nie sposób bowiem pominąć faktu, że dotyczy ona wotum zaufania, które poprzedzone ma być debatą nad raportem o stanie Gminy. Wskazany raport obejmuje podsumowanie działalności wójta w roku poprzednim, w szczególności realizację polityk, programów i strategii, uchwał rady gminy i budżetu obywatelskiego, i jako taki, może stanowić istotny przedmiot zainteresowania opinii publicznej. W debacie tej mają prawo wziąć udział nie tylko wszyscy radni (i to bez ograniczeń czasowych, o czym przesądza art. 28aa ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym), ale również mieszkańcy gminy. Wyznaczenie zatem nowego terminu sesji, na której ma się odbyć debata nad raportem, z 1-dniowym wyprzedzeniem, nie tylko narusza ww. uprawnienie radnego do zabrania głosu w debacie, ale także godzi w prawo mieszkańców Gminy do uczestnictwa w sesji. Dostrzec przy tym należy stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego⁷, zgodnie z którym *niezachowanie przyjętych w statucie gminy terminów powiadamiania społeczności lokalnej o sesji rady gminy, a przede wszystkim brak powiadomienia w formie przewidzianej w statucie gminy stanowi istotne naruszenie prawa.*

Oceniając legalność uchwały pojętej na wadliwie zwołanej sesji, wskazania wymaga, że w ustawie o samorządzie gminnym przewidziane zostały dwa rodzaje naruszeń prawa – naruszenia istotne i nieistotne. Ustawodawca nie definiuje jednak kategorii obu naruszeń, co stwarza konieczność sięgnięcia do stanowiska wypracowanego w tym zakresie w doktrynie i w orzecznictwie. Istotne jest natomiast, że o zgodności z prawem danego aktu decyduje nie tylko merytoryczna jego treść, ale również jego wydanie z dochowaniem norm regulujących procedurę stanowienia prawa przez organ jednostki samorządu terytorialnego, zawartych m.in. w aktach prawa miejscowego obowiązujących na obszarze danej gminy. Jak słusznie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie⁸ *nie sposób uznać, by w demokratycznym państwie prawnym, jako odpowiadający prawu mógł zostać uznany akt normatywny ustanowiony z pogwałceniem wiążących organ reguł i zasad procesowania nad tym aktem. Innymi słowy warunkiem ważności czy też legalności uchwały jest nie tylko jej zgodność z upoważnieniem ustawowym, wyznaczającym granice przyjmowanej regulacji, ale również uchwalenie aktu w określonej przepisami procedurze.* W wyroku tym ten sam sąd wskazuje, że *szczegółowy tryb pracy rady gminy określa statut gminy, który stanowi akt prawa miejscowego powszechnie obowiązujący na jej terenie. Ponieważ ustawa o samorządzie gminnym nie określa terminów, w jakich należy poinformować radnych i mieszkańców o sesji rady, jak też trybu powiadomienia, miarodajne w tym zakresie są wyłącznie przepisy statutu gminy. Statut jest bowiem aktem prawa miejscowego stanowiącym o ustroju gminy. Jest zbiorem*

⁵ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 5 grudnia 2019 r., sygn. akt I SA/Gl 1103/19, LEX nr 2761418.

⁶ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 października 2006 r., sygn. akt. III SA/Lu 328/06, LEX nr 1684311.

⁷ Wyrok NSA z dnia 13 marca 2012 r., sygn. akt I OSK 2296/11, LEX nr 1136675.

⁸ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 grudnia 2015 r., sygn. akt VIII SA/Wa 175/15, LEX nr 1958036.

przepisów regulujących najważniejsze sprawy dla wspólnoty samorządowej, w tym m.in. organizacji wewnętrznej gminy i tryb pracy jej organów (art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Jako akt prawa miejscowego stanowi konstytucyjne źródło powszechnie obowiązującego prawa na obszarze działania danej gminy (art. 87 Konstytucji RP).

Także w literaturze przedmiotu wypracowano pogląd, że do istotnych wad, zalicza się między innymi naruszenie przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. Sprzeczność z prawem uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego zachodzi w sytuacji, gdy doszło do jej wydania z naruszeniem przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także z naruszeniem przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.⁹

Mając na względzie przedstawioną w niniejszym rozstrzygnięciu argumentację, wobec wykazania istotnych wad, jakimi obarczona jest uchwała Nr XXXIX/251/23 Rady Gminy Bielice z dnia 30 czerwca 2023 r. w sprawie nieudzielenia Wójtowi Gminy Bielice wotum zaufania, stwierdzenie jej nieważności jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia. Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z up. Wojewody Zachodniopomorskiego

II Wicewojewoda Zachodniopomorski

Mateusz Wagemann

Otrzymują:

- 1) Rada Gminy Bielice,
- 2) a/a.

⁹ Por. M. Stahl, Z. Kmieciak "Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego - w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny", Samorząd Terytorialny 2001 r., z. 1-2, s. 101-102