



Poznań, 2 marca 2026 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

NP-II.4131.1.29.2026.7

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, ze zm.)

orzekam

nieważność § 15 pkt 8, § 20 ust. 4 zdanie pierwsze w zakresie zwrotu "proponowanym", § 41 ust. 10 zdanie pierwsze w zakresie zwrotu "pkt. 1-4", § 62 ust. 3 w zakresie zwrotu "czynny", § 66 ust. 4 w zakresie zwrotu ", o ile przyczyni się to do prawidłowego rozpatrzenia skargi, wniosku lub petycji przez Komisję. Postanowienie to ma zastosowanie w szczególności w przypadku rozpatrywania skarg", § 87 ust. 2, § 106 ust. 2 pkt 2 w zakresie zwrotu ",o których mowa w § 107 ust. 5 Statutu" uchwały nr XXV/155/26 Rady Miasta i Gminy Czarniejewo z dnia 28 stycznia 2026 r. w sprawie Statutu Gminy Czarniejewo - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 28 stycznia 2026 r. Rada Miasta i Gminy Czarniejewo podjęła uchwałę nr XXV/155/26 w sprawie Statutu Gminy Czarniejewo, dalej "Statut".

Uchwałę podjęto na podstawie przepisów: "art. 169 ust. 4 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późno zm.) i art. 3 ust. 1, art. 18 ust. 2 pkt 1, art. 22 ust. 1, art. 40 ust. 2 pkt 1 oraz art. 41a ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2025 r. Poz. 1153)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 2 lutego 2026 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, ze zm.), dalej "ustawa o samorządzie gminnym", do wyłącznej właściwości rady gminy

Al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

należy uchwalanie statutu gminy. W świetle art. 3 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, statut gminy stanowi o ustroju gminy. Ponadto uregulowaniu w statucie gminy podlegają zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej (art. 5 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym), zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich (art. 11b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym), zasady i tryb działania komisji rewizyjnej (art. 18a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym), zasady i tryb działania komisji skarg, wniosków i petycji (art. 18b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym), organizacja wewnętrzna oraz tryb pracy organów gminy (art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym) oraz zasady działania klubów radnych (art. 23 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym).

Podkreślenia wymaga, iż uprawnienie rady gminy do normowania w drodze statutu kwestii związanych z organizacją wewnętrzną oraz trybem pracy organów gminy nie oznacza jednocześnie pełnej i nieograniczonej dowolności organu stanowiącego w tym zakresie. Uprawnienie to należy bowiem rozumieć jako prawo do takiej regulacji organizacji wewnętrznej oraz trybu prac rady, która nie jest sprzeczna z przepisami ustawowymi.

W wyroku z 7 maja 2008 r. II SA/Go 169/08, WSA w Gorzowie Wielkopolskim zajął stanowisko, według którego: "Statut jest wyrazem autonomii w zakresie regulacji <<życia wewnętrznego w samorządzie>>, w związku z tym należy go traktować jako integralną część prawa samorządu. W związku z powyższym statut może normować wszystkie zagadnienia ustrojowe gminy nienormowane wyraźnie w ustawie, byleby nie był sprzeczny z przepisami ustawowymi".

W § 15 pkt 8 Statutu rada postanowiła: "Przewodniczący Rady, w szczególności czuwa nad zapewnieniem warunków niezbędnych do wykonywania przez radnych ich mandatu".

W ocenie organu nadzoru, żaden przepis ustawy o samorządzie gminnym nie upoważnia rady gminy do ustanawiania norm postępowania w zakresie wykonywania mandatu radnego. W konsekwencji przyznawanie przewodniczącemu rady kompetencji do jakiegokolwiek ingerencji w "warunki wykonywania przez radnych ich mandatu" stanowi regulację statutową, która wykracza poza kompetencje prawodawcze organu stanowiącego gminy, opisane jako "organizacja wewnętrzna oraz tryb pracy organów gminy" (art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym).

Zgodnie z art. 19 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o samorządzie gminnym: "Zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady". Z kolei wykonywanie mandatu radnego nie wyczerpuje się poprzez udział w pracach rady gminy. Radny ma obowiązek brać udział w pracach innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany, a ponadto ma prawo do pozyskiwania informacji, a także składania interpelacji i zapytań (art. 24 ust. 1-7 ustawy o samorządzie gminnym). Przyznanie przewodniczącemu rady kompetencji do "czuwania nad zapewnieniem warunków niezbędnych do wykonywania mandatu radnego" należy uznać za naruszające przepisy ustawy o samorządzie gminnym, albowiem takich rozwiązań statutowych nie można uznać za regulację pochodną, w tym uzupełniającą, względem

ustawowych kompetencji przewodniczącego rady gminy (zob. wyrok WSA w Poznaniu z 31 marca 2023 r. IV SA/Po 126/23).

W § 20 ust. 4 Statutu rada przyjęła: "O terminie, miejscu i proponowanym porządku obrad sesji powiadamia się radnych, nie później niż 7 dni przed terminem sesji, w skuteczny sposób, przy czym dopuszcza się wykorzystanie środków komunikacji elektronicznej. Do zawiadomienia dołącza się wszystkie projekty uchwał oraz inne niezbędne materiały związane z porządkiem obrad, zastrzeżeniem ust. 5 i 6".

Powyższy zapis w zakresie, w jakim stanowi o "proponowanym" porządku obrad sesyjnych modyfikuje treść art. 20 ust. 1 zdanie drugie ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym, do zawiadomienia o zwołaniu sesji dołącza się porządek obrad wraz z projektami uchwał.

Z brzmienia tego przepisu wynika, że przygotowujący przez przewodniczącego porządek obrad nie jest projektem czy luźną propozycją, lecz wiążącym dokumentem, doręczanym radnym przed sesją, w oparciu o który ma następować kolejność procedowania na sesji.

W związku z tym § 20 ust. 4 Statutu w zakresie wyrazu: "proponowanym" narusza istotnie art. 20 ust. 1 zdanie drugie ustawy o samorządzie gminnym.

W § 62 ust. 3 Statutu przyjęto: "Radny reprezentuje wyborców poprzez czynny udział w sesjach i pracach Rady i innych instytucjach samorządowych, do których został wybrany lub powołany zgodnie z przepisami prawa".

W ocenie organu nadzoru nałożenie na radnych ww. obowiązków wykracza poza kompetencję rady gminy do określenia w statucie wewnętrznej organizacji oraz trybu pracy organów gminy. Podkreślić należy, że zasady sprawowania mandatu radnego zostały uregulowane przepisami ustawowymi.

Mandat ten, stosownie do treści art. 23 ustawy o samorządzie gminnym, ma charakter mandatu wolnego, a jego wykonywanie poddane jest jedynie weryfikacji wyborczej. Zgodnie z powołanym przepisem ustawy o samorządzie gminnym, radny obowiązany jest kierować się dobrem wspólnoty samorządowej gminy. Radny utrzymuje stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami, a w szczególności przyjmuje zgłaszane przez mieszkańców gminy postulaty i przedstawia je organom gminy do rozpatrzenia, nie jest jednak związany instrukcjami wyborców. Z powyższego wynika, że sposób oraz częstotliwość wykonywania obowiązków radnego pozostawione jest jego uznaniu, co wyklucza dopuszczalność uregulowania tych kwestii w statucie gminy. W § 62 ust. 3 Statutu uchwalono, że: "Radny reprezentuje wyborców poprzez czynny udział w sesjach i pracach Rady i innych instytucjach samorządowych, do których został wybrany lub powołany zgodnie z przepisami prawa", czym zmodyfikowano brzmienie art. 24 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie ze wskazanym przepisem ustawy o samorządzie gminnym, radny jest obowiązany brać udział w pracach rady gminy i jej komisji oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany. Przytoczony przepis nie posługuje się zatem zwrotem: "czynny udział", tylko: "udział". W tym kontekście podkreślić należy, że lokalny uchwałodawca nie może określać zasad

Al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

sprawowania mandatu radnego, bowiem kwestie te zostały uregulowane przepisami ustawowymi. Jak już wskazano, mandat radnego ma charakter mandatu wolnego, a jego wykonywanie poddane jest jedynie weryfikacji wyborczej. Sposób wykonywania obowiązków radnego pozostawiony jest zatem uznaniu radnego.

W § 66 ust. 4 Statutu uregulowano, co następuje: "Udział pozostałych Radnych oraz podmiotów wskazanych w § 22 Statutu, jest dopuszczalny, o ile przyczyni się to do prawidłowego rozpatrzenia skargi, wniosku lub petycji przez Komisję. Postanowienie to ma zastosowanie w szczególności w przypadku rozpatrywania skarg".

W tym miejscu należy podkreślić, że zgodnie z brzmieniem art. 11b ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym, 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. Stosownie do ww. przepisu obrady komisji są jawne i w obradach komisji mogą uczestniczyć inne osoby, oczywiście bez prawa głosowania.

Z kolei zgodnie z art. 21 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, w posiedzeniach komisji mogą uczestniczyć radni niebędący jej członkami. Mogą oni zabierać głos w dyskusji i składać wnioski bez prawa udziału w głosowaniu.

W ocenie organu nadzoru, treść zawarta w § 66 ust. 4 Statutu jest sprzeczna z art. 21 ust. 4 oraz art. 11b ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym w zakresie, w jakim wprowadza warunek uczestniczenia w posiedzeniu komisji. Natomiast wyłączenie jawności posiedzeń komisji dopuszczalne jest wyłącznie na drodze ustawowej. Jedynie przepis rangi ustawowej, a nie jakiegokolwiek przepis prawa, może decydować o ograniczeniu zasady działania tej komisji.

W związku z powyższym § 66 ust. 4 w zakresie zwrotu "o ile przyczyni się to do prawidłowego rozpatrzenia skargi, wniosku lub petycji przez Komisję. Postanowienie to ma zastosowanie w szczególności w przypadku rozpatrywania skarg" istotnie narusza art. 21 ust. 4 i art. 11b ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Organ nadzoru pragnie podkreślić, iż w związku z treścią art. 11b ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym, każda osoba może uczestniczyć w komisji, w tym osoba bezpośrednio związana z przedmiotem skargi, wniosku lub petycji (por. § 66 ust. 1 i 2 Statutu).

Ponadto zastrzeżenia organu nadzoru budzą następujące przepisy Statutu: § 41 ust. 10, § 87 ust. 2, § 106 ust. 2 pkt 2, ponieważ zastosowano w nich odesłanie do przepisów, które nie występują w Statucie.

Reguły redagowania uchwał będących aktami prawa miejscowego, jak i uchwał nieposiadających tego przymiotu, wynikają z "Zasad techniki prawodawczej", stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki

Al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), dalej "Zasady Techniki Prawodawczej", ale również z ogólnej zasady określoności przepisów prawnych, ukształtowanej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a wyprowadzonej przez ten Trybunał m. in. z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). Wspomniana zasada wymaga, aby przepisy prawa były jasne, to znaczy precyzyjne i komunikatywne. Koresponduje z nią m.in. zasada precyzji i komunikatywności przepisów prawnych zawarta w § 6 Zasad Techniki Prawodawczej (stan prawny obowiązujący na dzień podjęcia przedmiotowego Statutu), stanowiąca, że przepisy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Regulacje dotyczące odesłań do przepisów zawarte są w § 156 ust. 1 i 2 Zasad Techniki Prawodawczej, zgodnie z którym w akcie normatywnym można posłużyć się odesłaniami, przy czym w przepisie odsyłającym jednoznacznie należy wskazać przepis lub przepisy prawne do których się odsyła. Zasada ta nie została wypełniona w poniższych przepisach Statutu.

W § 41 ust. 10 Statutu przyjęto bowiem: "Projekty uchwał zgłoszone przez podmioty, o których mowa w ust. 1 pkt 1-4, wymagają zaopiniowania przez organ odpowiedzialny za ich wykonanie. Wydanie opinii powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca od daty zgłoszenia projektu". W ww. przepisie zamieszczono odwołanie do ust. 1 pkt 1-4, jednak w § 41 znajduje się ust. 1 bez podziału na punkty. Przepis ten jest podzielony na litery od "a" do "e". W związku z tym odesłanie do przepisu, który nie istnieje, jest niedopuszczalne. Mając na uwadze powyższe zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności § 41 ust. 10 zdanie pierwsze w zakresie zwrotu "pkt. 1-4".

W § 87 ust. 2 rada postanowiła, iż: "Postanowienia § 48 ust. 2 i 6 Statutu stosuje się odpowiednio". Podkreślenia wymaga w niniejszym miejscu, iż § 87 ust. 1 Statutu dotyczy głosowania jawnego, a § 48 Statutu, do którego się odwołano normuje głosowanie tajne. Odwoływanie się zatem do przepisu dotyczącego głosowania tajnego, gdy mamy do czynienia z postanowieniem o jawności głosowania jest nieprawidłowe. Radzie zapewne chodziło o § 47 ust. 2 i 6 Statutu, które regulują procedurę głosowania jawnego. W związku z powyższym zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności § 87 ust. 2 Statutu. Rada powinna jednak uzupełnić powstałą lukę prawną w Statucie w zakresie odwołania do procedury głosowania jawnego.

Z kolei w § 106 ust. 2 pkt 2 Statutu uregulowano: "Do zawiadomienia dołącza się własnoręcznie podpisane zgody osób, o których mowa w § 107 ust. 5 Statutu o przyjęciu tych funkcji". Również i w tym przepisie zastosowano odwołanie do przepisu, który nie istnieje. § 107 ust. 5, bo o nim mowa, nie znajduje się w Statucie, ponieważ § 107 składa się wyłącznie z czterech ustępów. Przepisy § 105 ust. 5 oraz § 106 ust. 1 Statutu dotyczą między innymi pełnomocnika Komitetu inicjatywy uchwałodawczej, a § 106 ust. 2 pkt 2 Statutu odnosi się do zgód osób, które przyjmują ww. funkcję. W związku z tym odwołanie w § 106 ust. 2 pkt 2 Statutu powinno odnosić się do § 105 ust. 5 Statutu, a nie, jak nieprawidłowo wskazano, do § 107 ust. 5 Statutu.

W związku z powyższym konieczne i wystarczające dla dalszego funkcjonowania w obrocie prawnym Statutu jest stwierdzenie nieważności § 106 ust. 2 pkt 2 w zakresie zwrotu "o których mowa w § 107 ust. 5" Statutu.

Badana uchwała jest aktem prawa miejscowego, stąd też powinna zawierać jasne i wyczerpujące sformułowania, a przepisy § 41 ust. 10, § 87 ust. 2 i § 106 ust. 2 pkt 2 Statutu nie wypełniają tej zasady. Kwestionowane przepisy Statutu obarczone są wadą polegającą na odwołaniu się do przepisów, które nie istnieją w przedmiotowym Statucie. Takie odwołania są niedopuszczalne, prowadzą bowiem do nieczytelności ustanowionych regulacji prawnych, co może spowodować błędną interpretację, czy też de facto niemożność użycia przepisów Statutu w praktyce.

Postanowienia uchwały będącej aktem prawa miejscowego nie powinny pozostawiać tzw. "luzu interpretacyjnego". Z przepisu § 6 w związku z § 143 Zasad Techniki Prawodawczej (stan prawny na dzień podjęcia przedmiotowego Statutu) wynika, że przepisy aktów normatywnych redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów w nich norm wyrażały intencje pracodawcy.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzone naruszenia w § 41 ust. 10, § 87 ust. 2 i § 106 ust. 2 pkt 2 Statutu organ nadzoru zakwalifikował jako istotne, jednak dające podstawy do stwierdzenia nieważności przepisów § 41 ust. 10, § 87 ust. 2 i § 106 ust. 2 pkt 2 Statutu wyłącznie w części.

W tym stanie rzeczy, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.
2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
/-/ Agata Sobczyk
(kwalifikowany podpis elektroniczny)

Otrzymują:
Rada Miasta i Gminy Czarniejewo
Burmistrz Miasta i Gminy Czarniejewo

Al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117