

Rozdział I. Jawność organizacji wewnętrznej organu stanowiącego

§ 1. Zasada samodzielności organizacyjnej jednostek samorządu terytorialnego

Konstytucja RP przyznała każdej jednostce samorządu terytorialnego gwarantowaną samodzielność w odniesieniu do możliwości kształtowania swojego ustroju wewnętrznego w drodze regulacji statutowej. Stanowi o tym art. 169 ust. 4 Konstytucji RP, zgodnie z którym ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące. Wydawać by się mogło, że samodzielność o jakiej mowa stanowi wyłączną właściwość organu stanowiącego i jakakolwiek próba regulacji treści statutowych przez inny organ, stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności tego typu działań. Taka teza nie powinna oczywiście budzić wątpliwości, gdyż domeną wyłączną organu stanowiącego jest regulacja statutowa. „Ustawy regulujące ustrój organów samorządu terytorialnego powierzają kompetencje prawodawcze przede wszystkim organom stanowiącym (...)”¹. Organ wykonawczy nie może regulować materii stanowiącej domenę wyłącznej regulacji statutowej. „Katalog zawarty w ust. 2 [art. 18 SamGminU] wskazuje te zadania, kompetencje które zostały zastrzeżone do wyłącznej właściwości rady. W konsekwencji nie mogą one być przekazane organowi wykonawczemu gminy (...). Materia wskazana w ust. 2 [art. 18 SamGminU] w związku z wyraźną dyspozycją ustawodawcy pozostaje w wyłącznej właściwości rady”². Czym innym natomiast jest wypełnianie przez organ wykonawczy delegacji statutowej do niego skierowanej, w drodze konkretnych treści zawartych w statu-

¹ Cyt. za wyr. TK z 8.7.2003 r., P 10/02, Legalis. Analogicznie TK w post. z 13.1.2015 r., K 44/13, Legalis.

² Ł. Ziłkowski, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustawy o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa, Warszawa 2011, s. 189.

cie. Zatem jeżeli mówimy o samodzielności organizacyjnej mamy na myśli ustrój wewnętrzny kształtowany wyłącznie w drodze regulacji statutowej oraz podejmowane przez organ wykonawczy działania o charakterze organizacyjno-technicznym mające na celu realizację zasad wynikających ze statutu. Należy bowiem pamiętać, że to zadaniem organu wykonawczego jest zapewnienie właściwych ram organizacyjnych do wykonywania zadań przez organ stanowiący. Owe zależności organizacyjne między organem stanowiącym i wykonawczym bardzo często znajdują odzwierciedlenie w konkretnych regulacjach statutowych i mają decydujące znaczenie w faktycznym wymiarze zasady jawności obrad organu stanowiącego. Obowiązek współdziałania obu organów jest w tym zakresie niezbędny, choć ustawowo jest w niewielkim stopniu uregulowany. Współdziałanie obu organów jest konieczne i niezbędne, ale nie wszystkie interakcje pomiędzy tymi organami są możliwe do przewidzenia i uregulowania ustawowo. Wiele zależy od kultury organizacji, lokalnych zwyczajów i społecznych oczekiwań. Ową różnorodność widać doskonale w organizowaniu przebiegu obrad rady i uprawnieniach prowadzącego obrady.

Regulacją, która w obszarze dostępu do informacji ma szczególne znaczenie na poziomie organizacyjno-prawnym w samorządach jest art. 11b ust. 3 SamGminU³ oraz odpowiednio jednobrzmiące na poziomie samorządu powiatowego⁴ i samorządu województwa⁵. Regulacje te zostały wprowadzone do samorządowych ustaw ustrojowych na mocy ustawy nowelizującej z 11.4.2001 r.⁶. Zmiany powyższe wprowadziły z końcem kwietnia 2001 r., odpowiednio jednobrzmiące w swej treści przepisy (art. 11b SamGminU, art. 8a SamPowiatU, art. 15a SamWojU) stanowiące *expressis verbis* o jawności działania organów danej jednostki samorządu. Na każdym poziomie samorządów przepisy stanowią, iż zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich określa statut. Nowe regulacje z 2001 r. w samorządowych ustawach ustrojowych zobowiązały organy stanowiące do dostosowania statutów jednostek

³ Ustawa z 8.3.1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.), dalej jako: SamGminU.

⁴ Ustawa z 5.6.1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 995 ze zm.), dalej jako: SamPowiatU; art. 8a ust. 3 SamPowiatU brzmi: „Zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich określa statut powiatu”.

⁵ Ustawa z 5.6.1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 913 ze zm.), dalej jako: SamWojU; art. 15 ust. 3 SamWojU brzmi: „Zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich określa statut województwa”.

⁶ Ustawa z 11.4.2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 45, poz. 497 ze zm.).

samorządu terytorialnego do wymagań określonych w nowych przepisach⁷ (art. 11b SamGminU, art. 8a SamPowiatU, art. 15a SamWojU) w ciągu 3 miesięcy od dnia wejścia w życie nowych przepisów. W momencie upływu terminu na dokonanie stosownych zmian w statutach, DostInfPublU nie była jeszcze uchwalona, a zatem stanowiły one przez kilka miesięcy wyłączną regulację w tym zakresie na poziomie samorządowym.

Organom stanowiącym powierzono stanowienie zasad dostępu i korzystania ze szczególnego rodzaju nośników informacji publicznej, tj. dokumentów⁸. Żaden inny organ nie może wydawać aktów dotyczących tej kwestii⁹. „Statut ma być bowiem dokumentem, który w sposób transparentny i zgodny z obowiązującymi regulacjami normatywnymi obrazuje organizację i ustrój danej jednostki samorządu terytorialnego. Innymi słowy musi to być dokument, który w sposób kompleksowy uwzględnia wszelkie standardy kultury prawnej”¹⁰. Zasada jawności obrad organów stanowiących tak określona i zdefiniowana oznacza prawo do uzyskiwania informacji, prawo wstępu na sesje organów stanowiących i posiedzeń ich komisji oraz dostęp do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, dostęp do protokołów posiedzeń organów danej jednostki oraz protokołów posiedzeń komisji organu uchwałodawczego, a od niedawna również prawo do uzyskania nagrań z sesji, oraz podmiotowe prawo domagania się by sesje rady były transmitowane¹¹.

Fundamentalne znaczenie dla właściwego odczytania zakresu samodzielności organizacyjnej jednostek samorządu terytorialnego w kształtowaniu zasady jawności ma orzeczenie TK z 16.9.2002 r.¹². Trzy jednostki samorządu

⁷ Obowiązek ten wynikał z art. 15 ust. 5 ustawy z 11.4.2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 45, poz. 497 ze zm.).

⁸ „Informacją publiczną są nie tylko dokumenty bezpośrednio redagowane i wytworzone przez organ administracji publicznej, ale charakter mają również takie dokumenty, które organ wykorzystuje do zrealizowania powierzonych prawem zadań, nawet wtedy gdy prawa autorskie należą do innego podmiotu. Podstawowe bowiem znaczenie ma fakt, iż dokumenty te służą realizacji zadań publicznych przez określone organy i zostały wytworzone na zlecenie tych organów” – wyr. NSA z 15.7.2011 r., I OSK 667/11, Legalis.

⁹ Zob. teza 1 wyr. WSA we Wrocławiu z 20.10.2004 r., IV SA/Wr 505/04, Legalis.

¹⁰ Wyr. WSA w Gdańsku z 23.2.2012 r., III SA/Gd 536/11, Legalis.

¹¹ Są to jednobrzmiące przepisy. Na poziomie gminy – art. 21 ust. 1b SamGminU, na poziomie powiatu – art. 15 ust. 1a SamPowiatU i na poziomie województwa samorządowego – art. 21 ust. 1a SamWojU.

¹² Wyr. z 16.9.2002 r., K 38/01, Dz.U. Nr 156, poz. 1306.

terytorialnego¹³ podejmując uchwały w trybie art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji RP¹⁴ zaskarżyły do TK odpowiednio art. 11b ust. 3 SamGminU, art. 8a ust. 3 SamPowiatU i art. 15a ust. 3 SamWojU zarzucając im niezgodność z art. 8 ust. 2, art. 32 ust. 1, art. 61 ust. 4 oraz art. 94 Konstytucji RP¹⁵.

Trybunał Konstytucyjny rozpatrując skargi uznał, iż: „mimo różnych – zaskarżonych przepisów, mamy do czynienia z identycznym unormowaniem, w treści tych przepisów, prawa dostępu do dokumentów dotyczących działalności organów jednostek samorządu terytorialnego. Analogiczne są także zarzuty niekonstytucyjności oraz uzasadnienia tych zarzutów zawarte we wnioskach”¹⁶. Trybunał stwierdził jednocześnie, iż: „zakres prawa do informacji zdeterminowany jest w znacznej mierze przez samą Konstytucję. Przepisy te określają bowiem jakie uprawnienia wiążą się z obowiązywaniem tego prawa oraz wskazują, na jakie podmioty nałożony jest obowiązek podjęcia takich działań, aby to prawo obywatelskie mogło być zrealizowane. Prawo do uzyskania informacji dotyczy działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, a także działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego oraz innych osób i jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa oraz dostęp do dokumentów i wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z publicznych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu”¹⁷. Sytuacja taka nie wyklucza jednak dopuszczalności i potrzeby uzupełniających regulacji ustawowych w tej materii. „Zarówno jeśli chodzi o zakres podmiotów obowiązanych zapewnić ten dostęp, jak i treść owych informacji, nie można wykluczyć, iż i w tym zakresie zachodzi konieczność doprecyzowania – «dookreślenia» zarówno cech i zakresu podmiotów obowiązanych do udzie-

¹³ Uchwała Sejmiku Województwa Lubelskiego z 27.8.2001 r., uchwała Rady Powiatu Lubelskiego z 5.9.2001 r., oraz uchwała Rady Gminy Końskowola z 6.9.2001 r.

¹⁴ Przepis ten przewiduje, iż organy stanowiące samorządu terytorialnego mogą inicjować postępowanie przed Trybunałem wtedy tylko, gdy akt normatywny, którego konstytucyjność kwestionują dotyczy spraw objętych ich zakresem działania.

¹⁵ Na rozprawie 16.9.2002 r. wnioskodawca – przedstawiciel Sejmiku Województwa Lubelskiego cofnął wniosek w zakresie badania zgodności zaskarżonego przepisu z art. 32 ust. 1 i art. 94 Konstytucji RP, podtrzymując w pozostałym zakresie stanowisko uprzednio zajęte. Przedstawiciel Rady Powiatu w Lublinie i Rady Gminy w Końskowoli cofnął wniosek jeśli chodzi o zarzut niezgodności badanego przepisu z art. 94 Konstytucji RP. W pozostałym zakresie, podtrzymał stanowiska zajęte we wnioskach.

¹⁶ Akapit Nr 27 uzasadnienia do wyr. TK z 16.9.2002 r., K 38/01, Legalis.

¹⁷ Akapit Nr 58 tamże.

lenia informacji, jak i samej treści tej informacji i sposobu jej pozyskiwania”¹⁸. „Określając zatem w art. 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji zasadniczy zakres prawa do informacji, ustrojodawca założył – w granicach wyznaczonych w art. 61 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji – że ustawodawca zwykły doprecyzuje zarówno od strony pozytywnej, jak i negatywnej zakres tego prawa, kierując się wynikającymi z Konstytucji zasadami tworzenia prawa. Z kolei w ustępie czwartym nakazał ustawodawcy zwykłemu określenie trybu udzielania takich informacji. Zastrzegł przy tym, że kwestia ta ma zostać uregulowana w formie ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu – w formie ich regulaminów. O ile zatem w odniesieniu do art. 61 ust. 1 i 2 w zw. z ust. 3 Konstytucji mamy do czynienia z konstrukcją, która zakłada uzupełniającą jedynie rolę ustawodawcy zwykłego ze względu na wyczerpujące unormowania już na poziomie konstytucyjnym – o tyle ust. 4 art. 61 Konstytucji nakłada na ustawodawcę zwykłego obowiązek wydania ustaw dotyczących trybu udzielania informacji. Tryb ten bowiem nie został w art. 61 Konstytucji unormowany tak całościowo, jak to ma miejsce w odniesieniu do zakresu materialnego oraz granic prawa dostępu do informacji publicznej”¹⁹. Zdaniem TK „użyte w zaskarżonych przepisach (niezbyt fortunnie), wyrażenie «zasady» odnosić się może jedynie do tych dyrektyw proceduralnych, które mają wyłącznie charakter techniczno-organizacyjny, a zarazem wskazują na sposób urzeczywistniania materialnej treści prawa do informacji”²⁰. Dyrektywy takie dotyczyć mogą tylko kwestii o *stricte* techniczno-porządkowym charakterze, jak – przykładowo – określenie czasu urzędowania, w którym dany dokument będzie udostępniany, wskazanie jednostki organizacyjnej odpowiedzialnej za udostępnianie określonych dokumentów, sprecyzowanie zasad, w oparciu o które odbywać się będzie ich kopiowanie itd. „zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich”, rozumiane mogą być wyłącznie jako dyrektywy o charakterze techniczno-organizacyjnym i porządkowym, wskazujące na sposób urzeczywistniania materialnej treści prawa do informacji, którego zakres wyznaczony jest przez art. 61 ust. 1 oraz ust. 2 Konstytucji RP, a także przez ustawy, o których mowa w art. 61 ust. 3 Konstytucji RP. „Zakwestionowane przepisy winny być rozumiane w sposób zgodny z Konstytucją oraz odpowiednimi ustawami samorządowymi. Przyjąć należy, iż upoważnienie zawarte w art. 15a ust. 3 SamWojU, art. 8a ust. 3 SamPowiatU i art. 11b ust. 3 SamGminU rozumiane być winno w taki sposób,

¹⁸ Akapit Nr 59 tamże.

¹⁹ Akapity Nr 61 i 62 tamże.

²⁰ Akapit Nr 78 tamże.

by po pierwsze «zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich» nie dotyczyły w ogóle materialnych treści prawa do informacji, jego zakresu i granic, wyznaczonych przecież przez Konstytucję i ustawy, a po wtóre, by ich rozumienie jako dyrektyw nie oznaczało upoważnienia do unormowania w statutach innych kwestii, niż *stricte* techniczno-porządkowych i związanych z uwarunkowaniami lokalnymi. W przeciwnym razie takie «zasady» stanowiłyby bowiem zagrożenie dla realizacji obywatelskiego prawa do informacji w takich formach prawnych, jakie przewidziała dlań Konstytucja oraz ustawa o dostępie do informacji publicznej²¹. „Statut nie stanowi o zakresie przedmiotowym informacji publicznej, lecz zgodnie np. z art. 11b ust. 3 SamGminU określa zasady dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy. (...) Przepis ten stanowi umocowanie wyłącznie do określenia w statucie aspektów organizacyjno-technicznych udzielania informacji publicznej, wskazujących ogólne reguły czy techniczne możliwości zapoznania się z treścią dokumentów, w szczególności odnośnie do miejsca i czasu ich uzyskania oraz sposobów zapoznawania się z ich treścią, kopiowania i odwzorowywania”²².

Zasada samodzielności organizacyjnej jednostek samorządu terytorialnego w zakresie kształtowania zasady jawności obrad jest determinowana dwoma ograniczeniami: wprowadzane do statutów regulacje nie mogą być sprzeczne z normami ustawowymi, oraz nie powinny już obowiązujących norm ustawowych powtarzać. Statut bowiem jako „akt prawa miejscowego, podlega ogólnym regułom stanowienia aktów normatywnych podporządkowanych ustawie i nie służy do jej przepisowywania, a zasady legislacji wymagają od organu stanowiącego staranności w działaniach prawodawczych. (...) Powielone uregulowanie tej samej materii może być bowiem interpretowane przez odbiorcę jako przepis prawa miejscowego (a nie jako przepis ustawowy), co może prowadzić do niejasności oraz częściowego wypaczenia określonych intencji ustawodawcy”²³. W drodze statutów jednostki mogą regulować tylko te elementy które mają wymiar organizacyjno-techniczny, w żaden sposób nie mogą one regulować materii ustawowej. „Przepis art. 11b ust. 3 SamGminU rozumiany być winien jako dotyczący aspektów organizacyjno-technicznych o cha-

²¹ Zdanie 4 akapitu Nr 81 tamże.

²² Wyr. WSA w Olsztynie z 14.9.2017 r., II SA/OI 529/17, Legalis.

²³ Wyr. WSA w Gliwicach z 3.11.2008 r., IV SA/GI 396/08, Legalis.

rakterze lokalnym, właściwym dla danej jednostki samorządu terytorialnego, a związanych z dostępem do dokumentów i korzystaniem z nich”²⁴.

§ 2. Zasada sesyjności organów stanowiących

Samodzielność organizacyjna organów stanowiących w zakresie realizacji prawa do informacji jest niezwykle daleko posunięta, gdyż ustrojowe ustawy samorządowe nie regulują szczegółowo kwestii przebiegu posiedzeń organów stanowiących i rozwiązań w tej kwestii należy poszukiwać w przepisach statutowych danej jednostki samorządu terytorialnego.

Przepisy ustawowe dość jasno precyzują, iż organy stanowiące działając kolegiałnie, realizują swoje uprawnienia stanowiące w trakcie sesji. Działając zatem *in pleno* tylko w trakcie skutecznie zwołanej sesji mogą realizować cele stanowiące. Skutecznie zwołanej w sensie prawnym, czyli zwołanej przez podmiot do tego uprawniony. Organy stanowiące obradują na sesjach, których częstotliwość odbywania ustawodawca określił na minimum raz na kwartał²⁵. Jedynie uprawnionym do zwoływania sesji jest przewodniczący rady, jednak ustawodawca nie przewidział, co należy uczynić jeżeli przewodniczący wzbrania się ze zwołaniem sesji. „Jeżeli dojdzie do zwołania sesji przez osobę do tego nieuprawnioną, to następstwem tego jest wadliwość zaskarżonej uchwały jako podjętej na sesji zwołanej przez osobę nieuprawnioną. Tego rodzaju wada uchwały uzasadnia stwierdzenie jej nieważności”²⁶. Uchwały rady podjęte na sesji zwołanej przez osobę nieuprawnioną naruszają art. 20 SamGminU, a do istotnych wad uchwał, skutkujących stwierdzeniem nieważności, należy naruszenie przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał, a więc m.in. prowadzenie obrad rady przez osobę nieuprawnioną²⁷.

Ważna więc jest nie tylko obecność wymaganej liczby radnych dla zgodnego z prawem procedowania, ale również by sesję zwołał jej przewodniczący lub inny podmiot upoważniony. Prawidłowe zwołanie sesji jest bowiem czynnikiem niezbędnym dla ważności podejmowania uchwał. Pozycja przewodniczącego w sensie ustrojowym nie różni się w żaden sposób od pozosta-

²⁴ Wyr. TK z 16.9.2003 r., K 38/01, Legalis, teza 73.

²⁵ Art. 20 ust. 1 SamGminU, art. 15 ust. 1 SamPowiatU, art. 21 ust. 1 SamWojU.

²⁶ Wyr. WSA w Krakowie z 28.10.2008 r., III SA/Kr 998/07, Legalis.

²⁷ Zob. wyr. NSA z 28.9.2010 r., II OSK 1507/10, Legalis oraz wyr. NSA z 15.9.2009 r., II OSK 461/09, Legalis.

łych radnych, ale doskonale opisuje jego pozycję określenie *primus inter pares* – pierwszy wśród równych. Posiada on pewne uprawnienia na wyłączność i bez zwołania przez niego sesji, trudno byłoby wskazać inny podmiot upoważniony. Z pewnością nie posiadają tego upoważnienia z mocy prawa i samego faktu piastowania swej funkcji, zastępcy przewodniczącego. Jak wynika z art. 19 ust. 2 zd. 2 SamGminU przewodniczący może wyznaczać do wykonywania swoich zadań wiceprzewodniczącego, a w przypadku nieobecności przewodniczącego i niewyznaczenia wiceprzewodniczącego, zadania przewodniczącego wykonuje wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem²⁸. Sesja zwołana przez wiceprzewodniczącego bez upoważnienia w tym zakresie udzielonego przez przewodniczącego będzie sesją zwołaną z naruszeniem prawa. Z literalnego punktu widzenia tak zwołana sesja byłaby zwołana bezprawnie, a tym samym uchwały na niej podjęte mogą być dotknięte sankcją nieważności. Jednak to do kompetencji wojewody jako organu nadzoru należy ocena, czy w tego typu sytuacji doszło do istotnego naruszenia prawa²⁹. Rozróżnienie na istotne i nieistotne naruszenie prawa ma ogromne znaczenie w praktyce i w ostatecznym rozrachunku podlega ocenie przez sąd administracyjny do którego może trafić skarga rady na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody³⁰. Z analizy orzecznictwa sądowego w tym zakresie wynika, iż podjęcie uchwały na sesji zwołanej przez osobę nieupoważnioną powoduje, że taka uchwała jest nieważna od chwili jej podjęcia³¹. Należy jednak pamiętać, że: „W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały stanowią takie naruszenia prawa, które mieszczą się w kategorii ciężkich, rażących uchybień, np. w razie podjęcia uchwały przez niewłaściwy organ, braku podstawy prawnej do podjęcia aktu określonej treści, niewłaściwego zastosowania przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, czy naruszenia procedury podejmowania uchwał. Charakter naruszenia prawa podlega ocenie Sądu, na tle występujących w sprawie okoliczności faktycznych danego przypadku, mających walor prawotwórczy, wyznaczony hipotezą stosowanych w sprawie przepisów prawa”³². Niemniej za istotne naruszenie prawa uznać należy również fakt, iż prowadzenie obrad zostało scedowane na osobę nieupoważnioną. „Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność

²⁸ Zob. art. 20 ust. 3 SamWojU oraz art. 14 ust. 3 SamPowiatU.

²⁹ Zob. art. 91 ust. 4 SamGminU, art. 79 ust. 4 SamPowiatU oraz art. 82 ust. 5 SamWojU.

³⁰ Zob. art. 91 ust. 4 SamGminU. Identyczne rozwiązania występują na szczeblu powiatowym – art. 79 ust. 4 SamPowiatU oraz wojewódzkim – art. 82 ust. 5 SamWojU.

³¹ Wyr. NSA z 10.1.2001 r., II SA 1244/01, Wspólnota 2002, Nr 15, s. 49.

³² Wyr. WSA we Wrocławiu z 29.1.2016 r., III SA/Wr 693/15, Legalis.

oraz wzruszalność decyzji administracyjnych, można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które w sposób niewątpliwy trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały (zarządzenia) organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał³³.

Gdy chodzi o zwoływanie sesji inaczej przedstawia się sytuacja odnośnie pierwszej sesji po wyborach. Zgodnie z art. 20 ust. 2 SamGminU pierwszą sesję nowo wybranej rady gminy zwołuje komisarz wyborczy na dzień przypadający w ciągu 7 dni po ogłoszeniu zbiorczych wyników wyborów do rad na obszarze kraju. Zmiany w tym zakresie zostały wprowadzone w ustroju samorządu z dniem 1.8.2011 r.³⁴. W dotychczasowej regulacji sesję zwoływał poprzedni przewodniczący, a gdy to okazywało się niemożliwe, kompetencje przejmował komisarz wyborczy.

I. Ramy czasowe trwania sesji

Zagadnienie organizacji sesji organów stanowiących, jej ram czasowych, jak i organizacji samego ich przebiegu, z punktu widzenia jawności funkcjonowania samorządu terytorialnego jest o tyle ciekawe, że ustawodawca w żaden sposób tej kwestii nie uregulował w ustrojowych ustawach samorządowych. W znakomitej mierze kwestie te zostały pozostawione do uregulowania w drodze aktów prawa miejscowego. Ocena faktycznego wymiaru tego zagadnienia jest niemożliwa bez dokładnego poznania praktycznego wymiaru czasowego trwania sesji, co jest przedmiotem regulacji w statutach jednostek samorządu terytorialnego.

Poprzez zdefiniowanie czasu trwania sesji rozumieć należy określenie dnia obrad, czasookresu rozpoczęcia sesji i jej końca oraz długość trwania posiedzenia. Z badań przeprowadzonych wynika, że samorządy w skali ogólnopolskiej w sposób bardzo różnorodny określają zasady przeprowadzania sesji w tym obszarze. W absolutnej większości jednostek poddanych badaniu istnieją w regulaminach obrad rad czy też samych statutach regulacje odnoszące się do czasu trwania sesji. Wynik w skali ogólnopolskiej obrazuje poniższa tabela.

³³ Wyr. NSA z 11.2.1998 r., II SA/Wr 1459/97, OwSS 1998, Nr 3, poz. 79; cyt. za wyr. NSA z 13.7.2017 r., II OSK 1215/17, Legalis.

³⁴ Art. 20 ust. 2 SamGminU w brzmieniu nadanym ustawą z 5.1.2011 r., Dz.U. Nr 21, poz. 113.

Czy jest zdefiniowany czas trwania sesji?		
	Tak	Nie
Cała Polska	97,66%	2,34%

Średnio w całej Polsce prawie 98% jednostek posiada uregulowania w tym zakresie. Stąd też szczegółowe omawianie jak wygląda sytuacja w poszczególnych grupach jest bezcelowe. Różnice pomiędzy grupą powiatów ziemskich, grodzkich i miasta są minimalne.

W bardzo wielu jednostkach statuty regulują wprost jaki okres czasu, pomiędzy jakimi zdarzeniami, uważa się za czas trwania sesji. Najczęściej występującą regulacją jest określenie, że czas trwania sesji to okres pomiędzy otwarciem sesji aż do jej zakończenia³⁵. W wielu przypadkach bardzo dokładnie określa się uroczysty charakter sposobu otwarcia sesji. Polega np. na trzykrotnym symbolicznym uderzeniem laską przewodniczącego rady³⁶ co stanowi dowód na rozpoczęcie się sesji, ale i również zakończenie sesji w formule „trzykrotnego uderzenia laską”³⁷. Regulacje tego typu określające czas trwania sesji, w sposób naturalny odnoszą się do ściśle wskazanego momentu rozpoczęcia i zakończenia sesji.

Występujące w zakresie określenia czasu trwania sesji rozwiązania, charakteryzuje dość duża różnorodność. W różnych jednostkach samorządu terytorialnego sesja może trwać maksymalnie 5, 6, 7, 8, czy nawet 10 godzin. W Przasnyszu³⁸ i Nowym Mieście Lubawskim³⁹ „sesja rady nie powinna trwać dłużej niż 5 godzin”. W Przasnyszu „po tym czasie każdy z członków może zgłosić

³⁵ Przykładowo § 25 ust. 2 Regulaminu pracy Rady Miasta Bydgoszcz, stan. zał. Nr 5 do uchwały Rady Miasta Bydgoszcz Nr LXIV/1348/14 z 18.11.2014 r. statutu miasta Bydgoszcz: „Czas od otwarcia sesji do jej zakończenia uważa się za czas trwania sesji”, <http://www.bip.um.bydgoszcz.pl/binary/regulamin-tcm30-191023.pdf> (dostęp: 8.4.2018 r.).

³⁶ § 22 ust. 2 statutu powiatu wierszowskiego. Uchwała Nr VIII/40/11 Rady Powiatu Wieruszowskiego z 30.6.2011 r., ws. statutu Powiatu Wieruszowskiego, <http://powiat-wieruszowski.pl/files/statut.pdf> (dostęp: 8.4.2018 r.).

³⁷ § 25 ust. 3 statutu powiatu drawskiego. Uchwała Nr XXXIV/310/2013 r. Rady Powiatu Drawskiego z 13.9.2013 r. ws. ogłoszenia jednolitego tekstu statutu Powiatu Drawskiego, <http://bip.powiatdrawski.pl/strony/5515.dhtml> (dostęp: 8.4.2018 r.).

³⁸ § 15 ust. 4 statutu miasta Przasnysz, zał. Nr 1 do uchwały Nr XXIII/150/2008 Rady Miejskiej w Przasnyszu z 24.4.2008 r., <http://www.przasnysz.um.gov.pl/asp/pliki/pobierz/STATUT-2008.pdf> (dostęp: 8.4.2018 r.).

³⁹ § 67 ust. 4 statutu miasta Nowe Miasto Lubawskie, zał. do uchwały Nr XIX/142/2012 Rady Miejskiej w Nowym Mieście Lubawskim z 24.4.2012 r. ws. statutu, <http://nml-um.bip-wm.pl/public/get-file-contents.php?id=241708> (dostęp: 8.4.2018 r.).

wniosek o przerwanie posiedzenia i przeniesienie dalszego ciągu posiedzenia na inny termin”. Również w Zamościu i Ustroniu⁴⁰, „jedno posiedzenie rady nie powinno w zasadzie trwać dłużej niż 5 godzin”⁴¹. W Oświęcimiu „sesja odbywa się na jednym posiedzeniu, którego czas trwania nie może przekroczyć 6 godzin, chyba że Rada postanowi inaczej”⁴². Podobna sytuacja ma miejsce w Józefowie⁴³. W Olsztynie „czas trwania jednego posiedzenia nie powinien być dłuższy niż 7 godzin”⁴⁴. W mieście Garwolin⁴⁵ posiedzenia rady nie powinny trwać dłużej niż 8 godzin. Po tym czasie każdy radny może zgłosić wniosek o przerwanie posiedzenia i przeniesienia jej dalszego ciągu na inny termin.

W kilku przypadkach występowały w statutach regulacje, wedle których sesja powinna się zakończyć do określonej godziny. W Ciechocinku do godz. 22.00, w Zabrzu porządek powinien być wyczerpany w ciągu jednego dnia do godz. 20.30⁴⁶. Jednocześnie w Zabrzu kontynuowanie obrad po 20.30 musi zostać przegłosowane przez radę po zgłoszeniu wniosku formalnego. W mieście Zamość obowiązuje regulacja, wedle której posiedzenia komisji nie mogą się zaczynać wcześniej niż o godz. 13.00⁴⁷.

⁴⁰ § 22 ust. 2 statutu miasta Ustroń, uchwała Nr XVIII/203/2016 Rady Miasta Ustroń z 31.5.2016 r. ws. ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały Nr L/548/2014 Rady Miasta Ustroń z 30.10.2014 r. ws. uchwalenia statutu Miasta Ustroń, <http://www.ustron.bip.info.pl/dokument.php?idok=15486&idmp=336&r=r> (dostęp: 8.4.2018 r.).

⁴¹ § 29 ust. 2 regulaminu Rady Miasta Zamość, zał. do uchwały Nr XVIII/186/2012 Rady Miejskiej w Zamościu z 26.4.2012 r., <http://prawomiejscowe.pl/api/file/GetZipAttachment/45/116337/preview> (dostęp: 8.4.2018 r.).

⁴² § 17 Regulaminu Obrad Rady Miasta Oświęcim stanowiącego zał. Nr 6 do uchwały Rady Miasta Oświęcim Nr VIV/534/02 z 27.2.2002 r. ws. statutu Miasta Oświęcim, <http://web.um.oswiecim.pl/bip/dokumenty/pliki/7/1364.pdf> (dostęp: 8.4.2018 r.).

⁴³ § 32 ust. 1 uchwały Nr 150/V/08 Rady Miasta Józefów ws. statutu Miasta Józefów z 29.5.2008 r., http://jozefow.bip.eur.pl/public/get_file_contents.php?id=184030 (dostęp: 8.4.2018 r.).

⁴⁴ § 42 ust. 4 Regulaminu Rady Miasta Olsztyn, stan. zał. Nr 7 do statutu Miasta Olsztyn – obwieszczenie Nr 1/14 Rady Miasta Olsztyn z 14.11.2014 r. ws. ogłoszenia jednolitego tekstu uchwały ws. statutu Miasta Olsztyn, <http://bip.olsztyn.eu/bip/dokument/276137/viii-6511-w-sprawie-uchwalenia-statutu-miasta-olsztyna/> (dostęp: 8.4.2018 r.).

⁴⁵ § 10 ust. 5 statutu Miasta Garwolin, tekst ujednolicony: <https://www.garwolin.pl/portals/garwolin.pl/CKFiles/Dokumenty/miasto-garwolin/statut-miasta-garwolina.pdf> (dostęp: 8.4.2018 r.).

⁴⁶ § 54 statutu Miasta Zabrze – uchwała Rady Miejskiej w Zabrzu Nr XXIV/321/12 ws. statutu Miasta Zabrze z 11.6.2012 r., <http://dzienniki.slask.eu/WDUS/2012/3077/akt.pdf> (dostęp: 18.1.2018 r.).

⁴⁷ § 31 ust. 6 regulaminu Rady Miasta Zamość, stan. zał. Nr 2 do statutu Miasta Zamość – uchwała Nr XVIII/186/2012 z 26.4.2012 r., <http://prawomiejscowe.pl/api/file/GetZipAttachment/45/116337/preview> (dostęp: 22.1.2018 r.).

W każdym z opisanych powyżej przypadków istnieje możliwość przedłużenia trwania posiedzenia, przy uzyskaniu zgody większości rady. Rozwiązanie zachowujące wyłączność do decydowania w tym zakresie przez radę należyście oddaje zasadę wyłączności organów stanowiących regulowania kwestii związanych z wewnętrzną strukturą jej funkcjonowania i gwarantuje zachowanie zasady samodzielności organizacyjnej organów stanowiących, o której mowa w art. 169 ust. 4 Konstytucji RP.

Ze względów czysto organizacyjnych, ale i budowania stałego lokalnego zwyczaju, powinno się dążyć do ustalenia stałego dnia, w którym obraduje organ stanowiący. Ze względu na dużą różnorodność jednostek samorządu terytorialnego oraz panujące lokalne zwyczaje, nie wydaje się by kwestie te powinny być regulowane w drodze ustawowej. Rozwiązania tego typu budują właściwe przyzwyczajenia współtworzące lokalną kulturę jawności. Również określenie godzinowe początku i końca sesji wydaje się być właściwe i pozwala na sprawne procedowanie. Jeżeli obrady wykraczają poza ustalony czas, dalsze prowadzenie obrad powinno zostać poddane głosowaniu rady, i taki wniosek powinien być traktowany jako wniosek formalny. Istniejące rozwiązania wydają się być odpowiedzią na lokalne zapotrzebowanie, gdyż ich zadaniem jest regulowanie porządkujące przebiegu sesji, a nie sztywne określanie, że sesja ma trwać określoną maksymalnie liczbę godzin⁴⁸.

II. Cykliczność sesji organów stanowiących

Przepisy ustrojowe nie przewidują z jaką częstotliwością powinny odbywać się sesje organów stanowiących, ustanawiając jedynie w ustawach ustrojowych wszystkich trzech szczebli jednobrzmiącą zasadę, że sesję zwołuje przewodniczący i powinna się odbyć minimum raz na kwartał. Wiele zależy od lokalnych potrzeb, a czasem również panujących zwyczajów i stosowanych od wielu lat praktyk. Jest to o tyle istotna regulacja, że niezwołanie sesji przed upływem kwartału od ostatniej sesji, jest bezprawną beczynnością i może skutkować podjęciem działań nadzorczych przez wojewodę, łącznie z zastosowaniem

⁴⁸ Powstaje bowiem pytanie, czy założony czas trwania sesji ma również obejmować przerwy, wystąpienia obywateli (jeśli takowe mają miejsce i jeśli przewiduje je statut lub zwyczaj panujący w radzie)? Tego typu okoliczności mogą uczynić mało realnym założenie, że czas trwania sesji nie powinien przekroczyć określonej sztywno liczby godzin.

najdalej idących środków zmierzających do zawieszenia organu stanowiącego i wprowadzenia zarządu komisarycznego⁴⁹.

Biorąc powyższe pod uwagę należy przyjąć, że każda jednostka samorządu terytorialnego w ramach samodzielności organizacyjnej może regulować kwestie częstotliwości odbywania się sesji w sposób dowolny pod warunkiem, że nie zmniejsza to częstotliwości odbywania się sesji poniżej okresu kwartału. Obowiązek odbycia się sesji minimum raz na kwartał oznacza, że organ stanowiący nie posiada żadnych uprawnień zmiany tego stanu i jakiejkolwiek podejmowane w tym zakresie próby regulacji powinny być przez organ nadzoru uznane za nielegalne, co skutkuje stwierdzeniem nieważności tego typu uchwał. Samodzielność organizacyjna w tym zakresie może być realizowana wyłącznie poprzez dookreślanie kwestii w taki sposób, która dostosowuje praktyczny wymiar tej zasady do lokalnych wymogów. I w takim też zakresie, najczęściej występujące regulacje określają np.: że „sesje są zwoływane w miarę potrzeb jednak nie rzadziej niż raz na 2 miesiące”⁵⁰, lub też „nie rzadziej niż raz w miesiącu”, choć ze względu na okres urlopowy w lipcu lub w sierpniu sesja może nie zostać zwołana⁵¹. Nierzadko w statutach reguluje się, iż w jednym dniu nie można odbyć dwóch sesji rady⁵².

W grupie zbadanych samorządów w kilku przypadkach statuty przewidują, że sesje mają się odbywać w określone dni i tygodnie miesiąca. W Zamościu „przyjmuje się zasadę, że sesję zwołuje się w poniedziałki”⁵³, w powiecie Zgo-

⁴⁹ Zob. art. 97 ust. 1 SamGminU: „W razie nierokującego nadziei na szybką poprawę i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy gminy, Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, może zawiesić organy gminy i ustanowić zarząd komisaryczny na okres do dwóch lat, nie dłużej jednak niż do wyboru rady oraz wójta na kolejną kadencję”. Podobne rozwiązania przewidziane są na szczeblu powiatu – art. 84 ust. 1 SamPowiatU oraz na szczeblu województwa samorządowego – art. 85 ust. 1 SamWojU.

⁵⁰ § 41 ust. 2 statutu miasta Chełm – zał. do uchwały Nr IX/90/03 Rady Miejskiej w Chełmie z 30.6.2003 r., <http://bip.chelm.pl/index.php?id=87&akcja=szczegoly&p2=2198> (dostęp: 18.1.2018 r.).

⁵¹ § 9 ust. 1 statutu miasta Łodzi – zał. do obwieszczenia Rady Miejskiej w Łodzi z 4.11.2009 r., https://uml.lodz.pl/files/public/dla_mieszkanca/o-miescie/statut-Miasta-Lodzi.PDF (dostęp: 18.1.2018 r.).

⁵² § 23 ust. 6 statutu powiatu Nowodworskiego – zał. do uchwały Nr VII/39/2003 Rady Powiatu Nowodworskiego z 5.6.2003 r., <https://www.bip.nowodworski.pl/plik,1112,statut-powiatu-nowodworskiego-uchwalony-dnia-5-czerwca-2003-r.pdf> (dostęp: 23.4.2018 r.).

⁵³ § 4 ust. 2 regulaminu rady miasta Zamość, stan. zał. Nr 2 do statutu Miasta Zamość – uchwała Nr XVIII/186/2012 z 26.4.2012 r., <http://prawomiejscowe.pl/api/file/GetZipAttachment/45/116337/preview> (dostęp: 23.4.2018 r.).

rzeleckim „stałym terminem sesji jest ostatni czwartek miesiąca”⁵⁴, w Radlinie „stałym terminem sesji jest ostatni wtorek miesiąca, z wyłączeniem miesiąca lipca”⁵⁵. W pozostałych jednostkach statut przewidywał jedynie możliwość wyznaczenia stałego dnia sesji rady, nie przesądzając dnia. Przykładowo regulacja w Lesznie⁵⁶ i w powiecie Kolskim⁵⁷: „Rada może wyznaczyć stały dzień, w którym odbywają się posiedzenia”.

W sytuacji gdy sesja odbywa się w dniu, czasie, godzinie innej aniżeli stanowi o tym statut, może powstać wątpliwość czy uchwały podjęte na tak zwołanej sesji są legalne. Moim zdaniem wobec faktu, że kwestia ta nie jest w ogóle uregulowana w ustawach ustrojowych, zmiana w przedmiocie dnia, czasu czy godziny rozpoczęcia sesji nie może prowadzić do stwierdzenia nieważności uchwał podjętych na tak zwołanych sesjach. Są to elementy wyłącznie organizacyjne, które nie mają w tym zakresie samodzielnie żadnego wpływu na ważność uchwał.

Wszelkie działania podejmowane przez organ stanowiący są nadzorowane przez wojewodę z punktu widzenia ich legalności, co należy rozumieć jako zgodność również z aktem prawa miejscowego jakim jest statut jednostki samorządu terytorialnego. Ingerencja wojewody może mieć miejsce w razie gdy naruszenie prawa ma charakter istotny. Stanowią o tym wyraźnie stosowne przepisy ustaw ustrojowych – w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa (art. 91 ust. 4 SamGminU)⁵⁸. „Ingerencję organu administracji rządowej w sytuacji braku «istotnego naruszenia prawa» należy ocenić jako godzenie w konstytucyjną zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorial-

⁵⁴ § 14 ust. 2 statutu powiatu zgorzeleckiego ustanowiony uchwałą Nr IV/9/98 z 18.12.1998 r. przez Radę Powiatu Zgorzeleckiego, <http://www.powiat.zgorzelec.pl/powiat-zgorzelecki/statut-powiatu1> (dostęp: 23.4.2018 r.).

⁵⁵ § 9 ust. 1 statutu Miasta Radlin – uchwała Nr BRM.0007.066.2014 Rady Miejskiej w Radlinie z 26.8.2014 r., <https://miasto.radlin.pl/wp-content/uploads/2014/06/UCHWA%C5%81A-Nr-BRM.0007.066.2014-w-sprawie-uchwalenia-statutu-miasta.pdf> (dostęp: 23.4.2018 r.).

⁵⁶ § 2 ust. 2 regulaminu rady miejskiej Leszna, stan. zał. Nr 4 do statutu Miasta Leszna, <http://bip.leszno.pl/contents/content/169/3373> (dostęp: 23.4.2018 r.).

⁵⁷ § 12 ust. 2 statutu powiatu Kolskiego, stan. zał. do uchwały Nr XX/89/2012 Rady Powiatu Kolskiego z 29.3.2012 r., http://edziennik.poznan.uw.gov.pl/WDU_P/2012/1933/Zalacznik1.pdf (dostęp: 23.4.2018 r.).

⁵⁸ Analogicznie na poziomie powiatu w art. 79 ust. 4 SamPowiatU oraz województwa – art. 82 ust. 5 SamWojU.

nego”⁵⁹. „Przepisy przewidują, że do stwierdzenia nieważności uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego może doprowadzić nie każde, a jedynie kwalifikowane naruszenie prawa. Z art. 91 ust. 1 SamGminU w zw. z art. 91 ust. 4 SamGminU wynika bowiem, że środek nadzorczy w postaci stwierdzenia nieważności uchwały może być przez organ nadzoru zastosowany jedynie w przypadku istotnego naruszenia prawa”⁶⁰. Moim zdaniem zwołanie sesji w innym dniu aniżeli wskazany w statucie, jak i obradowanie w innym wymiarze godzinowym, pod warunkiem że sesja została właściwie zwołana, nie stanowi istotnego naruszenia prawa. Przepis ten bowiem ma wymiar wyłącz- nie organizacyjny i w żaden sposób nie reguluje w sposób władczy w zakres czyichś praw i obowiązków. Jego naruszenie w żaden sposób nie ma wpływu na zapewnienie właściwej realizacji zasady jawności obrad. Mamy zatem do czynienia w takich przypadkach z nieistotnym naruszeniem prawa.

§ 3. Zasada kolegialności obrad organów stanowiących

Wszystkie organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego jako organy kolegialne działają *in pleno*, realizując swoją funkcję stanowiącą na sesjach. Po zwołaniu w zgodzie z przewidzianymi procedurami sesji przez przewodniczącego, istotne jest by w części obrad w trakcie których są podejmowane uchwały, uczestniczyła odpowiednia liczba osób ustawowego składu rady/sejmiku. Zasada kolegialności oznacza, że organy stanowiące jako ciała kolegialne złożone z ustawowo określonej liczby radnych, mogą podejmować prawem przewidziane rozstrzygnięcia (uchwały, apele, opinie itd.) tylko jeżeli zostaną spełnione łącznie dwa warunki:

1) **Warunek Nr 1 – sesja została zwołana przez osobę upoważnioną**

Ustawy ustrojowe we wszystkich trzech szczeblach stanowią, iż przewodniczący organu stanowiącego może mieć od 1 do 3 zastępców. W powiecie ta liczba wynosi max. 2, zaś w gminie i województwie – 3. Należy pamiętać, że rola przewodniczącego w obszarze zwoływania sesji jest wyłączna i dominująca. Organ stanowiący obraduje na sesjach zwoływanych przez przewodniczącego, których zwołanie jest czynni-

⁵⁹ Wyr. NSA o.z. we Wrocławiu z 11.2.1998 r., II SA/Wr 1459/97, Legalis.

⁶⁰ Wyr. NSA z 4.12.2017 r., II GSK 2515/17, Legalis.