



WOJEWODA MAZOWIECKI
Nr LEX-I.4131.142.2014.AJS

Warszawa, 6 listopada 2014 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r. poz. 594, 645 i 1318 oraz z 2014 r. poz. 379 i 1072)

stwierdzam nieważność

☐ uchwały Rady Gminy Hów z dnia 2 października 2014 r. Nr 260.L.2014 w sprawie uchwalenia Statutu Gminy.

Uzasadnienie

Rada Gminy Iłów w dniu 2 października 2014 r. podjęła uchwałę Nr 260.L.2014 w sprawie uchwalenia Statutu Gminy.

Jako podstawę prawną do wydania uchwały Nr 260.L.2014 Rada wskazała art. 169 ust. 4 Konstytucji RP, który stanowi, że *ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące*, a także art. 3 ust. 1 i art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, zwanej dalej u.s.g.

Organ nadzoru, dokonując oceny prawnej kwestionowanego Statutu, miał na uwadze, że jest to podstawowy akt ustrojowy gminy, a przyznane radom gmin prawo do kształtowania ich ustroju wewnętrznego, stanowi realizację postulatu zapisanego w art. 4 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, aby niezależnie od regulacji zawartych w Konstytucji i ustawach ustrojowych, zapewnić społecznościom lokalnym uprawnienia niezbędne do realizacji specyficznych zadań, zgodnie z prawem. Prawo to jest też wyrazem respektowania przez ustawodawcę ustawowej samodzielności gminy w zakresie kształtowania struktury organizacyjnej swoich organów, tak, aby w maksymalny sposób wypełniała swoje zadania (wyrok NSA z dnia 8 lutego 2005 r. OSK 1122/04).

Materia statutowa nie została w sposób pozytywny, kazuistyczny wskazana w ustawie o samorządzie gminnym, przy czym obejmować ona może wszelkie kwestie z zakresu ustroju jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli tylko regulacja nie będzie sprzeczna z normami ustawowymi. Tylko zatem naruszenie wyraźnej treści ustawy jest przeszkodą wprowadzenia do statutu przepisu o wewnętrznym ustroju gminy.

Uwzględniając wskazane wyżej zasady, wojewoda dokonał oceny prawnej kwestionowanej uchwały i stwierdził, że zawarte w niej normy naruszają obowiązujące przepisy prawa w sposób istotny, a zakres uchybień oraz ich ilość uzasadniają stwierdzenie nieważności tej uchwały w całości.

W pierwszej kolejności podnieść należy, że przepisy ustawy o samorządzie gminnym wskazują obowiązkowe regulacje, które powinny zostać zawarte w statucie. Do materii statutowej należą:

- zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostek pomocniczych gminy (art. 5 ust. 3 u.s.g.),
- zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich (art. 11b ust. 3 u.s.g.),
- zasady i tryb działania komisji rewizyjnej (art. 18a ust. 5 u.s.g.),
- organizacja wewnętrzna oraz tryb pracy organów gminy (art. 22 ust. 1 u.s.g.),
- zasady działania klubów radnych (art. 23 ust. 2 u.s.g.),
- zasady udziału przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej w pracach rady gminy (art. 37a u.s.g.),
- uprawnienia jednostek pomocniczych do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy (art. 51 ust. 3 u.s.g.).

Posługując się systematyką u.s.g. w pierwszej kolejności należy podnieść, że zgodnie z art. 11b ust. 1 u.s.g. działalność organów gminy jest jawna, a ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw. Wykluczona jest zatem możliwość ograniczenia lub wyłączenia jawności działania organów gminy na podstawie regulacji pozaustawowej, nawet powszechnie obowiązującej. Tym samym za istotnie naruszający prawo należy uznać § 31 uchwały, który przewiduje, iż *„Wyłączenie jawności sesji jest dopuszczalne jedynie w przypadkach przewidzianych w przepisach powszechnie obowiązującego prawa.”*.

Nadto kwestionowana uchwała nie zawiera właściwych postanowień regulujących zasady udostępniania dokumentów i korzystania z nich, a taki wymóg zawarty jest w art. 11b ust.3 u.s.g. Regulacja Statutowa zawarta w § 125-129 ogranicza się do wskazania podmiotów uprawnionych do otrzymania dokumentów poprzez ustalenie, że dokumenty udostępniane są obywatelom, oraz określenie przedmiotu udostępnienia, zawężonego do protokołów z sesji, protokołów z posiedzeń komisji Rady, uchwał Rady Gminy, rejestru wniosków i opinii komisji Rady, rejestru interpelacji i wniosków radnych. Po pierwsze takie unormowanie nie wyczerpuje, zdaniem organu nadzoru, dyspozycji zawartej w art. 11b ust. 3 u.s.g., a brak ten powoduje sprzeczność uchwały z prawem. Stanowisko takie wyraził także NSA w wyroku z dnia 17 września 2003 r. (sygn. akt II SA/Ka 1044/03), w którym stwierdził, że brak wymaganego przepisami ustawy elementu składającego się na treść aktu realizującego delegację ustawową skutkuje uznaniem uchwały za istotnie naruszającą prawo. Podkreślić wypada, że z uwagi na rodzące się uprzednio wątpliwości co do zgodności z Konstytucją RP (zwłaszcza z art. 64 ust. 4), art. 11 b ust. 3 u.s.g., przewidującego uregulowanie w statucie jednostki samorządu terytorialnego materii unormowanej w ustawie, wypowiedział się w tej sprawie Trybunał Konstytucyjny (wyrok z dnia 16 września 2002 r. K 38/01), stwierdzając, że przepisy ustaw samorządowych przewidujące obowiązek określenia zasad dostępu do dokumentów, są zgodne z Konstytucją RP. Według Trybunału przepisy te winny być rozumiane jako dotyczące aspektów organizacyjno – technicznych o charakterze lokalnym, właściwych dla danej jednostki samorządu terytorialnego, a związanych z dostępem do dokumentów i korzystaniem z nich. Pojęcie „zasad”, użyte w tych przepisach, odnosi się zatem jedynie do pewnych dyrektyw proceduralnych wskazujących na sposób urzeczywistniania materialnej treści prawa do informacji. Dyrektywy takie dotyczyć mogą tylko kwestii o charakterze techniczno - porządkowym, jak np. określenie czasu urzędowania, w którym dany dokument będzie udostępniany, wskazanie jednostki organizacyjnej odpowiedzialnej za udostępnienie określonych dokumentów, czy sprecyzowanie zasad, według których odbywać się będzie ich kopiowanie.

Jednocześnie Rada Gminy Iłów, określając podmioty uprawnione do otrzymania dokumentów oraz wskazując enumeratywnie dokumenty podlegające udostępnieniu, działała bez podstawy prawnej, bowiem jak wyżej wskazano pojęcie „zasad” odnosi się do dyrektyw proceduralnych wskazujących na sposób urzeczywistniania materialnej treści prawa do informacji.

W § 128 uchwały, Rada Gminy Iłów określiła jednocześnie, że uwierzytelnione odpisy z dokumentów są wykonywane odpłatnie. W tym kontekście podnieść należy, że wykaz przedmiotów opłaty skarbowej, stawki tej opłaty oraz zwolnienia określa załącznik do ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz.U. z 2012 r. poz. 1282, z późn. zm.), a Rada nie posiada uprawnień do modyfikacji przepisów ustawy w tym zakresie.

W § 129 uchwały, Rada Gminy Iłów określiła, że „*Uprawnienia określone w § 125-128 nie znajdują zastosowania: w przypadku podjęcia przez Radę lub Komisję uchwały o wyłączeniu jawności. do spraw indywidualnych z zakresu administracji publicznej, o ile ustawa nie stanowi inaczej niż art. 73 Kodeksu postępowania administracyjnego.*”. W tym kontekście należy stwierdzić, że Rada Gminy Iłów w sposób niezgodny z art. 11b ust. 1 u.s.g. wyłączyła jawność sesji poprzez odniesienie do przepisów powszechnie obowiązującego

prawa. Nadto w zakresie spraw indywidualnych podkreślenia wymaga, że nie można utożsamiać trybów unormowanych w Statucie gminy, ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2014 r. poz. 782) oraz ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2013 r. poz. 267, z późn. zm.). Nie jest wyłączone uzyskanie, na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej, dostępu do dokumentów zawartych w aktach postępowania administracyjnego z zastrzeżeniem art. 5 tej ustawy, gdyż stanowią one co do zasady informację publiczną, jako odnoszące się do działań podmiotów publicznych. Dostęp do akt postępowania administracyjnego, na podstawie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, ograniczony jest jednak do podmiotów niebędących stronami postępowania administracyjnego. Dostęp do akt postępowania administracyjnego dla stron tego postępowania reguluje przepis art. 73 Kodeksu postępowania administracyjnego. W tym zakresie, z mocy art. 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, wyłączone jest stosowanie przepisów tej ustawy (wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 listopada 2013 r. sygn. akt II SAB/Wa 278/13).

Zgodnie z art. 18a ust. 1 i 5 u.s.g. rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy i w tym celu powołuje komisję rewizyjną, przy czym zasady i tryb działania komisji rewizyjnej określa statut gminy. Natomiast na mocy art. 35 ust. 3 pkt 5 u.s.g. statut jednostki pomocniczej określa zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej. Za istotnie naruszającą prawo należy zatem uznać normę zawartą w § 10 ust. 1 uchwały, w świetle której: *„Kontrolę gospodarki finansowej jednostek pomocniczych sprawuje Skarbnik Gminy i przedkłada informacje w tym zakresie Wójtowi.”*. Kontrolę i nadzór nad działalnością organów jednostki pomocniczej mają bowiem sprawować organy gminy, czyli rada gminy i wójt, a nie skarbnik gminy. Rada nie jest władna do zmiany porządku kompetencyjnego ustanowionego przez ustawę, jeśli ta nie zawiera wyraźnego upoważnienia. Skarbnik niewątpliwie nie należy do organów jednostki samorządu terytorialnego, nie można mu zatem nadać uprawnień kontrolnych i nadzorczych wobec jednostki pomocniczej gminy.

Jak wyżej wskazano, zgodnie z art. 18 a u.s.g., komisja rewizyjna powoływana przez radę gminy uprawniona jest do kontroli działalności wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy. Komisja działa zgodnie z planem kontroli ustalonym przez radę, albo na jej doraźne zlecenia. W świetle powyższego tylko rada uprawniona jest do upoważnienia poszczególnych członków komisji do wykonywania czynności kontrolnych. W konsekwencji ustalenia § 94 ust 4, 6, 7 i 8 uchwały w sposób istotny naruszają art. 18a u.s.g., gdyż brak jest prawnych możliwości przystąpienia do kontroli problemowej przez członka komisji rewizyjnej, bez wcześniejszego upoważnienia do prowadzenia czynności kontrolnych. Nie ulega wątpliwości, że podjęcie czynności kontrolnych przez komisję rewizyjną, czy też jej członka, poza uchwalonym przez radę planem pracy lub bez zlecenia rady stanowi naruszenie prawa, bowiem komisja rewizyjna nie jest samodzielnym organem kontroli w gminie. Komisja ta, jak i inne komisje nie mogą też podejmować czynności kontrolnych na podstawie zlecenia złożonego np. przez klub radnych, organizacje społeczne czy osoby prywatne lub nawet grupę radnych (Komentarz do ustawy samorządzie gminnym, Czesław Martysz). Jeśli zaś zachodzą niecierpiące zwłoki

okoliczności, o których mowa w § 94 ust. 6 uchwały, które stanowią zagrożenie (choćby potencjalne) dla bezpieczeństwa życia lub zdrowia ludzkiego i wymagają natychmiastowej reakcji – w takiej sytuacji niezbędne jest powiadomienie właściwych organów, w tym organów ścigania, bądź innych organów, które są uprawnione do podjęcia działań w tych sprawach. To samo dotyczy sytuacji, o której mowa w § 95 uchwały. Stosownie do art. 304 § 1 i 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz.U. Nr 89, poz. 555, z późn. zm.), każdy dowiedziawszy się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, ma społeczny obowiązek zawiadomić o tym prokuratora lub Policję. Instytucje państwowe i samorządowe, które w związku ze swą działalnością dowiedziały się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, są obowiązane niezwłocznie zawiadomić o tym prokuratora lub Policję oraz przedsięwziąć niezbędne czynności do czasu przybycia organu powołanego do ścigania przestępstw lub do czasu wydania przez ten organ stosownego zarządzenia, aby nie dopuścić do zatarcia śladów i dowodów przestępstwa.

Zadaniem przewodniczącego rady zgodnie z art. 19 ust. 2 u.s.g. 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. Zadania związane z pełnieniem funkcji przewodniczącego rady gminy wynikają wprost z u.s.g. i mają charakter materialno-techniczny. Przepis art. 19 ust. 2 u.s.g. jednoznacznie kształtuje usługowy charakter funkcji przewodniczącego w stosunku do rady gminy, przez co, nie jest dopuszczalna zmiana, nie mówiąc już o odwróceniu tej relacji w statucie gminy. Nie ma podstawy do przyznania przewodniczącemu organu stanowiącego gminy jakichkolwiek innych uprawnień. Niedopuszczalne jest również przekazywanie przez przewodniczącego kompetencji do reprezentowania rady na zewnątrz na rzecz innego pełnomocnika, będącego radnym (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3 listopada 2008 r. sygn. akt IV SA/Gl 396/08). Nadto reprezentowanie rady przez jej przewodniczącego czyniłoby z niego quasi-pełnomocnika tylko na gruncie konkretnej sprawy, bez ustawowego umocowania do takiego działania chociażby w postępowaniu sądowym (postanowienie NSA z dnia 17 kwietnia 2014 r. sygn. akt II FZ 136/14). Przykładowo w postępowaniu przed sądem administracyjnym w sprawach skarg, których przedmiotem jest uchwała rady gminy, zdolność procesową (art. 26 § 1 w zw. z art. 28 § 1 i art 32 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - Dz.U. z 2012 r. poz. 270, z późn. zm.) ma wójt (burmistrz, prezydent miasta), chyba że w sprawie zachodzą okoliczności szczególne, których nieuwzględnienie mogłyby prowadzić do pozbawienia rady gminy prawa do ochrony sądowej (uchwała NSA z dnia 13 listopada 2014 r. sygn. akt I OPS 3/12).

W świetle powyższego § 19 uchwały, w zakresie generalnego upoważnienia Przewodniczącego do reprezentowania Rady Gminy Iłów na zewnątrz oraz umocowania Przewodniczącego do działania przez pełnomocnika, narusza w sposób istotny art. 19 ust. 2 u.s.g., przy czym organ nadzoru nie neguje możliwości incydentalnego umocowania Przewodniczącego, przez Radę, do podejmowania określonych działań, gdy zachodzą szczególne okoliczności.

Zgodnie z art. 23 ust. 1 u.s.g. 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. Natomiast na podstawie art. 24 u.s.g. radny jest obowiązany brać udział w pracach rady gminy i jej komisji oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany. Tymczasem w § 32 ust. 4 uchwały ustalono, że „... imiona i nazwiska radnych, którzy bez usprawiedliwienia opuścili obrady przed ich zakończeniem, odnotowuje się w protokole.”, w § 77 ust. 2 uchwały wprowadzono obowiązek usprawiedliwiania przez radnych nieobecności na sesji lub posiedzeniu komisji, w § 78 uchwały uregulowano częstotliwość i miejsce spotkań radnych z wyborcami, zaś w § 79 uchwały wprowadzono karę upomnienia radnego w przypadku uchylania się przez niego od wykonywania obowiązków.

Brak jest przepisów rangi ustawowej, które uprawniałyby radę gminy do wydania przepisów uszczegółwiających obowiązki radnych oraz przepisów przewidujących karę za nieprzestrzeganie tych przepisów wykonawczych. Ustawa o samorządzie gminnym nie zawiera przepisu mogącego stanowić podstawę normatywnego określenia w statucie gminy obowiązków radnego ponad ustalone w art. 23 ust. 1 (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3 listopada 2008 r., sygn. IV SA/Gl 396/08). Tym bardziej brak jest ustawowego upoważnienia dla rady gminy do stosowania wobec radnych środków restrykcyjnych w postaci upomnienia, w przypadku nieprzestrzegania przez nich terminów spotkań z wyborcami i innymi osobami, które chciałyby złożyć skargi lub wnioski. Jak bowiem zasadnie zwrócił uwagę WSA w Krakowie w wyroku z dnia 24 października 2007 r. o sygn. akt III SA/Kr 625/07, mandat radnego gminy jest mandatem wolnym. Przed przystąpieniem do wykonywania mandatu radni składają bowiem ślubowanie według rotacji wynikającej z art. 23a ust. 1 u.s.g. Powyższe oznacza w szczególności, że radny reprezentuje całą wspólnotę samorządową, tj. wszystkich mieszkańców gminy, a nie tylko swój komitet bądź swoich wyborców. W rezultacie, za wyniki zgodnych z prawem działań wynikających z wykonywania mandatu, radny ponosi przed wyborcami jedynie odpowiedzialność polityczną, która jest weryfikowana podczas wyborów do rady następnej kadencji. Jest to o tyle istotne dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy, że skoro wyborcy nie mogą ograniczać swobody radnego w wykonywaniu jego mandatu, to tym bardziej rada gminy, ani jej przewodniczący nie mogą (bez wyraźnej podstawy ustawowej) dodatkowo krępować radnego. W szczególności nie wolno tym organom stosować wobec niesumiennego radnego żadnych środków dyscyplinujących (wyrok NSA z dnia 17 listopada 1997 r. sygn. akt SA/Wr 2515/95).

Organ nadzoru nie kwestionuje uprawnień rady, ani do ustalenia zasad wypłaty diet i kosztów podróży, ani też uprawnień do wprowadzenia zasady, uzależniającej wypłatę diety od obecności radnego na posiedzeniu rady gminy bądź jej komisji. Podkreślić jednakże należy, że ustalenia wskazanych wyżej zagadnień dokonuje rada w odrębnej uchwale. Ponadto, w ocenie organu nadzoru, jeśli rada uzależnia wypłatę diety od obecności radnego na sesji rady lub posiedzeniu komisji, nie jest uprawniona do zobowiązania radnego do usprawiedliwienia nieobecności, a jedynie może przewidzieć taką możliwość. Dieta stanowi bowiem uprawnienie radnego i od jego woli zależy, czy chce skorzystać z tego uprawnienia. Ponadto wyjaśniam, że zastrzeżenia organu nadzoru, wyrażone wobec obowiązku podawania,

w protokole z obrad Rady Gminy Iłów, przyczyn nieobecności radnego na sesji, są konsekwencją braku obowiązku usprawiedliwiania takiej nieobecności.

Nadto § 81 ust. 1 uchwały przewiduje wystawianie przez organ wykonawczy radnym dokumentu, w którym stwierdza się pełnienie funkcji radnego. W ocenie organu nadzoru, przepisy prawa nie uprawniają Rady do regulacji tego zagadnienia. Należy przy tym podnieść, że w ustawie z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1190, z późn. zm), która jest regulacją obowiązującą w stosunku do radnych obecnej kadencji, w art. 128 zawarty jest przepis uprawniający gminne komisje wyborcze do wydawania radnym zaświadczeń o wyborze na radnego. Podobne unormowanie znalazło się w art. 449 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks Wyborczy (Dz.U. Nr 21, poz. 112, z późn. zm.).

Stosownie do art. 23 ust. 2 u.s.g. radni mogą tworzyć kluby radnych, działające na zasadach określonych w statucie gminy. Przepis ten dotyczy materii ustrojowej i winien być interpretowany w powiązaniu z innymi przepisami o charakterze ustrojowym (wyrok NSA z dnia 28 listopada 1996 r. sygn. akt II SA 910/96). Kluby radnych ściśle związane są z funkcjonowaniem rady i stąd rada określa zasady działania klubów radnych, co w istocie powinno prowadzić do podporządkowania ich radzie. Jak wskazuje się w orzecznictwie, zasady te obejmują również określenie minimalnych limitów osobowych uprawniających do utworzenia klubu. Przy ustaleniu zasad działania klubów radnych, rada powinna mieć na względzie art. 58 ust. 1 Konstytucji RP, który każdemu zapewnia wolność zrzeszania się. Przenosząc tę konstytucyjną zasadę na grunt funkcjonowania rady gminy, należy ją rozumieć jako wolność zakładania klubów i zrzeszania się w nich przez radnych. Określając zasady działania klubów, rada nie może więc stwarzać przeszkód w korzystaniu przez radnych z prawa zrzeszania się w klubach według określonych kryteriów, najczęściej politycznych lub społecznych. Przy niewielkiej liczebności ustawowego składu rady, ustalenie w statucie gminy wysokiego progu liczbowego tworzenia klubu radnych stanowi istotne naruszenie art. 23 ust. 2 u.s.g. Ustanawianie progów liczbowych umożliwiających tworzenie i funkcjonowanie klubów radnych, na bardzo wysokim poziomie - a tak jest w przypadku, gdy ustanawia się go na poziomie 1/3 składu rady - w praktyce dezawuuje wolność zrzeszania się, rozumianą w kontekście rozpoznawanej sprawy, jako wolność zakładania klubów radnych (wyrok NSA z dnia 23 maja 2005 r. sygn. akt OSK 1616/04). Określenie pięciu radnych jako minimalnej liczby radnych tworzących klub, przy ustawowym składzie rady wynoszącym 15 radnych, w istotny sposób ogranicza możliwość zrzeszania się w formie klubów wszystkich radnych wchodzących w skład rady (wyrok NSA z dnia 22 sierpnia 2013 r. sygn. akt II OSK 1619/13). W świetle powyższego ustalenia § 111 i 113 uchwały w zakresie określenia pięciu radnych jako minimalnej liczby radnych tworzących klub w sposób istotny naruszają art. 58 ust. 1 Konstytucji RP i art. 23 ust. 2 u.s.g.

Nadto prawo zrzeszania się w klubach według określonych kryteriów, najczęściej politycznych lub społecznych, nie może być rozumiane jako prawo do nałożenia na organ wykonawczy gminy obowiązku zapewnienia klubom organizacyjnych warunków w zakresie niezbędnym do ich funkcjonowania (§ 117 uchwały). Ponoszenie przez gminę kosztów funkcjonowania klubów radnych nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach prawa.

Zgodnie z art. 26 ust. 1 i 2 u.s.g. organem wykonawczym gminy jest wójt, zaś kadencja wójta rozpoczyna się w dniu rozpoczęcia kadencji rady gminy lub wyboru go przez radę gminy i upływa z dniem upływu kadencji rady gminy. W latach 1990-2002 organem wykonawczym gminy był organ kolegialny - zarząd gminy, wybierany przez radę gminy. Po wejściu w życie ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1191, z późn. zm.), w miejsce organu kolegielnego wprowadzony został jednoosobowy organ wykonawczy gminy. Ustalenie § 16 ust. 4 uchwały w zakresie, w jakim zakłada sprawozdanie Zarządu o stanie gminy, w sposób istotny narusza przywołany art. 26 ust. 1 u.s.g. (na marginesie należy zauważyć, że § 16 ust. 4 uchwały odwołuje się do nieistniejącego w tym paragrafie ust. 3 pkt 2). Nadto § 123 uchwały określa, że „*Kadencja Wójta rozpoczyna się w dniu rozpoczęcia kadencji Rady Gminy i upływa z dniem objęcia obowiązków przez nowo wybranego Wójta.*”. Rozbieżność między okresami kadencji rady i wójta może zachodzić jedynie w dwóch przypadkach. Po pierwsze wtedy, gdy jego wybór, dokonany w wyborach powszechnych, nastąpił już w trakcie kadencji rady w związku z przedterminowym wygaśnięciem mandatu poprzedniego wójta. Po drugie, gdy początkiem kadencji wójta jest dzień wyboru go przez radę gminy; sytuacja taka jest możliwa wówczas, gdy mimo przeprowadzenia wszystkich procedur mających na celu wyłonienie kandydatów gotowych uczestniczyć w wyborach powszechnych nie zostanie zgłoszony więcej niż jeden kandydat, który w wyborach powszechnych nie uzyskał więcej niż połowy ważnie oddanych głosów; w takim bowiem przypadku wyboru wójta dokonuje rada gminy bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady, w głosowaniu tajnym (art. 482 § 4 Kodeksu wyborczego). Czasu trwania kadencji wójta nie należy utożsamiać z okresem rzeczywistego pełnienia przez niego obowiązków wójta. Zgodnie bowiem z art. 29a u.s.g. objęcie tych obowiązków następuje z chwilą złożenia wobec rady ślubowania przewidzianego w tym przepisie (z reguły ma to miejsce na pierwszej sesji rady, ale z różnych przyczyn może nastąpić później), a zakończenie ich pełnienia - z chwilą objęcia obowiązków przez nowo wybranego wójta na podstawie art. 29 ust.1 u.s.g. (Komentarz do art. 26 ustawy o samorządzie gminnym, Andrzej Szewc). Tym samym regulacja § 123 uchwały w sposób istotny narusza przywołane art. 26 ust. 2, art. 29 ust. 1 i art. 29a u.s.g.

Ponadto organ nadzoru podnosi, że w § 2 pkt 7 uchwały zdefiniowano pojęcie sołtysa, uznając, że jest on przewodniczącym organu wykonawczego jednostki pomocniczej. Na mocy art. 36 ust. 1 u.s.g. w sołectwie organem wykonawczym jest jednak organ jednoosobowy (sołtys), formalnie nie ma tam więc przewodniczącego. Zarówno w doktrynie, jak i w praktyce samorządowej panuje przekonanie, że art. 37a u.s.g. w zakresie uprawnień do uczestniczenia w pracach rady gminy oraz bycia zawiadamianym o sesji rady gminy ma zastosowanie również do sołtysa, co nie oznacza jednak ukonstytuowania sołtysa jako przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej.

Organ nadzoru za niezgodną z prawem uznaje także regulację § 69 ust. 1 uchwały, w zakresie w jakim Rada Gminy Iłów utożsamia głosowanie bezwzględną większością głosów z głosowaniem większością 2/3 głosów i definiuje takie głosowania w sposób tożsamy.

Problematyka bezwzględnej większości głosów była przedmiotem analizy Trybunału Konstytucyjnego w uchwale z dnia 20 września 1995 r. - W 18/94. Analizując to zagadnienie

Trybunał stwierdził, że bezwzględna większość głosów oznacza co najmniej o jeden głos więcej od sumy pozostałych ważnie oddanych głosów, to znaczy przeciwnych i wstrzymujących się. Wyjątkiem od przyjęcia uchwały zwykłą większością głosów jest także wymóg większości kwalifikowanej, tj. określonej w treści przepisu ustawy ułamkowej części składu rady niezbędnego do przyjęcia uchwały. Głosowanie większością kwalifikowaną np. 2/3 lub 3/5 głosów, wbrew definicji przyjętej w § 69 ust.1 uchwały, nie jest tożsame z głosowaniem bezwzględną większością głosów.

Za istotnie naruszającą art. 14 u.s.g. należy uznać także regulację § 49 ust. 3 uchwały, zgodnie z którą postanowienia ust. 2 tego przepisu tj. wymogu uchylecia lub zmiany podjętej uchwały „*w drodze odrębnej uchwały podjętej nie wcześniej niż na następnej sesji*”, nie stosuje się w odniesieniu do oczywistych omyłek. Forma uchwały jako sposób wypowiedzania się rady w sprawach wynikających z przepisów materialnego prawa administracyjnego jest jedynym sposobem uzewnętrzniania stanowiska rady. Wyłączenie formy odrębnej uchwały do czynności zmiany uchwały polegającej na sprostowaniu oczywistych omyłek, skutkuje powstaniem sytuacji, w której nie wiadomo jaki podmiot i w jakim trybie byłby uprawniony do wprowadzenia tego rodzaju zmian. Do zmiany podjętej uchwały, niezależnie od charakteru takiej zmiany, uprawniona jest wyłącznie rada gminy.

W ocenie organu nadzoru, istotnie narusza art. 30 ust. 2 pkt 4 i art. 60 u.s.g., ustalone w § 107 zdanie drugie uchwały, zobowiązanie wójta do zawarcia określonej umowy. Na mocy art. 60 u.s.g. za prawidłową gospodarkę finansową gminy odpowiada wójt. Wójtowi gminy przysługuje wyłączne prawo zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych przez radę gminy, dokonywania wydatków budżetowych i dysponowania rezerwami budżetu gminy. Tym samym brak jest podstaw prawnych do zobowiązywania wójta w drodze uchwały do zawierania umów o określonej treści – rada może jedynie wnioskować o wydatkowanie określonych środków w ramach budżetu.

W ocenie organu nadzoru charakter naruszeń prawa oraz ich liczba przesądza o tym, że „*okrojony*” z przepisów naruszających prawo akt prawa miejscowego nie jest kompletny, a zatem stwierdzenie nieważności całej uchwały, a nie tylko jej części jest w pełni uzasadnione (wyrok NSA z dnia 9 stycznia 2007 r., sygn. akt II OSK 1663/06).

Eliminacja ze statutu regulacji odnoszących się do zasad dostępu do dokumentów i korzystania z nich (art. 11b ust. 3 u.s.g.) oraz zasad działania klubów radnych (art. 23 ust. 2 u.s.g.), pozbawia Statut waloru zupełności niezbędnej dla jego funkcjonowania w obrocie prawnym w tak „*okrojonej*” wersji. Nie jest dopuszczalne, aby po eliminacji przepisów regulujących zagadnienia wymagane przez prawo w obrocie prawnym pozostawiono statut, który nie odpowiada ustawowym wymaganiom, stawianym przed najważniejszym aktem gminnym (wyrok NSA z dnia 9 września 2014 r. sygn. akt II OSK 2123/14).

Ponadto organ nadzoru zwraca uwagę, że kwestionowana uchwała zredagowana została w sposób nieodpowiadający standardom dobrego prawodawstwa. Zauważyć wypada, że każdy tekst prawny powinien być sformułowany w sposób precyzyjny, dający jak najwęższe pole jego interpretacji. Natomiast jakakolwiek niejasność, czy wieloznaczność językowa tekstu prawnego świadczy o jego niedoskonałości. Akt prawa miejscowego podlega ogólnym regułom stanowienia aktów normatywnych podporządkowanych ustawie i nie służy

do jej przepisywania, bądź modyfikowania jej norm. Przy opracowywaniu aktów normatywnych należy respektować zasady Zasadach Techniki Prawodawczej, zawartych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. Nr 100, poz. 908), które wymagają od organu stanowiącego staranności w działaniach prawodawczych, a także wprowadzają wymóg redagowania przepisów prawnych tak aby dokładnie, w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nim norm wyrażały intencje prawodawcy.

W tym kontekście należy stwierdzić, że:

- ust. 4 w § 16 uchwały został wprowadzony po ust. 1 tego § i odwołuje się do nieistniejącego ust. 3 pkt 2 tegoż §,
- § 19 uchwały zawiera tylko ust. 1, do którego w zdaniu 4 tegoż ustępu zawarto odwołanie,
- w ramach § 24 uchwały został ujęty *Rozdział V. Tryb pracy Rady*,
- § 27 ust. 2 zdanie czwarte uchwały zawiera odwołanie do nieistniejących ust. 4 i 5,
- § 32 ust. 3 uchwały zawiera odwołanie do trybu przerwania sesji przewidzianego w ust. 1, przy czym ust. 1 zawiera regulację, że „*Sesja odbywa się na jednym posiedzeniu.*”; przerwanie sesji jest uregulowane natomiast w § 32 ust. 2 uchwały,
- § 33 ust. 2 uchwały zawiera odwołanie do nieistniejącego § 26 ust. 4 uchwały,
- § 99 uchwały zawiera tylko ust. 1, do którego w zdaniu 2 tegoż ustępu zawarto odwołanie,
- § 100 uchwały zawiera tylko ust. 1, do którego w zdaniu 2 tegoż ustępu zawarto odwołanie,
- § 104 ust. 1 uchwały zawiera odwołanie do ust. 2 w zakresie zwoływania posiedzeń, które nie są objęte planem pracy komisji, przy czym ust. 2 określa osoby, które mogą zostać zaproszone na posiedzenia komisji; zwoływanie posiedzeń, które nie są objęte planem pracy komisji jest uregulowane natomiast w § 104 ust. 1 zdanie drugie uchwały,
- § 115 ust. 1 zdanie drugie uchwały zawiera odwołanie do nieistniejącego ust. 3 tegoż §,
- w ramach § 120 uchwały została ujęta odrębna jednostka redakcyjna, oznaczona 21, określająca kompetencje wójta.

Organ nadzoru zwraca także uwagę, że podstawową jednostką redakcyjną aktu normatywnego (z wyjątkiem ustawy) jest paragraf. Paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery a litery na tiret (-myślniki). Każdą oddzielną myśl ujmuje się w oddzielnym paragrafie, przy czym w miarę możliwości paragraf powinien być jednozdaniowy. Jeżeli samodzielną myśl wyraża zespół zdań - dokonuje się podziału paragrafu na ustępy. Na ustępy dzieli się paragraf także wówczas, gdy między zdaniami wyrażającymi samodzielne myśli występują powiązania treściowe ale treść żadnego z nich nie jest na tyle istotna, aby wydzielić ją w odrębny paragraf. Jeżeli paragraf zawiera wyliczenia – wyróżnia się jego dwie części wprowadzenie do wyliczenia oraz punkty. Wyliczenie może kończyć się częścią wspólną odnoszącą się do wszystkich punktów. W obrębie punktów można dokonywać dalszego wyliczenia wprowadzając litery a w obrębie liter dokonywać dalszego wyliczenia wprowadzając tiret. Punkty i litery są fragmentem zdania, a nie samodzielnym zdaniem.

Paragraf oznacza się skrótem § i cyfrą arabską z kropką, z zachowaniem ciągłości numeracji paragrafów w obrębie całego aktu, a przy powoływaniu oznacza się skrótem § i cyfrą arabską bez kropki.

Ustęp oznacza się cyfrą arabską z kropką (bez nawiasu) z zachowaniem ciągłości numeracji w obrębie danego paragrafu (a przy powoływaniu oznacza się skrótem „ust.” bez względu na liczbę i przypadek) oraz cyfrą arabską bez kropki.

Punkt oznacza się cyfrą arabską z nawiasem z prawej strony, z zachowaniem ciągłości numeracji w obrębie danego paragrafu lub ustępu (a przy powoływaniu skrótem pkt, bez

kropki, bez względu na liczbę i przypadek oraz cyfrą arabską bez nawiasu). Każdy punkt kończy się średnikiem, a ostatni kropką chyba, że wyliczenie kończy się częścią wspólną odnoszącą się do wszystkich punktów; w takim przypadku kropkę stawia się po części wspólnej.

Wyliczenie w obrębie punktów (tzw. litery) oznacza się małymi literami alfabetu łacińskiego (ale bez ą, ó, ę, ł, ń, ó, ś, ż, ź) z nawiasem z prawej strony z zachowaniem ciągłości alfabetycznej w obrębie punktu (a przy powoływaniu skrótem „lit.” bez względu na liczbę i przypadek oraz literą alfabetu łacińskiego bez nawiasu). Każdą literę kończy się przecinkiem a ostatnią średnikiem albo kropką, chyba że wyliczenie kończy się częścią wspólną odnoszącą się do wszystkich liter. W takim przypadku średnik lub kropkę stawia się po części wspólnej (w przypadku gdy zabraknie liter stosuje się oznaczenie najpierw dwuliterowe a następnie wieloliterowe: za), zb) zz); zza, zzb ...

Każdy tiret kończy się przecinkiem, a ostatnie przecinkiem, średnikiem lub kropką, chyba że wyliczenie kończy się częścią wspólną odnoszącą się do wszystkich liter. Przy powoływaniu tiret oznacza się wyrazem „tiret” i wyrażonym słownie numerem porządkowym tego tiret.

Każdą jednostkę redakcyjną zapisuje się od nowego wiersza i poprzedza się jej oznaczeniem umieszczonym w tym samym wierszu. Paragraf i ustęp. rozpoczyna się od akapitu.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

Wojewoda Mazowiecki:
Jacek Kozłowski

WOJEWODA MAZOWIECKI

Jacek Kozłowski

