



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 26 października 2016 r.

LEX-S.4131.10.2016.MR

Rada Gminy
Olszanka
08-207 Olszanka

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn.zm.)

stwierdzam nieważność

Uchwały Nr XVIII/114/2016 Rady Gminy Olszanka z dnia 22 września 2016 r. w sprawie Statutu Gminy Olszanka

Uzasadnienie

Rada Gminy Olszanka w dniu 22 września 2016 r. podjęła uchwałę w sprawie Statutu Gminy Olszanka. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 września 2016 r.

Zawiadomieniem z dnia 30 września 2016 r., uzupełnionym zawiadomieniem z dnia 19 października 2016 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w stosunku do Uchwały. Po zawiadomieniu Rady Gminy o wszczęciu postępowania, do organu nadzoru nie wpłynęła uchwała zmieniająca ani uchylająca ww. uchwałę.

Po analizie postanowień Statutu, organ nadzoru stwierdza istotne naruszenie przepisów prawa w niżej wskazanym zakresie:

- 1) w § 3 ust. 3 Rada wprowadziła zapis, że „Organami gminy są: Rada Gminy Olszanka i Wójt Gminy Olszanka”, co jest niedopuszczalnym powtórzeniem przepisu art. 11a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. W akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w upoważnieniu ustawowym i nie powtarza się w tym akcie przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Uchwała nie może zatem jeszcze raz regulować tego, co zostało już wcześniej unormowane przez ustawodawcę i co stanowi przepis powszechnie obowiązujący, gdyż może to wywołać u adresatów norm przekonanie, że transponowane na grunt lokalny normy prawa powszechnie obowiązującego są jedynie normami prawa miejscowego, które wiążą wyłącznie na obszarze właściwości lokalnego prawodawcy,

2) § 4 ust. 1-3 zawiera regulacje statuujące siedzibę Gminy, jej położenie i obszar w granicach określonych na mapie stanowiącej załącznik nr 1 do statutu. Powyższa regulacja wykracza poza granice upoważnienia ustawowego, ponieważ zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym to Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia:

- 1) tworzy, łączy, dzieli i znosi gminy oraz ustala ich granice;
- 2) nadaje gminie lub miejscowości status miasta i ustala jego granice;
- 3) ustala i zmienia nazwy gmin oraz siedziby ich władz,

3) w § 5 zawarta jest informacja, że Gmina posiada swój herb i flagę ustanowione uchwałą Nr XXIII/93/97 Rady Gminy Olszanka z dnia 10 sierpnia 1997 r. w sprawie ustanowienia znaków Gminy Olszanka. Jednocześnie w załączniku Nr 2 i 3 do uchwały Rada ustaliła po raz kolejny rysunek graficzny herbu i flagi Gminy Olszanka, co stanowi powtórzenie regulacji zawartych w Uchwale Rady z 10 sierpnia 1997 r. W związku z tym regulację § 5 w powyższym zakresie należy uznać za niedopuszczalną, ponieważ rysunek herbu i flagi został ustalony we wcześniej podjętej uchwale Rady Gminy,

4) w § 6 Rada ustaliła wykaz jednostek organizacyjnych stanowiący załącznik do statutu, pomimo braku podstaw prawnych do stanowienia w tym zakresie. Zgodnie z art. 9 i art. 18 ust. 2 pkt 9 lit h ustawy o samorządzie gminnym gmina może tworzyć jednostki organizacyjne w drodze odrębnej uchwały. Prowadzenie rejestru utworzonych jednostek należy do kompetencji wójta jako organu wykonawczego gminy, w żadnym natomiast razie rejestr taki nie stanowi załącznika do statutu gminy,

5) w § 7 ust. 3 Rada przyjęła wykaz sołectw jako załącznik Nr 5 do statutu z przekroczeniem kompetencji (brak podstaw prawnych do stanowienia w tym zakresie). Regulacja ta pozostaje dodatkowo w sprzeczności z ust. 1, w którym Rada wskazała Wójta jako prowadzącego rejestr jednostek pomocniczych. Ponadto regulacje ust. 4 i 5 są powtórzeniem regulacji zawartych w art. 35 ust. 1 i 3 ustawy o samorządzie gminnym, które to przepisy stanowią:

- *Organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami (ust. 1),*
- *statut jednostki pomocniczej określa w szczególności (...) zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej (ust. 3).*

Oznacza to, że w przepisie § 7 ust. 3-5 statutu Rada przekroczyła kompetencje, ustalając wykaz jednostek organizacyjnych gminy (ust. 3), dokonała powtórzeń regulacji ustawowej (ust. 4), natomiast w ust. 5 określiła tryb wyboru organów sołectwa, która to regulacja winna być zawarta w statucie sołectwa. Dodatkowo należy wskazać, że ust. 4 został sformułowany z pominięciem istotnego elementu nadawania statutu sołectwa, jakim są konsultacje z mieszkańcami,

6) w § 13 ust. 2 wprowadzono wymóg głosowania tajnego przy ustalaniu składów liczbowych i osobowych komisji rady, co jest przekroczeniem kompetencji Rady. Głosowanie tajne jest dopuszczalne wyłącznie w przypadkach określonych ustawami, co wynika bezpośrednio z przepisu art. 14 ustawy o samorządzie gminnym, stanowiącym, że: "Uchwały rady gminy zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego rady, w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej". W związku z powyższym regulację § 13 ust. 2 w powyższym zakresie należy uznać za naruszającą w/w przepis art. 14 ustawy,

7) w § 15 wyliczone zostały uprawnienia Przewodniczącego Rady, a w razie jego nieobecności wiceprzewodniczącego rady w formie katalogu otwartego, co wynika z zawartego w przepisie zwrotu „w szczególności”. Z orzecznictwa sądowego wynika, że jest prawnie dopuszczalne przypisanie przewodniczącemu rady uprawnień w zakresie

sprawowania tzw. policji sesyjnej, jednakże statut gminy musi sprecyzować i wyliczyć w sposób wyczerpujący wszystkie uprawnienia, mające charakter instrumentów porządkowych w ramach prowadzenia obrad rady, jakie przysługują organowi, który tę policję sprawuje (wyrok NSA z 7 sierpnia 2015 r. sygn. akt II OSK 1110/15). W związku z powyższym regulacja § 15 istotnie narusza przepis art. 22 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym.

8) § 17 nadaje Przewodniczącemu upoważnienie do reprezentowania Rady na zewnątrz, oraz określa zasady upoważniania innej osoby niż przewodniczący do reprezentowania Rady na zewnątrz, co jest sprzeczne z przepisem art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z tym przepisem zadaniem przewodniczącego rady 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 ustawy o samorządzie gminnym i mają charakter materialno-techniczny. Cyt. przepis art. 19 ust. 2 ustawy 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, w tym reprezentowania rady na zewnątrz (wyrok WSA w Gliwicach z 21 kwietnia 2016 r. sygn. akt IV SA/Gl 794/15, wyrok WSA w Lublinie z 8 marca 2016 r. sygn. akt III SA/Lu 1366/15, wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 22 czerwca 2011 r. sygn. akt II SA/Go 321/11, wyrok WSA w Gliwicach z 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 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 związku z art. 28 § 1 i art. 32 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - Dz.U. z 2016 r. poz. 718 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 13 listopada 2012 r. sygn. akt I OPS 3/12).

Niedopuszczalne jest również przekazywanie przez przewodniczącego kompetencji do reprezentowania rady na zewnątrz na rzecz innego pełnomocnika, w tym będącego radnym (wyrok WSA w Gliwicach z 3 listopada 2008 r. sygn. akt IV SA/Gl 396/08). Ustawodawca w sposób wyraźny wskazał w art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, że przewodniczący może wyznaczyć do wykonywania swoich zadań wiceprzewodniczącego, zaś w przypadku nieobecności przewodniczącego i niewyznaczenia wiceprzewodniczącego, zadania przewodniczącego wykonuje wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem,

9) w § 22 ust. 3 zawarty jest zapis, że sesje rady zwołuje przewodniczący rady lub z jego upoważnienia wiceprzewodniczący rady. Przepis ten w części „lub z jego upoważnienia wiceprzewodniczący Rady” narusza art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym 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 więc wprost z ustawy i mają charakter materialno-techniczny. Jeżeli zatem taka możliwość istnieje z mocy prawa, modyfikacja jej w statucie jest niedopuszczalna,

10) w § 24 i w § 25 zawarto postanowienia, że:

- „Obrady sesji są jawne i dostępne dla publiczności z wyłączeniem punktów porządku obrad, których jawność została ograniczona na podstawie ustaw.”

- „Publiczność ma prawo przysłuchiwania się obradom i rejestrowania obrad po uprzednim poinformowaniu przewodniczącego lub jego zastępcy”.

Według art. 11b ust. 1 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 (ust. 2). Statut ma jedynie określać zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich (ust. 3). Oznacza to, że § 24 stanowi niedopuszczalne powtórzenie art. 11b ust. 1, a § 25 modyfikuje zasadę nieograniczonego wstępu na posiedzenie rady poprzez obowiązek informowania o tym fakcie przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego rady (tak odpowiednio: wyrok NSA z 7 sierpnia 2015 r. sygn. akt II OSK 1110/15, wyrok WSA w Lublinie z 5 lutego 2015 r. sygn. akt III SA/Lu 647/14). Przepis art. 11b ustawy o samorządzie gminnym jest spójny z art. 61 ust. 1 Konstytucji stanowiącym między innymi, że obywatel ma prawo do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Natomiast według ust. 2, prawo do uzyskania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z wyborów, z możliwością rejestracji obrazu i dźwięku,

11) § 42 ust. 3 dopuszcza możliwość zmiany lub uchylenia oczywistej omyłki w uchwale bez podjęcia odrębnej uchwały nie wcześniej niż na następnej sesji. Przepis ten został podjęty bez podstawy prawnej, ponieważ ustawa o samorządzie gminnym, jak i orzecznictwo sądowe, nie dopuszczają prostowania omyłek w uchwałach bez podjęcia odrębnej uchwały. Przepis ten jest również nielogiczny: o ile można zrozumieć możliwość zmiany treści uchwały po jej uchwaleniu w celu wyeliminowania omyłki, o tyle uchylenie uchwały bez podjęcia w tym celu odrębnej uchwały jest technicznie i prawnie niewykonalne.

Tym samym regulację § 42 ust. 3 należy uznać za istotnie naruszającą art. 14 ustawy o samorządzie gminnym. 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 więc wyłącznie rada gminy,

12) w § 43 ust. 1 i w § 47 nałożono na Wójta Gminy obowiązek uzgadniania z przewodniczącym Rady osoby pracownika sporządzającego protokół z sesji rady, jak również wykonującego obsługę biurową sesji (wysyłanie zawiadomień, wyciągów z protokołów itp.). Zgodnie z art. 33 ust. 2, 3 i 5 ustawy o samorządzie gminnym kierownikiem urzędu gminy i zwierzchnikiem służbowym pracowników urzędu jest wójt, zatem do jego wyłącznej kompetencji należy ustalanie organizacji pracy urzędu w regulaminie organizacyjnym, nadawanym w drodze zarządzenia. Tylko zatem kierownik urzędu jest uprawniony do nakładania obowiązków i zadań na pracowników urzędu. Uprawnień takich nie posiada natomiast rada gminy (wyrok WSA w Gliwicach z 21 kwietnia 2016 r. sygn. akt IV SA/Gl 794/15, wyrok WSA w Lublinie z 8 marca 2016 r. sygn. akt III

SA/Lu 1366/15, wyrok WSA w Lublinie z 5 lutego 2015 r. sygn. akt III SA/Lu 647/14, wyrok WSA w Łodzi z 9 marca 2016 r. sygn. akt III SA/Łd 1273/15).

13) w § 53 ust. 3 Rada nałożyła na Wójta obowiązek przedstawiania Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie Delegatura w Siedlcach uchwały budżetowej, uchwały w sprawie absolutorium Wójta, innych uchwał Rady Gminy i zarządzeń Wójta objętych zakresem nadzoru RIO w terminie 7 dni od daty jej podjęcia. Obowiązek ten wynika bezpośrednio z przepisu art. 90 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, co oznacza, że regulacja zawarta w § 53 ust. 3 Statutu została podjęta z przekroczeniem zakresu upoważnienia ustawowego,

14) § 57 wprowadza możliwość głosowania imiennego, gdy rada postanowi o podjęciu uchwały w takim trybie. Taki zapis dopuszcza głosowanie imienne w każdej sprawie, co stanowi naruszenie art. 14 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym „Uchwały rady gminy zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej”. Oznacza to, że zasadą jest głosowanie jawne, a inne rodzaje głosowania (tajne i imienne) mogą być stosowane wyłącznie w przypadkach określonych w ustawie. Głosowanie imienne odbywa się w przypadkach określonych w art. 28a i art. 28b ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym. W związku z powyższym regulacja § 57 została przyjęta z istotnym naruszeniem prawa,

15) w § 61 ust. 2-4 nie zostały unormowane sytuacje, gdy ważnie oddanych głosów jest więcej niż 50%. W związku z tym regulacje zawarte w tych przepisach winny zawierać dodatkowe sformułowanie „co najmniej” np.: 50 % + 1 ważnie oddanych głosów. Dodatkowo treść ust.5 nie znajduje uzasadnienia z powodu braku podstawy prawnej,

16) zgodnie z § 64 ust. 2 *„Komisje rady mogą podejmować współpracę z odpowiednimi komisjami innych gmin, zwłaszcza sąsiadujących, a ponadto z innymi podmiotami, jeśli jest to uzasadnione przedmiotem ich działania”*. Tego rodzaju kompetencje komisji nie są dopuszczalne ze względu na brak upoważnienia ustawowego w tym zakresie,

17) w myśl § 69 ust. 2 *„Radny w ciągu 7 dni od daty zakończenia sesji lub posiedzenia komisji winien usprawiedliwić swoją nieobecność, składając wyjaśnienie przewodniczącemu rady lub przewodniczącemu komisji”*, natomiast § 71 wprowadza tryb upominania radnych w przypadku merytorycznego uchylania się radnego od wykonywania obowiązków.

Zgodnie z art. 23 ust. 1 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. Natomiast na podstawie art. 24 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. Brak jest przepisów rangi ustawowej, które uprawnialyby radę gminy do wydania przepisów uszczegółwiających obowiązki radnych oraz przepisów przewidujących karę za nieprzestrzeganie tych przepisów wykonawczych. Mandat radnego ma charakter mandatu wolnego, a jego wykonywanie poddane jest jedynie weryfikacji wyborczej. Sposób oraz częstotliwość wykonywania obowiązków radnego pozostawione jest uznaniu radnego. Ustawa o samorządzie gminnym nie pozwala na przyjęcie w statucie gminy jakichkolwiek rozwiązań, które służyłyby wyegzekwowaniu tego obowiązku lub mogłoby nawet pośrednio skłonić radnych do jego wykonania ze względu na negatywne następstwa nieobecności w postaci nałożenia na nich dodatkowych, nieznanych prawu powinności. Brak jest podstaw prawnych

do zobowiązywania radnego do usprawiedliwiania nieobecności, czy udzielania radnemu upomnienia. Radny reprezentuje całą wspólnotę samorządową, tzn. wszystkich mieszkańców gminy, a nie tylko swój komitet bądź swoich wyborców. 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. Obowiązek wynikający z cyt. art. 24 ustawy obwarowany jest bowiem wyłącznie odpowiedzialnością polityczną, gdyż ustawa nie przewiduje żadnych sankcji na wypadek, gdy radny się z niego nie wywiązuje, co wyklucza jakiekolwiek środki dyscyplinujące radnego (wyrok WSA w Gliwicach z 21 kwietnia 2016 r. sygn. akt IV SA/GI 794/15, wyrok WSA w Lublinie z 8 marca 2016 r. sygn. akt III SA/Lu 1366/15, wyrok WSA w Lublinie z 5 lutego 2015 r. sygn. akt III SA/Lu 647/14, wyrok WSA w Kielcach z 14 listopada 2014 r. sygn. akt II SA/Ke 764/14, wyrok WSA w Kielcach z 22 sierpnia 2013 r. sygn. akt II SA/Ke 449/13, wyrok WSA w Kielcach z 4 lipca 2013 r. sygn. akt II SA/Ke 461/13, wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 22 czerwca 2011 r. sygn. akt II SA/Go 321/11),

18) w § 70 ust. 1 Rada przyznała radnym dodatkowe uprawnienie w postaci możliwości przyjmowania obywateli gminy w siedzibie urzędu gminy, pomimo iż pełen zakres uprawnień i obowiązków radnych jest zawarty w art. 23 ust. 1 i art. 24 ustawy o samorządzie gminnym. Brak zatem podstaw prawnych do uszczegóławiania uprawnień radnych, jak to uczyniono w statucie Gminy,

19) w świetle uregulowań zawartych w § 87-91 należy stwierdzić, że komisja rewizyjna może badać i oceniać prawidłowość działań kontrolowanych organów i jednostek organizacyjnych, nie może im jednak wydawać wiążących dyspozycji dotyczących usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości (zaleceń pokontrolnych), usuwać ich we własnym zakresie ani stosować sankcji wobec osób winnych zaistnienia tych nieprawidłowości.

Z tego też powodu nie można uznać, by dopuszczalne było zobowiązywanie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych do odpowiadania na wystąpienia pokontrolne komisji rewizyjnej, a także do dostosowywania się do jej wniosków i zaleceń. Kontrola sprowadza się bowiem do czynności sprawdzających, podjętych dla ustalenia zgodności działania podmiotu kontrolowanego z określonym wymaganym kryterium oraz sformułowania na tej podstawie ocen i wniosków (wyrok WSA w Gliwicach z 9 grudnia 2009 r. sygn. akt IV SA/GI 765/09). Zwrócić przy tym należy uwagę, że zwierzchnikiem służbowym kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, którzy odpowiadają z kolei za całokształt działania jednostki, jest organ wykonawczy gminy i to właśnie on jest podmiotem uprawnionym do stosowania środków władczych wobec kierowników jednostek organizacyjnych. Dlatego też treść § 88-91 przepisów statutu winna uwzględniać wyżej wskazane stanowisko. Z kolei treść § 87 została ustalona z przekroczeniem delegacji ustawowej wynikającej z art. 18a ust.5 ustawy o samorządzie gminnym,

20) w § 75 zawarto uregulowania dotyczące wyłączenia członków komisji rewizyjnej od udziału w działaniach tej komisji w przypadku, gdy może powstać podejrzenie o stronniczość radnego lub jego interesowność, co nie znajduje oparcia w obowiązującym prawie (wyrok WSA w Gliwicach z 21 kwietnia 2016 r. sygn. akt IV SA/GI 794/15). Nie są możliwe jakiekolwiek czasowe wyłączenia od udziału w jej pracach, ani na mocy decyzji przewodniczącego komisji, ani też uchwały rady, chyba że rada podejmie decyzję o zmianie składu osobowego komisji rewizyjnej. Zgodnie z art. 18a ustawy o samorządzie gminnym to rada gminy jest organem uprawnionym do powołania członków komisji rewizyjnej i tylko rada uprawniona jest do odwołania radnego z tej funkcji (wyrok WSA w Lublinie z 8 marca 2016 r. sygn. akt III SA/Lu 1366/15). Nie można zaś zapominać, że według art. 18a ust. 2 ustawy w skład komisji rewizyjnej wchodzi radni, którzy co do zasady w swojej działalności

podlegają wyłączeniu według innych, mniej restrykcyjnych reguł niż te obowiązujące w postępowaniu administracyjnym w indywidualnych sprawach. Otóż w myśl art. 25a ustawy o samorządzie gminnym radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego (wyrok NSA z 7 sierpnia 2015 r. sygn. akt II OSK 1110/15),

21) w § 96 ust. 2 Rada określiła zasady podejmowania uchwał zobowiązujących organ wykonawczy do zawarcia umowy w celu skorzystania przez komisję rewizyjną z porad i ekspertyz osób posiadających fachową wiedzę w zakresie związanym z przedmiotem działania komisji (ust. 1), bez podstawy prawnej w tym zakresie.

Zaciąganie zobowiązań oraz dokonywanie wypłat w związku z umowami o świadczenie usług mieści się w pojęciu gminnej gospodarki finansowej. Stosownie do art. 60 ust. 2 pkt 1 i 3 ustawy o samorządzie gminnym wójtowi gminy przysługuje wyłączne prawo zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych przez radę gminy, a także dokonywania wydatków budżetowych. Z uwagi na wynikającą z art. 60 ustawy odpowiedzialność wójta za prawidłową realizację budżetu, za niedopuszczalne uznać należy wyposażenie (w statucie) rady gminy w kompetencje do wydawania wójtowi wiążących poleceń co do podejmowania określonych czynności, mających w efekcie wpływ na prawidłowe wydatkowanie środków finansowych (wyrok WSA w Lublinie z 8 marca 2016 r. sygn. akt III SA/Lu 1366/15 i z 5 lutego 2015 r. sygn. akt III SA/Lu 647/14),

22) w myśl § 101 ust.1 warunkiem utworzenia klubu jest zadeklarowanie w nim udziału co najmniej 5 radnych. Dodatkowo § 106 nakłada na wójta obowiązek zapewnienia klubom warunków w zakresie niezbędnym do ich funkcjonowania, na wniosek przewodniczących klubów.

Dokonując analizy powyższego przepisu należało wziąć pod uwagę, że 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 28 listopada 1996 r. sygn. akt II SA 910/96). 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. W każdym przypadku winny być brane pod uwagę także występujące realia, w tym nie tylko liczebność rady, ale także wytworzony w niej układ społeczno-polityczny. 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 jako wolność zakładania klubów radnych (wyrok NSA z 23 maja 2005 r. sygn. akt OSK 1616/04, wyrok WSA w Szczecinie z 3 września 2015 r. sygn. akt II SA/Sz 182/15). 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 22 sierpnia 2013 r. sygn. akt II OSK 1619/13). Wobec brzmienia art. 18a u.s.g. widoczny jest także związek pomiędzy regulacją dotyczącą liczebności klubów, a prawem klubu do delegowania swego przedstawiciela do komisji rewizyjnej. Ta okoliczność ma zaś istotne znaczenie, jeśli zważyć

na ważką rolę, jaką komisja rewizyjna odgrywa chociażby przy kontroli organu wykonawczego gminy (np. w ramach procedury corocznego udzielania absolutorium). Ograniczenie prawa radnych do zrzeszania się w dowolnie tworzonych klubach, rzutuje więc w konsekwencji (poprzez pozbawienie lub ograniczenie) na możliwość wykorzystania w komisji rewizyjnej owej uprzywilejowanej pozycji klubów, a w efekcie – również na realizację uprawnień związanych z udziałem w komisji rewizyjnej (wyrok WSA we Wrocławiu z 26 czerwca 2013 r. sygn. akt III SA/Wr 381/13). Natomiast 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, czy też ponoszenia przez gminę kosztów funkcjonowania klubów radnych,

23) brak jest podstaw prawnych do regulowania w statucie kwestii uwierzytelniania odpisów z dokumentów, jak to uczyniono w § 108 ust. 3. Dostęp do akt postępowania administracyjnego dla stron tego postępowania i możliwość uwierzytelniania dokumentów reguluje przepis art. 73 Kodeksu postępowania administracyjnego. Z kolei dostęp do akt postępowania administracyjnego, przez podmioty niebędące stronami postępowania administracyjnego odbywa się na zasadach określonych przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej (wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 listopada 2013 r. sygn. akt II SA/Wa 278/13). Ustawa ta określa również zasady dostępu do innych dokumentów stanowiących informację publiczną. Powyższe oznacza, że możliwość dostępu do dokumentów, w tym ich uwierzytelniania musi być każdorazowo oceniana po prawidłowej kwalifikacji trybu udostępniania wynikającego z w/w ustaw. Brak zatem podstaw prawnych do uzależniania możliwości uwierzytelnienia dokumentu wyłącznie od wniosku osoby zainteresowanej otrzymaniem dokumentu.

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

Brak w statucie gminy regulacji dotyczącej którejkolwiek ze spraw wymienionych w powyższych przepisach, należy ocenić jako istotne naruszenie prawa, stanowiące podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Jak bowiem wynika z orzecznictwa sądowego brak wymaganego przepisami ustawy elementu składającego się na treść aktu realizującego delegację ustawową skutkuje uznaniem uchwały za istotnie naruszającą prawo (wyrok NSA z 17 września 2003 r. sygn. akt II SA/Ka 1044/03, wyrok WSA w Gliwicach z 22 grudnia 2006 r. sygn. akt IV SA/Gl 1214/06). Także w wyroku Sądu Najwyższego z 24 września 2003 r. (sygn.akt I CK 143/03 OSNC 2004 Nr 11, poz. 178), uznano, że przyjęcie rozwiązań niepełnych, fragmentarycznych, może uzasadniać przyjęcie bezprawia legislacyjnego.

W statucie Gminy będącym przedmiotem niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego brak jest postanowień określających tryb pracy wójta jako organu Gminy, co oznacza niewykonanie delegacji ustawowej wynikającej z art. 22 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym. Okoliczność ta stanowi samodzielną przesłankę stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Dodatkowo istnienie szeregu istotnych naruszeń prawa w zakresie wykazanym w pkt 1-23 w pełni uzasadnia konieczność wyeliminowania Uchwały z obrotu prawnego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie Olszanka przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, za moim pośrednictwem.

Informuję, że zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały rady gminy wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Otrzymuje:

Pan Jan Parol

Wójt Gminy Olszanka

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Sipiera