

Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie
00-950 Warszawa
Plac Bankowy 3/5

LEX-I.40.476.2016

Warszawa, 2017-01-11

*b. rady
Kancel. Prawne
SM gw*

INFORMACJA
Statuty - analiza

URZĄD MIASTA
Podkowa Leśna
Wpłynęło dnia: 12 STY. 2017
L. dz. 000214.2017
Załączników... 1

Szanowni Państwo,

W załączeniu przesyłam pismo informacyjne dotyczące analizy statutów.

Z poważaniem,

Bogdan Brożyna
Dyrektor Wydziału Prawnego
MUW w Warszawie

RADA MIASTA
Podkowa Leśna
Wpłynęło dnia: 17.01.2017
L. dz. 3.RM.2017
Załączników 1

Załączniki:

- 1. statuty materiał analityczny - do wysłania.(4514401_3364540).pdf
- 2. statuty materiał analityczny - do wysłania.(4514401_3364540).pdf.xades

Dokument został podpisany, aby go zweryfikować należy użyć
oprogramowania do weryfikacji podpisu
Data złożenia podpisu: 2017-01-11T13:03:09.323Z
Podpis elektroniczny

*St. P.
Interdyscyplinarne
Doradcze Komisje ds. Statutu
n. Janoszan Kubiczki
do wykreślenia z gminy gmin. Statutu
St. P. Radzi
19.01.2017r*





WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 10 stycznia 2017 r.

LEX-I.40.476.2016.AJS

**Rady Miast
Rady Gmin
województwa mazowieckiego
według rozdzielnika**

Szanowni Państwo

jako Wojewoda Mazowiecki, będący jednocześnie organem nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego, od początku sprawowania swojej funkcji dostrzegam potrzebę pogłębionej współpracy z samorządem terytorialnym. Współpraca ta, w moim przekonaniu, winna opierać się na relacjach partnerskich, jednakże musi ona mieć przede wszystkim swoje podstawy w obowiązujących przepisach prawa. Należy bowiem pamiętać, iż nadzór prawny nad organami samorządów jest kluczowym, umocowanym w art. 171 Konstytucji RP, zadaniem wojewody. Stosownie do dyspozycji art. 3 ust. 1 pkt 4 i art. 12 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2015 r. poz. 525 z późn. zm.) wojewoda jest organem nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków pod względem legalności, przy czym nadzór ten sprawuje na zasadach określonych w odrębnych ustawach.

Zgodnie z art. 85 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446), zwanej dalej „u.s.g.”, nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem. Wymóg zgodności z prawem oznacza, że działalność samorządu oceniana jest pod kątem przestrzegania przepisów powszechnie obowiązujących, mających charakter zarówno ustrojowy, jak i materialny, czy proceduralny. Jednoznacznie wyłączone jest opieranie ingerencji nadzorczych na negatywnej ocenie celowości, gospodarności czy rzetelności działań samorządu, a także badania ewentualnego naruszenia uprawnienia lub interesu prawnego osób trzecich.

Biorąc pod uwagę powyższe, zwracam się do wszystkich Państwa o wnikliwe analizowanie uchwał podejmowanych w sprawach statutów gmin. W celu przybliżenia problematyki ustroju wewnętrznego gmin poniżej wskazuję na najczęstsze naruszenia, do których dochodzi przy uchwalaniu statutów wraz ze wskazaniem orzecznictwa w tym zakresie.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP rada gminy, jako organ władzy publicznej, zobowiązana jest do działania na podstawie i w granicach prawa. Stosownie do regulacji art. 94 Konstytucji RP

organy jednostek samorządu terytorialnego, na podstawie ustaw i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasada ta znajduje potwierdzenie w przepisach poszczególnych ustrojowych ustaw samorządowych, w tym ustawy o samorządzie gminnym. Kompetencja do stanowienia statutów wynika już z samej normy konstytucyjnej, to jest art. 169 ust. 4 Konstytucji RP (*ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące*), jednak statut nie jest aktem autonomicznym. Przy uchwalaniu statutu moc wiążącą dla rady gminy stanowią także - obok ustawy zasadniczej - ustawy zwykłe.

Ograniczenia swobody statutowej gminy będą zatem polegały na zakazie uregulowania szczegółowych kwestii ustrojowych odmiennie, niż czynią to przepisy ustawy, zakazie powtarzania rozwiązań ustrojowych przyjętych w przepisach ustawowych, obowiązku uregulowania w statucie zagadnień ustrojowych, do których uregulowania w drodze statutu została gmina upoważniona przez wyraźny przepis ustawy. Akt uchwalony przez gminę nie powinien także zawierać przepisów zredagowanych w sposób niezrozumiały, niejasny, lub budzący wątpliwości interpretacyjne.

Przede wszystkim gminy powinny samodzielnie normować swoją strukturę. Według reguły zawartej w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, z 2006 r. Nr 154, poz. 1107), samorządowi należy zapewnić swobodę kształtowania swych organów, jak też niezależność wybranym przedstawicielom (radnym). Przy czym, rada gminy nie jest prawodawcą samodzielnym, może zatem stanowić normy prawne, działając tylko w granicach przyznanych jej wyraźnie kompetencji.

Reasumując wskazać należy, iż ustawodawca przypisuje dużą rolę statutom gmin, jako że obok ustaw ustrojowych stanowią one źródła prawa. Statut jest wyrazem autonomii w zakresie regulacji „życia wewnętrznego w samorządzie”, w związku z tym należy go traktować jako integralną część ustroju prawa samorządu (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 Poznaniu z 6 kwietnia 2011 r. sygn. akt IV SA/Po 181/11, wyrok WSA we Wrocławiu z 10 października 2016 r. sygn. akt III SA/Wr 302/08, wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 7 maja 2008 r. sygn. akt II SA/Go 169/08, wyrok Sądu Najwyższego z 6 kwietnia 2001 r. sygn. akt III RN 87/00).

Materia statutowa nie została w sposób pozytywny, kazuistyczny wskazana w ustawie o samorządzie gminnym, dlatego też obejmować 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 uchwał w sprawie statutu gminy i stwierdził, że zawarte w nich normy, w kontekście aktualnie obowiązujących przepisów oraz wykładni dokonanej przez doktrynę i orzecznictwo, naruszają obowiązujące przepisy prawa.

Pierwszym analizowanym problemem jest praktyka powtarzania rozwiązań ustrojowych przyjętych w przepisach ustawowych oraz obowiązek uregulowania w statucie zagadnień ustrojowych, do których uregulowania w drodze statutu została gmina upoważniona przez wyraźny przepis ustawy (wyczerpanie delegacji).

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. Nadto może się pojawić wątpliwość, która z norm (uchwała, czy ustawa) i w jakim zakresie znajduje zastosowanie, gdy w uchwale powtórzona zostanie tylko część regulacji odnoszącej się do danej kwestii, czyli, gdy na grunt uchwały przeniesiony zostanie jedynie fragment ustawy. Dodatkowo należy podnieść, że powtarzanie w akcie prawa miejscowego uregulowań ustawowych może spowodować komplikacje w zakresie ustalenia obowiązującego stanu prawnego, gdy dojdzie do uchylenia przepisu ustawy, który wcześniej został powtórzony w uchwale, a który później nie zostanie na czas usunięty przez uchwałodawcę (wyrok WSA w Łodzi z 9 marca 2016 r. sygn. akt III SA/Łd 1273/15, wyrok WSA w Gliwicach z 21 kwietnia 2016 r. sygn. akt IV SA/Gl 794/15, wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 22 czerwca 2011 r. sygn. akt II SA/Go 321/11).

Uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie, mimo że styl będzie zrozumiały i wygodny do używania dla członków wspólnoty samorządowej. Organ, wprowadzając określony akt, winien tak go sformułować, aby był aktem zgodnym z prawem, a ponadto jasnym i zrozumiałym dla osób stosujących ten akt, pomimo że wolnym będzie od powtórzeń (wyrok NSA z 1 października 2008 r. sygn. akt II OSK 955/08 oraz WSA we Wrocławiu z 18 listopada 2004 r. sygn. akt IV SA/Wr 631/04). Dla oceny prawnej uchwały istotne znaczenie będzie miała zatem liczba stwierdzonych powtórzeń oraz ich charakter (wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 3 lutego 2016 r. sygn. akt II SA/Go 15/11).

Ponadto 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/GI 1214/06). Problematyka zaniechania prawodawczego była przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Zaniechanie prawodawcze oznacza stan (zachowanie prawodawcy), w którym wbrew obowiązującemu nakazowi (powinności normatywnej), prawodawca nie ukształtował wymaganych regulacji bądź dokonał regulacji niepełnej, niewystarczającej. W pierwszej z opisanych sytuacji występuje tzw. zaniechanie właściwe (absolutne, bezwzględne), w drugiej – zaniechanie względne (częściowe), zwane także pominięciem ustawodawczym (M.Grzybowski; Zaniechanie prawodawcze w praktyce polskiego Trybunału Konstytucyjnego, http://www.Irkt.It/conference/Pranesima/zaniechanie_artvkuł_Profesora.doc). 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 tym kontekście podkreślenia wymaga, że samo rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zwane dalej „ZTP”, odzwierciedla standardy kultury prawnej. Zgodnie ze swoją naturą zasady te pozostały regułami konstruowania poprawnych aktów normatywnych i rzetelnego dokonywania zmian w systemie prawa, a nie regułami konstruowania „ważnych” aktów normatywnych (wyrok WSA w Gliwicach z 3 listopada 2008 r. sygn. akt IV SA/GI 396/08).

Podnieść należy, że przepisy u.s.g. 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.).

Poniżej zaprezentowane zostały problemy prawne, dotyczące poszczególnych regulacji statutowych.

Brak w statucie gminy regulacji dotyczącej zasad tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostek pomocniczych należy ocenić jako istotne naruszenie prawa, stanowiące podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Podobnie należy zakwalifikować dokonanie regulacji z pominięciem którejkolwiek z tych czynności, przy czym relatywnie często pomijana była kwestia znoszenia jednostek pomocniczych. Reguły dotyczące tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia jednostek nie mogą zostać unormowane w odrębnej uchwale, bowiem stanowią obligatoryjny element statutu gminy. Co prawda brak uregulowania statutowego kwestii wskazanych w art. 5 ust. 3 u.s.g. stanowi niewątpliwie wadę prawną statutu, nie może jednak stanowić podstawy do odmawiania gminom prawa do zniesienia jednostki pomocniczej. Skoro ustawodawca przewidział możliwość zniesienia jednostki pomocniczej na zasadach określonych przez radę gminy w statucie gminy (podobnie jak tworzenia, łączenia, podziału), to - w razie braku regulacji statutowej - z uwzględnieniem zarówno wykładni historycznej, jak i systemowej - należy przyjąć, że rada, która może utworzyć jednostkę pomocniczą, może ją również znieść na podobnych zasadach jak określone w art. 5 ust. 2 u.s.g. i na podstawie tego przepisu (wyrok NSA z 13 grudnia 2005 r. sygn. akt II OSK 325/05).

Na mocy art. 37a u.s.g. przewodniczący organu wykonawczego jednostki pomocniczej może uczestniczyć w pracach rady gminy na zasadach określonych w statucie gminy, bez prawa udziału w głosowaniu. Przewodniczący rady gminy jest zatem każdorazowo zobowiązany do zawiadamiania przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej o sesji rady gminy, na takich samych zasadach jak radnych.

Rada gminy nie jest uprawniona do zobowiązywania sołtysa do uczestnictwa w jej pracach, ani do wyjaśniania przyczyn nieobecności. W świetle art. 37a u.s.g. uczestnictwo takie jest niewątpliwie uprawnieniem, a nie obowiązkiem przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej gminy, a regulacji statutowej pozostawiono wyłącznie określenie zasad, na jakich może on z tego uprawnienia korzystać (vide: wyrok WSA w Lublinie z 5 lutego 2015 r. sygn. akt III SA/Lu 647/14). Nie stanowi materii statutowej kwestia, dotycząca diet i zwrotu kosztów podróży dla przewodniczących organów wykonawczych jednostki pomocniczej, członków organu wykonawczego jednostki pomocniczej oraz członków rady dzielnicy (osiedla), rady sołectkiej, o której mowa w art. 37b u.s.g. Zagadnienia te powinny zostać uregulowane w odrębnej uchwale (wyrok WSA w Gliwicach z 21 kwietnia 2016 r. sygn. akt IV SA/Gl 794/15).

Ponadto, tak jak w przypadku radnego, tylko od swobodnego uznania osoby uprawnionej do diety powinno zależeć to, czy będzie się ubiegała o dietę, składając wyjaśnienia dotyczące

przyczyn, dla których na posiedzeniu rady się nie stawiła (wyrok NSA z 7 sierpnia 2016 r. sygn. akt II OSK 1110/15). Brak jest zatem podstaw prawnych do nałożenia obowiązku usprawiedliwiania nieobecności.

Z art. 51 ust. 3 u.s.g. wynika obowiązek określenia w statucie uprawnień jednostek pomocniczych do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy. Ustawodawca nie wyposażył jednostki pomocniczej w osobowość prawną ani nie przyznał jej zdolności prawnej, co ma istotne znaczenie praktyczne, ponieważ uniemożliwia jej wchodzenie w stosunki prawne z innymi podmiotami, a jednocześnie podkreśla jej pomocniczy charakter. Zatem jednostki pomocnicze nie tworzą własnych budżetów. Zgodnie zaś z art. 212 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.) uchwała budżetowa gminy określa uprawnienia jednostek pomocniczych do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy. Zatem prawidłowy sposób planowania i dokonywania wydatków jednostek pomocniczych gminy polega na ich wyodrębnieniu w budżecie i finansowaniu z rachunku podstawowego gminy. Szczególny charakter prawny budżetu wiąże się także z regułą zawartą w art. 51 ustawy o finansach publicznych, z której wynika, że zamieszczenie w budżecie jednostki samorządu terytorialnego dochodów z określonych źródeł lub wydatków na określone cele nie stanowi podstawy roszczeń bądź zobowiązań tej jednostki wobec osób trzecich ani roszczeń tych osób wobec wskazanej jednostki. Wynika stąd, że zawarte w budżecie odpowiednie zapisy po stronie wydatków nie dają podstaw społeczności lokalnej do roszczeń cywilnoprawnych ani publicznoprawnych wobec niej o sfinansowanie konkretnych przedsięwzięć, podobnie jak zamieszczone w budżecie kwoty dochodów nie mogą stanowić podstawy roszczeń jednostki samorządu terytorialnego wobec osób trzecich o uiszczenie tychże dochodów (Jadwiga Glumińska-Pawlic, Komentarz do art. 51 ustawy o samorządzie gminnym, LEX). Oznacza to, że wydatki jednostki pomocniczej to wydatki budżetu gminy i w tej sytuacji przyjęcie, że dochodami sołectwa są dotacje celowe z budżetu gminy jest naruszeniem przywołanego art. 51 ust. 3 u.s.g. (wyrok WSA w Bydgoszczy z 29 marca 2010 r. sygn. akt. II SA/Bd 121/10). Przepis art. 51 ust. 3 u.s.g. nie stanowi także podstawy do zawarcia w statucie delegacji dla rady gminy do określania w zwykłej uchwale kwot, które mają być przeznaczane na realizację zadań sołectw w danym roku budżetowym (wyrok WSA w Warszawie z 7 września 2016 r. sygn. akt V SA/Wa 1850/10).

Nie ma również przesłanek do uznania, iż wyodrębnienie środków funduszu sołectkiego wyklucza inne formy finansowania działalności sołectw. Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołectkim (Dz. U. z 2014 r. poz. 301, z późn. zm.), ani ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołectkim (Dz. U. Nr 52, poz. 420, z późn. zm.) nie uchylały, ani nie zmieniały przepisów u.s.g., dotyczących prowadzenia przez jednostki pomocnicze (w tym sołectwa)

gospodarki finansowej. Wyodrębnienie środków funduszu służy wykonywaniu konkretnych, ściśle określonych przedsięwzięć opisanych we wniosku sołectwa, a nie zadań przekazanych sołectwu w statucie, czy korzystaniu z mienia przekazanego sołectwu (wyrok WSA w Bydgoszczy z 20 stycznia 2010 r. sygn. akt I SA/Bd 951/09).

Jeżeli zatem statut nie uregulował kwestii uprawnień jednostek pomocniczych do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy, odsyłając do załatwienia w inny sposób, to dotknięty jest brakiem obligatoryjnego elementu niepozwalającym na pozostawienie go w obrocie prawnym (wyrok WSA w Gliwicach z 22 grudnia 2006 r. sygn. akt IV SA/Gl 1214/06).

Z przepisów art. 35 ust. 1 i ust. 3 pkt 5 u.s.g. wynika, że organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, a statut taki powinien określać m.in. zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad ich działalnością. Nie ulega wątpliwości, że do obszaru działalności organów jednostki pomocniczej zaliczyć należy także prowadzenie gospodarki finansowej, a przez to wyłączone jest, aby kontrola w tym zakresie sprawowana była przez inne podmioty niż organy gminy. Organami gminy są zaś, w myśl art. 11a ust. 1 u.s.g., wójt (burmistrz, prezydent miasta) – jako organ wykonawczy, oraz rada gminy – jako organ stanowiący i kontrolny. Nie ulega zatem wątpliwości, że rada nie może w drodze statutu powierzyć pełnienia funkcji kontrolnych nad działalnością organów jednostki pomocniczej skarbnikowi. Inną natomiast kwestią jest to, czy organy gminy będą przedmiotową kontrolę faktycznie sprawowały osobiście, czy przez upoważnione osoby i w ich imieniu (wyrok WSA w Rzeszowie z 21 października 2015 r. sygn. akt II SA/Rz 1170/15).

Stosownie do art. 11b ust. 3 u.s.g. statut określa zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich. Artykuł 61 ust. 1 Konstytucji RP stanowi 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. Z normy tej należy zatem wywieść, że konstytucyjne prawo obywateli dostępu do informacji obejmuje również dostęp do dokumentów, które dotyczą działalności wszelkich organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Tak zakreślone prawo skonkretyzowane zostało w przepisach u.s.g. (art. 11b) oraz w przepisach ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Według art. 11b ust. 1 u.s.g., 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). Zasady dostępu do tych dokumentów i korzystania z nich muszą być określone w statucie gminy (ust. 3). Przepis ten nie konkretyzuje więc rodzaju dokumentów udostępnianych do publicznego wglądu. Podkreśla jedynie, że mieszczą się wśród nich protokoły z sesji rady i protokoły z posiedzeń komisji. W myśl przedstawionych regulacji, udostępnieniu podlegają wszystkie dokumenty wynikające z wykonywania zadań publicznych i działalności organów władzy publicznej, chyba że ich jawność została ustawowo wyłączona.

Wynikające z art. 11b ust. 3 u.s.g. upoważnienie nie może obejmować zagadnień dotyczących materialnych aspektów prawa do informacji publicznej, ani też aspektów proceduralnych dostępu do dokumentów i korzystania z nich, które mogłyby mieć wpływ na kształtowanie zakresu prawa do informacji lub jego realizację (wyrok WSA w Opolu z 14 maja 2009 r. sygn. akt II SA/Op 114/09, wyrok WSA w Lublinie z 8 marca 2016 r. sygn. akt III SA/Lu 1366/15).

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 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 (wyrok WSA w Gliwicach z 21 kwietnia 2016 r. sygn. akt IV SA/Gl 794/15, wyrok WSA w Rzeszowie z 21 października 2015 r. sygn. akt II SA/Rz 1170/1).

Za niezgodne z prawem należy zatem uznać wszelkie ograniczenia prawa do informacji, w tym zawężające krąg podmiotów uprawnionych, ustalające rodzaje dokumentów podlegających udostępnieniu, wprowadzające opłaty za udostępnienie dokumentów lub delegację do wprowadzenia takich opłat odrębnym aktem (wyrok WSA w Lublinie z 5 lutego 2016 r. sygn. akt III SA/Lu 647/14, wyrok WSA we Wrocławiu z 23 marca 2011 r. sygn. akt III SA/Wr 18/11

– w odniesieniu do protokołu z sesji, wyrok WSA w Gliwicach z 3 listopada 2008 r. sygn. akt IV SA/GI 396/08).

Brak jest także podstaw prawnych do regulowania w statucie kwestii uwierzytelniania odpisów z dokumentów oraz odpłatności w tym zakresie. 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 2015 r. poz. 783, z późn. zm.). Z kolei 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).

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, takiej jak statut. Z ugruntowanego już orzecznictwa sądowniczoadministracyjnego wynika, że nieważne jest poszerzenie zakresu wyłączeń jawności obrad rady oraz jej komisji, ponad przypadki wyłączeń przewidzianych ustawami (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 NSA z 16 lipca 2009 r. sygn. akt II OSK 776/09). Za niedopuszczalne należy zatem uznać wprowadzanie w statucie przepisów, na mocy których wyłączenie jawności sesji jest dopuszczalne w przypadkach przewidzianych w przepisach powszechnie obowiązującego prawa, w posiedzeniach komisji mogą brać udział tylko jej członkowie i zaproszone osoby, rejestracja obrazu i dźwięku jest warunkowana zgodą rady lub przewodniczącego rady.

Jednocześnie brak regulacji dotyczącej zasad dostępu do dokumentów i korzystania z nich, jako wymaganego przepisami ustawy elementu składającego się na treść aktu realizującego delegację ustawową, stanowi istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z 17 września 2003 r. sygn. akt II SA/Ka 1044/03).

Statut gminy winien także określać organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy (art. 22 ust. 1 u.s.g.). W zakresie trybu pracy rady istotnym jest prawidłowe ukształtowanie zadań przewodniczącego rady. 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, 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 mogłoby 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).

Prawnie dopuszczalne jest natomiast przypisanie przewodniczącemu rady uprawnień w zakresie sprawowania policji sesyjnej. Statut gminy może więc posługiwać się terminem policja sesyjna, ale 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).

Natomiast za ograniczające uprawnienia przewodniczącego w zakresie organizowania pracy rady należy uznać nałożenie na niego obowiązku uzgodnienia/zaopiniowania przez wójta zwołania sesji rady.

W statutach pojawia się także regulacja dotycząca odbywania wspólnych sesji z radnymi innych jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności dla rozpatrzenia i rozstrzygnięcia ich wspólnych spraw. U.s.g. przewiduje, że współdziałanie gmin w realizacji zadań publicznych może

odbywać się w ramach prawa publicznego (administracyjnego) lub prywatnego (cywilnego). Współdziałanie gmin w pierwszej z wymienionych form następuje na podstawie porozumień (art. 8 i art. 74 u.s.g.), w ramach stowarzyszeń (Rozdział 9 u.s.g.) i związków międzygminnych (art. 64 – 73b u.s.g.). W ramach tych rozwiązań gmina ma możliwość realizowania swoich zadań poprzez dokonywanie odpowiednich czynności prawnie doniosłych. Nie ma natomiast takiej możliwości w przypadku wspólnych sesji poszczególnych rad, które są formą współpracy o charakterze tylko i wyłącznie faktycznym. W ujęciu prawnym wspólne sesje należy traktować jako przeprowadzone w tym samym miejscu i czasie odrębne sesje poszczególnych rad, które mogą realizować własne kompetencje, podejmując w ich zakresie odrębne uchwały. Wspólnie obradujące rady nie są więc jednolitym organem, który posiada możliwość dokonywania jakichkolwiek czynności prawnych we własnym imieniu (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).

Ponadto należy mieć na względzie, że stosownie do art. 1 ust. 2 u.s.g. przez gminę należy rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium. W związku z tym, każda rada gminy, będąc suwerennym organem stanowiącym na swym terenie, może podejmować uchwały obowiązujące wyłącznie na obszarze własnego działania - co wynika wprost z art. 94 Konstytucji RP - a zatem w granicach gminy i niewykraczające poza jej obszar. Brzmienie art. 22 u.s.g. wskazuje poza tym, że zawarte w statucie regulacje dotyczyć mają struktury i zagadnień wewnątrzgminnych. Oznacza to zakaz normowania trybu pracy organów niebędących organami tej gminy, a w szczególności organów innych gmin (wyrok WSA w Opolu z 28 grudnia 2012 r. sygn. akt II SA/Op 537/12).

Za prawnie niedopuszczalne należy także uznać regulacje statutu, odnoszące się do zobowiązania wójta, kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, pracowników urzędu gminy do udziału w sesjach rady. Uczestniczenie wójta (burmistrza, prezydenta) w sesjach rady gminy stanowi jego uprawnienie, a nałożenie na niego takiego obowiązku przez organ uchwałodawczy jest niezgodne z prawem (wyrok NSA z 17 kwietnia 2014 r. sygn. akt II OSK 564/14, wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 22 czerwca 2011 r. sygn. akt II SA/Go 321/11). Wskazać jednak należy, że zgodnie z przepisami u.s.g. wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy, przy czym organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta w drodze zarządzenia, zaś wójt jest kierownikiem urzędu i wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (art. 33 u.s.g.). Mając także na uwadze przepisy ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 902) wskazać należy,

że jedynie wójt sprawuje władztwo organizacyjne nad aparatem pomocniczym organu gminy, określone przez ustawodawcę jako kierownictwo (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).

Jednocześnie niedopuszczalne jest uregulowanie w statucie obowiązków pracowników urzędu gminy, w tym w zakresie obsługi rady gminy, obsługi komisji, udzielania klubom radnych pomocy merytorycznej i organizacyjnej, czy przyjmowania skarg i wniosków, a także przypisywanie przewodniczącemu rady uprawnień przełożonego służbowego wobec pracowników urzędu gminy. W stosunku do pracowników urzędu gminy zwierzchnikiem służbowym jest kierownik urzędu, co wynika wprost z treści art. 33 ust. 5 u.s.g., natomiast organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta 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/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 Łodzi z 9 marca 2016 r. sygn. akt III SA/Łd 1273/15).

Brak jest także podstaw prawnych do określania w statucie kwestii dotyczących zatrudnienia pracowników samorządowych (skarbnika gminy, kierownika USC, zastępcy wójta i pozostałych pracowników) oraz czynności w sprawach z zakresu prawa pracy. Kwestie te regulują przepisy ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, a zatem uregulowanie tej materii w statucie stanowi wejście rady gminy w sferę kompetencji zastrzeżonych wyłącznie dla ustawodawcy (wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 22 czerwca 2011 r. sygn. akt II SA/Go 321/11).

W myśl art. 20 ust. 1 u.s.g. rada gminy obraduje na sesjach zwoływanych przez przewodniczącego w miarę potrzeby, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał. Do zawiadomienia o zwołaniu sesji dołącza się porządek obrad wraz z projektami uchwał. Zgodnie z treścią art. 20 ust. 3 u.s.g. na wniosek wójta lub co najmniej 1/4 ustawowego składu rady gminy przewodniczący obowiązany jest zwołać sesję na dzień przypadający w ciągu 7 dni od dnia złożenia wniosku. Wniosek o zwołanie sesji powinien spełniać wymogi określone w ust. 1 w zdaniu drugim.

Statut gminy, doprecyzowując czynności związane ze zwołaniem sesji nie może zatem wykluczać z zawiadomienia o zwołaniu sesji obowiązku dołączenia porządku obrad wraz z projektami uchwał. Ustalenie w statucie zawiadomienia telefonicznego, jako jedyne sposobu powiadamiania o nadzwyczajnej sesji, wyklucza możliwość powiadomienia w sposób określony w art. 20 ust. 1 i 3 u.s.g., co stanowi naruszenie wymienionego przepisu (wyrok WSA w Łodzi 9 marca 2016 r. sygn. akt III SA/Łd 1273/15).

Za istotnie naruszającą art. 14 u.s.g. należy uznać także regulację statutową, zgodnie z którą wymogu uchylecia lub zmiany podjętej uchwały w drodze odrębnej uchwały nie stosuje się w odniesieniu do oczywistych omyłek. Forma uchwały, jako sposób wypowiedania 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.

Zwrócić należy także uwagę na kwestię regulowania w statutach pojęć głosowania zwykłą większością głosów, bezwzględną większością głosów oraz większością 2/3 głosów. Co do zasady przyjmowanie takiej regulacji jest dopuszczalne. Niemniej jednak należy pamiętać, że 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. Pamiętać jednak należy, że przy podejmowaniu uchwały istotne jest uzyskanie co najmniej określonej ustawowo większości głosów, a nie dokładnie takiej większości głosów.

Natomiast w odniesieniu do ustawowego wymogu głosowania tajnego wskazać należy, iż efektywne przeprowadzenie, bez niebezpieczeństwa ujawnienia tego, jak głosowali poszczególni radni, wymaga ostrożności przy regulowaniu sposobu jego przeprowadzania. Przykładowo przyjęcie rozwiązania polegającego na numeracji kart z jednoczesnym kolejnym wyczytywaniem radnych pobierających karty, umożliwia w istocie powiązanie głosującego z kartą, którą się on posłużył (wyrok NSA z 7 sierpnia 2015 r. sygn. akt II OSK 1110/15).

Pamiętać także należy, że art. 22 ust. 1 u.s.g. odnosi się do trybu pracy organów gminy, a zatem konieczne jest wprowadzenie do statutu regulacji odnoszących się do obydwu organów gminy. Tryb pracy organu wykonawczego należy rozumieć, jako sposób realizacji powierzonych zadań, wyliczonych m.in. w art. 30 ust. 1 i 2 u.s.g., z uwzględnieniem lokalnych potrzeb, tak aby zapewnić sprawną realizację tych zadań oraz umożliwić radzie gminy realny nadzór nad ich realizacją, stosownie do art. 30 ust. 3 u.s.g. (wyrok NSA z 7 sierpnia 2015 r. sygn. akt II OSK 1110/15).

Brak jest natomiast podstaw prawnych do regulowania w statucie kadencji rady i wójta oraz pełnienia obowiązków wójta. Wyjaśnienia wymaga ponadto, że 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 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy – Dz. U. Nr 21, poz. 112, z późn. zm.). 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, LEX).

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.

Przez powołanie należy rozumieć akt powołania i odwołania członków komisji. Zarówno zatem w zakresie komisji rewizyjnej (art. 18a ust. 1 u.s.g.), jak i co do pozostałych rodzajów komisji (art. 21 ust. 1 u.s.g.), ustawodawca przyznał kompetencje radzie gminy powołania składu osobowego komisji. Różnica w regulacji art. 18a ust. 2 u.s.g. od przyjętej w art. 21 ust. 1 u.s.g. sprowadza się do swobody w kształtowaniu składu osobowego komisji. Art. 18a ust. 2 u.s.g. stanowi, że „W skład komisji rewizyjnej wchodzi radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów, z wyjątkiem radnych pełniących funkcje, o których mowa w art. 19 ust. 1”. Rada gminy nie może zatem uregulować składu osobowego komisji rewizyjnej w statucie, regulowany jest on bowiem przepisami prawa. Natomiast co do pozostałych komisji, to rada gminy w statucie reguluje skład osobowy komisji. W prowadzonej wykładni należy zatem rozróżnić regulację składu osobowego od aktu powołania. Powołanie to akt powołania i odwołania członków komisji. Komisja rewizyjna jest organem wewnętrznym rady gminy, a zatem rada gminy powołuje jej skład osobowy, z uwzględnieniem ograniczenia ustawowego - w skład komisji rewizyjnej wchodzi radni, w tym

przedstawiciele wszystkich klubów, z wyjątkiem radnych pełniących funkcje przewodniczącego i wiceprzewodniczących rady (wyrok NSA z 8 marca 2005 r. sygn. akt OSK 1268/04).

Ograniczenie liczbowe składów komisji rady, ustalone uchwałą rady, nie narusza prawa, jeżeli bezpośrednio nie utrudnia wykonywania przez organy gminy zadań publicznych gminy, ani nie wyklucza radnym, jako reprezentantom gminy, możliwości udziału w pracach rady gminy i jej organów stosownie do ich obowiązku. Ustawowe prawo radnego do udziału w pracach komisji nie oznacza, ani roszczenia radnego o wybór do preferowanej przez niego komisji, ani prawa do członkostwa w nieograniczonej liczbie komisji. Właśnie w statucie powinny znaleźć się wszystkie dozwolone reguły racjonalizujące zespołową pracę radnych, a do takich elementarnych reguł musi należeć ustalenie górnej liczby komisji, w których radny ma obowiązek uczestniczyć. Znajduje to potwierdzenie w regulacjach Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, zgodnie z regułą, że należy zapewnić samorządowi swobodę w kształtowaniu swych organów, jak też niezależność wybranym przedstawicielom – radnym (wyrok NSA z 8 lutego 2005 r. sygn. akt OSK 1122/04).

Ponadto uregulowania dotyczące wyłączenia członków komisji rewizyjnej od udziału w działaniach tej komisji w przypadku, gdy może powstać podejrzenie o stronnictwo radnego lub jego interesowność, nie znajdują oparcia w obowiązującym prawie (wyrok WSA w Gliwicach z 21 kwietnia 2016 r. sygn. akt IV SA/GI 794/15). Nie są możliwe jakiegokolwiek 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 u.s.g., 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 u.s.g. 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 u.s.g. 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).

Z ugruntowanego już orzecznictwa nadzoru administracyjnego i sądownoadministracyjnego wynika, że nieważne jest poszerzenie zakresu wyłączeń jawności obrad komisji rady, ponad przypadki wyłączeń przewidzianych ustawami. Wprowadzenie do statutu przepisów, ograniczających możliwość uczestnictwa w posiedzeniach komisji, w tym komisji rewizyjnej, do ich członków oraz zaproszonych osób jest sprzeczne z art. 11b u.s.g. (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).

Zgodnie z art. 18a u.s.g. komisję rewizyjną powołuje się w celu kontrolowania działalności wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy, jak również wykonywania innych zadań kontrolnych zleconych przez radę gminy. Komisja działa więc zgodnie z planem kontroli ustalonym przez radę, albo na jej doraźne zlecenie. Oprócz zadań kontrolnych u.s.g. nałożyła na komisję rewizyjną także pewne zadania o charakterze opiniodawczo-wnioskowym, lecz stwierdzić należy, że komisja rewizyjna nie ma uprawnień nadzorczych. Za pozbawione podstaw prawnych należy uznać regulacje statutu wskazujące na uprawnienie do podejmowania czynności kontrolnych wobec innych podmiotów niż wskazane w art. 18a ust. 1 u.s.g. Ponadto brak jest możliwości samodzielnego przystępowania do kontroli przez komisję lub poszczególnych członków komisji rewizyjnej, poza uchwalonym przez radę planem pracy lub bez zlecenia rady.

Nadto 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 zobowiązanie 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 wypada 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.

Przepis art. 18a u.s.g. przewiduje pomocniczą rolę komisji rewizyjnej w zakresie sprawowanej przez radę gminy kontroli i nie daje radzie gminy uprawnień do przekazania komisji swoich uprawnień władczych, w tym do rozpatrywania skarg na działalność wójta, kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych oraz gminnych osób prawnych. Pozycja ustrojowa komisji rewizyjnej nie uzasadnia zastępowania rady gminy w wykonywaniu kompetencji powierzonych jej ustawą. Zadaniem komisji może być jedynie wstępna merytoryczna ocena spraw, jakie mają stanowić przedmiot obrad rady, przy czym ostateczne rozstrzygnięcie skargi winno należeć do rady (wyrok WSA w Bydgoszczy z 27 marca 2013 r. sygn. akt II SA/Bd 1249/12).

Brak jest także podstaw prawnych do wprowadzenia w statucie przepisu, na mocy którego rada lub komisja rady może zobowiązać organ wykonawczy gminy do zawarcia umowy w imieniu gminy (np. w zakresie korzystania z porad, opinii i ekspertyz osób posiadających wiedzę fachową). 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 u.s.g., 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 u.s.g. 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).

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.

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. Brak jest przepisów rangi ustawowej, które uprawniałyby radę gminy do wydania przepisów uszczegóławiających 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. U.s.g. nie pozwala na przyjęcie w statucie gminy jakichkolwiek rozwiązań, które służyłyby wyegzekwowaniu tego obowiązku lub mogłyby 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 zobowiązania 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 art. 24 u.s.g. obwarowany jest bowiem wyłącznie odpowiedzialnością polityczną, gdyż ustawa nie przewiduje żadnych sankcji na

wypadek, gdy radny się z niego nie wywiązuje, co wyklucza jakiegokolwiek 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).

Radny powinien samodzielnie decydować o tym, czy jego nieobecność będzie usprawiedliwiona, także wtedy, gdy brak usprawiedliwienia oznacza pozbawienie prawa do diety (wyrok NSA z 7 sierpnia 2015 r. sygn. akt II OSK 1110/15). 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.

W ocenie organu nadzoru brak jest podstaw prawnych do regulowania w statucie kwestii wystawiania przez wójta lub przewodniczącego rady dokumentu stwierdzającego pełnienie funkcji radnego (wyroki WSA w Gliwicach z 21 kwietnia 2016 r. sygn. akt IV SA/GI 794/15, 9 grudnia 2009 r. sygn. akt IV SA/GI 765/09 i 3 listopada 2008 r. sygn. akt IV SA/GI 396/08). Należy przy tym podnieść, że zgodnie z art. 449 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112, z późn. zm.) gminna komisja wyborcza wydaje radnym zaświadczenia o wyborze, przy czym wzór zaświadczenia określa Państwowa Komisja Wyborcza.

Za pozbawione podstaw prawnych należy uznać także regulacje statutowe odnoszące się do pracowników samorządowych i trybu nawiązania z nimi stosunku pracy. Wyjaśnienia wymaga, że w obecnie obowiązującej ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 902) brak jest przepisów upoważniających do wskazywania w statucie gminy podstawy zatrudnienia (inaczej niż w statucie województwa, statucie powiatu, statucie związku jednostek samorządu terytorialnego).

Brak jest także podstaw prawnych do wprowadzania w statucie przepisów dotyczących zasad tworzenia aktów prawa miejscowego (wyrok WSA w Gliwicach z 21 kwietnia 2016 r. sygn. akt IV SA/GI 794/15). Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie

obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia oraz na obszarze działania organów, które je ustanowiły - akty prawa miejscowego. W myśl art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, przy czym zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Podkreślenia wymaga, że regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów, a więc nie są wydawane w celu wykonania ustawy tak, jak rozporządzenie w rozumieniu art. 92 Konstytucji RP (wyrok NSA z 18 września 2012 r. sygn. akt II OSK 1524/12).

W tym kontekście należy zwrócić uwagę na zasady sporządzania tekstów jednolitych aktów normatywnych. Na podstawie art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 296) „*Teksty jednolite aktów normatywnych innych niż ustawa ogłasza organ właściwy do wydania aktu normatywnego (...). Tekst jednolity aktu normatywnego innego niż ustawa ogłasza się nie rzadziej niż raz na 12 miesięcy, jeżeli był on nowelizowany. Akt normatywny może określić termin ogłoszenia tekstu jednolitego.*”. Przywołany przepis stanowi podstawę sporządzania i ogłaszania tekstów jednolitych aktów normatywnych.

Stosownie do dyspozycji § 103 w związku z § 110 ZTP, w obwieszczeniu:

- przytacza się przepis ustawy upoważniający do ogłoszenia tekstu jednolitego i tytuł uchwały, której tekst jednolity jest ogłaszany, a ponadto wymienia się te wszystkie uchwały, które wprowadziły zmiany do pierwotnego tekstu tej uchwały;
- zamieszcza się treść tych przepisów zawartych w uchwałach zmieniających, których nie zamieszcza się w tekście jednolitym, jako niezmienniających tekstu uchwały, której tekst jednolity jest ogłaszany.

Obowiązujące przepisy prawa nie definiują pojęcia „tekstu jednolitego”, niemniej jednak można przyjąć, że jest to tekst aktu prawotwórczego zredagowany z uwzględnieniem wszystkich zmian wprowadzonych do danego aktu w drodze jego nowelizacji. Zgodnie z § 100a ZTP „Tekst jednolity sporządza się według stanu prawnego obowiązującego w dniu wydania obwieszczenia o ogłoszeniu tego tekstu, przy czym można zamieścić w nim również zmiany w ustawie ogłoszone w dzienniku urzędowym do dnia wydania tego obwieszczenia, które wejdą w życie po dniu jego wydania.”. Zatem tekst jednolity, co do zasady, musi zawierać wszystkie nowelizacje ujednolicanego aktu normatywnego, które weszły w życie do dnia dokonywania tego ujednolicenia włącznie. Tekst jednolity „(...) może być tylko odzwierciedleniem istniejącego stanu prawnego

i w żadnym wypadku nie można w nim zawrzeć jakichkolwiek nowych sformułowań, które ten stan prawny poddawałyby modyfikacji. Tekst jednolity jest redakcyjnym uporządkowaniem norm prawnych obowiązujących w chwili jego ogłoszenia (...). Zarazem raz ogłoszony tekst jednolity cieszy się domniemaniem prawidłowości i stanowi wyłączny punkt odniesienia dla stosowania ustawy.” (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 21 stycznia 1997 r., K 18/96, <http://otk.trybunal.gov.pl/orzeczenia>).

Istotnym jest także redagowanie statutu w sposób odpowiadający standardom dobrego prawodawstwa. Zauważyć wypada, że każdy tekst prawny powinien być sformułowany w sposób precyzyjny, dający jak najwęższe pole jego interpretacji. 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. 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 tirety, (-myślniki). Każdą oddzielną myśl ujmuje się w oddzielny paragraf, 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 tirety. 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, ć, ę, ł, ń, ó, ś, ź, ż) 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) .

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

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.

Przy redagowaniu aktu normatywnego istotne jest także zwrócenie uwagi na wewnętrzne odwołania do poszczególnych jednostek redakcyjnych (zdarzają się bowiem odwołania do jednostek redakcyjnych nieistniejących w danym akcie lub regulujących zupełnie odmienne kwestie).

Wyrażam nadzieję, że powyższe uwagi staną się dla Państwa impulsem do przeanalizowania obowiązujących statutów oraz dokonania zmian, z uwzględnieniem aktualnie obowiązujących przepisów i ich wykładni.

Z poważaniem,

Zdzisław Szipera

Otrzymują:

1. adresaci;
2. aa.