



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 9 maja 2019 r.

Poz. 2327

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.230.2019 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 30 kwietnia 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506) **stwierdzam nieważność uchwały Nr VIII/58/2019 Rady Gminy Grunwald z siedzibą w Gierzwaldzie z dnia 28 marca 2019 r.** w sprawie Statutu Gminy Grunwald, w części dotyczącej:

- § 3 ust. 1 w zakresie sformułowania:...”powołaną do organizowania życia publicznego na swoim terenie”,
- § 11,
- § 12 ust. 1 i ust. 2,
- § 19 ust. 3,
- § 20 pkt. 7,
- § 28,
- § 29,
- § 31 ust. 2 i ust. 3,
- § 36 ust. 1,
- § 38 ust. 2 w zakresie sformułowania:...” w przypadku braku quorum stosuje się odpowiednio przepis § 34 ust. 2”,
- § 55 ust. 4 w zakresie sformułowania:...”przez radcę prawnego Urzędu Gminy”,
- § 56 ust. 1 w zakresie sformułowania:...” o ile ustawy nie stanowią inaczej”,
- § 60 ust. 3,
- § 67 ust. 2,
- § 80,
- § 82,
- § 83,
- § 84,
- § 88 w zakresie sformułowania:...”lub przewodniczącego Rady”,
- § 94 ust. 4 w zakresie sformułowania:...”oraz dowody osobiste”,
- § 96 ust. 3 i ust. 4,
- § 101,
- § 113 ust. 2 i ust. 4 w zakresie sformułowania:...”a koszty pokrywa się z budżetu gminy na podstawie umów zawartych przez wójta”,

- § 124,
- Rozdział XIII - §125- § 128,
- § 130 ust. 6,
- § 131 oraz
- § 132- § 137.

Uzasadnienie:

Rada Gminy Grunwald, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, podjęła uchwałę, o której mowa na wstępie. Przedmiotem uchwały jest uchwalenie Statutu Gminy Grunwald.

W kwestionowanej uchwale, Rada wprowadziła regulacje, wskazane w sentencji rozstrzygnięcia, naruszające prawo.

W § 3 ust. 1 uchwały, Rada Gminy postanowiła, że Gmina Grunwald jest podstawową jednostką lokalnego samorządu terytorialnego, powołaną dla organizacji życia publicznego na swoim terenie. Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Do zadań gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, które obejmują sprawy, określone w art. 7 ustawy. Zadania gminy zostały określone przez ustawodawcę, nie stanowią one zatem materii statutowej.

W § 11 ust. 1 uchwały postanowiła, iż kontrolę gospodarki finansowej jednostki pomocniczej sprawuje Skarbnik Gminy i przedkłada informację w tym zakresie Wójtowi.

Przedmiotem regulacji statutowej, zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, jest ustrój gminy. W obrębie tak rozumianej regulacji mieszczą się, m.in. sprawy organizacji wewnętrznej gminy oraz trybu pracy organów gminy. Kwestionowane postanowienia uchwały - § 11 ust. 1 oraz ust. 2, odnoszące się do wskazania podmiotu kontrolującego gospodarkę finansową jednostek pomocniczych oraz nadzoru organów gminy, nie są materia, która winna być uregulowana w statucie gminy. Stosownie do art. 35 ust. 3 pkt. 5 ustawy o samorządzie gminnym, kwestie te winny znaleźć odzwierciedlenie w statutach jednostek pomocniczych. Ponadto ust. 2 § 11 Statutu ma jedynie charakter czysto informacyjny, akt prawa miejscowego, jakim jest statut gminy, nie może zawierać tego rodzaju regulacji.

Należy jednocześnie wskazać, iż w świetle art. 11a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym organami gminy są rada gminy oraz wójt. Zgodnie zatem z art. 35 ust. 3 pkt. 5 ustawy, organami kontroli i nadzoru nad działalnością organów jednostki pomocniczej są ex lege rada gminy i wójt gminy.

Wobec powyższego przepis, powierzający sprawowanie kontroli gospodarki finansowej jednostek pomocniczych Skarbnikowi Gminy, narusza art. 35 ust. 3 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym. Skarbnik nie posiada bowiem statusu organu gminy. Zgodnie z art. 18a ust. 1 ww. ustawy rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy; w tym celu powołuje komisję rewizyjną.

Sprawowanie zatem kontroli w zakresie gospodarki finansowej nad jednostkami pomocniczymi, może być dokonywane jedynie przez komisję rewizyjną w imieniu rady gminy, jako organu gminy.

W § 12 ust. 1 uchwały, postanowiono, iż przewodniczący organu wykonawczego jednostki pomocniczej uczestniczy w pracach Rady z urzędu.

W ocenie organu nadzoru, brak jest podstaw do nałożenia przez radę gminy na przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej obowiązku uczestnictwa w sesjach rady, bowiem żaden przepis ustawy o samorządzie gminnym nie wprowadza takiego obowiązku. Natomiast zgodnie z art. 37a ww. ustawy, 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 natomiast zobowiązany do zawiadamiania, na takich samych zasadach jak radnych, przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej o sesji rady gminy.

W związku z tym, iż stwierdzono nieważność ust. 1 art. 12, zaistniała również konieczność zastosowania środków nadzoru, wynikających z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w stosunku do ust. 2 ww.

przepisu, którego postanowienia odnoszą się do kwestionowanego postanowienia. Pozostawienie ust. 2, w obrocie prawnym powoduje brak jego jasności i wątpliwości interpretacyjne, co narusza zasadę poprawnej legislacji, znajdująca oparcie w art. 2 Konstytucji RP.

W § 19 ust. 3 uchwały, określone zostały czynności związane ze zwołaniem pierwszej sesji nowo wybranej Rady.

Powyższa regulacja wykracza poza kompetencje Rady Gminy, pozostając jednocześnie w sprzeczności z art. 20 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym pierwszą sesję nowo wybranej rady gminy zwołuje komisarz wyborczy na dzień przypadający w ciągu 7 dni po upływie kadencji rady. Komisarz wyborczy jest stałym organem wyborczym na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, całkowicie niezależnym od organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego (art. 152 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy). Biorąc to pod uwagę należy stwierdzić, że do zwołania pierwszej sesji oraz czynności z tym związanych, właściwy jest komisarz wyborczy, a Rada, wprowadzając kwestionowane regulacje uchwały, w sposób nieuprawniony wkroczyła w kompetencje innego organu. Należy również wskazać, iż zgodnie z ust. 2c art. 20 ustawy o samorządzie gminnym, pierwszą sesję nowo wybranej rady gminy, do czasu wyboru przewodniczącego rady, prowadzi najstarszy wiekiem radny obecny na sesji.

W § 20 uchwały, zostały określone obowiązki Przewodniczącego Rady Gminy, w pkt 7, postanowiono, iż Przewodniczący Rady, a w przypadku jego nieobecności Wiceprzewodniczący czuwa nad zapewnieniem warunków niezbędnych do wykonywania przez radnych ich mandatu.

Tymczasem, kompetencje przewodniczącego rady gminy, a w jego zastępstwie wiceprzewodniczącego, zostały określone w art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, mają one charakter wyłączny i nie obejmują obowiązków, o których mowa w kwestionowanym przepisie. Statut może precyzować zadania przewodniczącego, ale nie może nakładać na niego innych obowiązków, ani przyznawać mu innych kompetencji, niż te, które wynikają z ustawy i mieszczą się w pojęciu "organizowanie pracy rady i prowadzenie obrad rady".

W § 28 oraz § 29 uchwały, Rada uregulowała kwestie, dotyczące wspólnych sesji z radami innych jednostek samorządu terytorialnego.

Powyższe regulacje przekraczają delegację ustawową, wynikającą z art. 22 ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 1 i art. 40 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym. W zakwestionowanych przepisach Rada postanowiła, że może odbywać wspólne sesje z radami innych jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności dla rozpatrzenia i rozstrzygnięcia ich wspólnych spraw oraz uregulowała zasady organizacji i kosztów wspólnej sesji. Zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy, statut reguluje organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy, postanowienia te mają więc dotyczyć struktury i zagadnień wewnątrzgminnych, co oznacza, że nie mogą one normować trybu pracy organów, niebędących organami tej gminy, a w szczególności organów innych gmin. Kwestionowane postanowienia wykraczają poza obszar działania Gminy Grunwald, dotyczą współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego. Współdziałanie międzygminne, jako uprawnienie jednostek samorządu terytorialnego, jest dopuszczane przez ustawodawcę, o czym przesądzają przepisy art. 10 oraz art. 64-74 oraz art. 84 ustawy, jednak z całą pewnością w statucie gminy nie mogą być zawarte postanowienia, określające zasady obradowania na wspólnych sesjach rad gmin. Powyższe stanowisko jest ugruntowane w orzecznictwie (m.in. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 kwietnia 2016 r., sygn. akt IV SA/GI 794/15, wyrok WSA w Lublinie z dnia 5 maja 2015 r., sygn. akt III SA/Lu 647/14, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 7 grudnia 2017 r., sygn. akt: II SA/Ol 859/17). Ponadto nadmienić również należy, iż zamieszczenie przez każdą z jednostek samorządu terytorialnego we własnym statucie samodzielnych, ale odmiennych uregulowań, dotyczących wspólnych sesji, prowadziłoby to do kolizji przepisów rangi prawa miejscowego.

W § 31 ust. 2 i ust. 3 uchwały, postanowiono odpowiednio, iż w sesjach Rady uczestniczą - z głosem doradczym- Sekretarz i Skarbnik Gminy; do udziału w sesjach Rady mogą zostać zobowiązani kierownicy gminnych jednostek organizacyjnych, podlegających kontroli Rady.

Z art. 33 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż kierownikiem urzędu jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). Ponadto, jak wskazuje art. 33 ust. 5, kierownik urzędu wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. W świetle art. 7 pkt 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, czynności z zakresu prawa pracy wobec zastępcy wójta, sekretarza, skarbnika oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych wykonuje wójt.

Powyższe przepisy jednoznacznie wskazują, iż to wójt może wydawać wymienionym wyżej osobom polecenie, uczestniczenia w sesjach rady. Jest to wyłączna kompetencja wójta i uchwała rady w tej materii jest nie tylko zbędna, ale wręcz niedopuszczalna.

W § 36 ust. 1 uchwały, przyjęto, iż Rada może rozpocząć obrady tylko w obecności co najmniej połowy swego ustawowego składu. Tymczasem, przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie zakazują prowadzenia obrad przy braku quorum. Ustanawiają natomiast, w art. 14 ww. ustawy, minimalną liczbę radnych, których obecność jest niezbędna do podejmowania uchwał, czyli obecność co najmniej połowy ustawowego składu rady. Mając na względzie powyższy przepis, jeżeli rada gminy uzna za stosowne, może obradować i dyskutować przy braku quorum.

W treści § 38 ust. 2 uchwały Rada Gminy, odwołała się do nieistniejącego przepisu uchwały - § 34 ust. 2, co powoduje, iż została naruszona zasada poprawnej legislacji, znajdująca oparcie w art. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którą przepisy winny być redagowane w sposób klarowny i zrozumiały dla ich adresatów. Przepisy precyzyjne, to bowiem przepisy sformułowane w możliwie najwyższym stopniu jednoznacznie, tak aby ograniczyć interpretatorowi zbędne wątpliwości w odtworzeniu z nich norm prawnych. Stwarza to stan pewności, przez co buduje zaufanie jednostki do Gminy i tworzonego przez nią prawa. Koniecznym zatem stało się wyeliminowanie z obrotu prawnego ww. postanowienia, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia.

W § 55 ust. 4 uchwały, Rada przyjęła, że projekty uchwał są opiniowane, co do ich zgodności z prawem przez radcę prawnego Urzędu Gminy. Tym samym, Rada narzuciła organowi wykonawczemu gminy konieczność zatrudnienia radcy prawnego, a to pozostaje w sprzeczności z art. 60 ustawy o samorządzie gminnym, która ustanawia, jako jedyny podmiot uprawniony do zaciągania zobowiązań w imieniu gminy i na jej rzecz, czyli zawierania umów - wójta gminy. Koniecznym stało się wyeliminowanie z obrotu prawnego kwestionowanego postanowienia, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia.

W § 56 ust. 1 uchwały, postanowiono, iż uchwały Rady podpisuje Przewodniczący Rady, o ile ustawy nie stanowią inaczej. W ocenie organu nadzoru, kwestionowane sformułowanie: „o ile ustawy nie stanowią inaczej”, pozostaje w sprzeczności z intencją ustawodawcy. Nie istnieją bowiem przepisy rangi ustawowej, które dotyczą kwestii podpisu składanego pod uchwałą rady gminy.

W § 60 ust. 3 uchwały, postanowiono, iż głosowanie jawne imienne przeprowadza się, jeżeli po dwukrotnym przeliczeniu głosów istnieją wątpliwości co do wyników głosowania lub z woli rady po przegłosowaniu wniosku formalnego o przeprowadzeniu takiego rodzaju głosowania.

Powyższy przepis sprzeczny jest z zasadą wynikającą z art. 14 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym i wprowadzony został bez ustawowego upoważnienia. Zgodnie z ww. przepisem ustawy, głosowania jawne na sesjach rady odbywają się za pomocą urządzeń umożliwiających sporządzenie i utrwalenie imiennego wykazu głosowań radnych. Ustawodawca od powyższej zasady przewidział wyjątek zawarty w ust. 3 ww. przepisu, zgodnie z którym w przypadku gdy przeprowadzenie głosowania w sposób określony w ust. 2 nie jest możliwe z przyczyn technicznych przeprowadza się głosowanie imienne.

Zgodnie ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego „prawo wewnętrzne obowiązujące w danej gminie nie może być sprzeczne, ani też wyłączać stosowania przepisów ustawy. Skoro wszelkiego rodzaju rozstrzygnięcia (akty woli) podejmowane przez radę gminy mają formę uchwały, to muszą one zapadać w trybie i na zasadach określonych w art. 14 ustawy o samorządzie gminnym, chyba że przepis szczególny, i to rangi ustawowej stanowi inaczej” - wyrok z dnia 13 listopada 2008 r., sygn. akt: II OSK 1262/08.

W § 67 ust. 2 uchwały, postanowiono, iż radny musi być członkiem co najmniej jednej komisji stałej, maksymalnie dwóch komisji.

Powyższe postanowienie, przekracza zakres upoważnienia ustawowego, zawartego w art. 18 ust. 2 pkt. 1 oraz w art. 22 ust. 1, nie dotyczy kwestii ustrojowych, lecz odnosi się do obowiązków radnych (art. 23 i 24 ustawy o samorządzie gminnym). Rada nie ma kompetencji do określania sposobu sprawowania mandatu radnego, gdyż to poddane jest jedynie weryfikacji wyborców.

Powyższe uwagi należy również odnieść do postanowień § 80 oraz § 81 uchwały, którymi nałożono na radnych obowiązki, wykraczające poza ich obowiązki wynikające z ustawy.

Stosownie do 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.

Z cytowanego wyżej przepisu ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż mandat radnego jest mandatem wolnym. Oznacza to, że radny nie jest w żaden sposób związany instrukcjami wyborców, a jego obowiązek utrzymania stałej więzi z wyborcami nie jest sankcjonowany. Oznacza to również, że jeśli radny nie będzie utrzymywał z wyborcami kontaktów, to nie poniesie w związku z tym żadnych konsekwencji.

W ocenie organu nadzoru, powyższy przepis, ani żaden inny przepis ustawy nie uprawnia Rady do określenia sposobu wykonywania mandatu radnego uzyskanego w drodze wyborów powszechnych. Ponadto, zakwestionowane regulacje nie dotyczą materii ustrojowej, zastrzeżonej do unormowania w statucie, zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, ale odnoszą się do treści art. 23 i następnych ustawy, określających obowiązki radnych. Również Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z 8 maja 2008 r. sygn. akt: III SA/Wr 119/08, wskazał, iż: „ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) nie zawiera przepisu mogącego stanowić podstawę normatywnego określenia w statucie gminy obowiązków radnego, ponad ustalone w art. 23 ust. 1.

W § 83, § 84, § 124, § 125, § 126, § 127 i § 128 uchwały, dotyczące odpowiednio absolutorium, wotum zaufania, mienia gminy, sposobu jego dysponowania, sposobu reprezentacji. W ocenie organu nadzoru, regulacje powyższe nie stanowią materii statutowej. Ustawodawca, w przepisach ustawy o samorządzie gminnym - art. 5 ust. 3, art. 11b ust. 3, art. 18a ust. 5, art. 18b ust. 3, art. 22 ust.1 i ust. 2, art. 23 ust. 4, art. 37a i art. 51 ust. 3, w sposób jednoznaczny określił materię, jaka winna znaleźć odzwierciedlenie w statucie gminy. W ramach powyższych regulacji nie znajdują kwestie uregulowane w kwestionowanych postanowieniach, są one bowiem uregulowane w przepisach ustawy o samorządzie gminnym. Rada gminy, uchwalając statut gminy, zobowiązana jest więc przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawodawcę. Rada gminy, realizując upoważnienie ustawowe, nie może wkraczać w materię już uregulowaną ustawą, co oznacza zarówno zakaz powtarzania w akcie prawa miejscowego przepisów ustaw, jak również ich modyfikacji. W orzecznictwie wielokrotnie wskazywano, iż powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące (mogą prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy), stanowią istotne naruszenie prawa.

W § 88 uchwały, postanowiono, iż komisja rewizyjna wykonuje czynności kontrolne na zlecenie Rady w zakresie i w formach wskazanych w uchwałach Rady oraz inne czynności wynikające z przepisów prawa lub na wniosek Rady lub przewodniczącego Rady. Powyższy przepis stanowi modyfikację przepisu ustawy o samorządzie gminnym - art. 18 a ust. 4. Ponadto należy wskazać, iż stosownie do art. 18a ust. 5 ww. ustawy, w statucie gminy winny zostać określone zasady i tryb działania komisji rewizyjnej, a regulacja § 88 wykracza poza ramy powyższego upoważnienia.

W § 94 ust. 4 uchwały, zobowiązano kontrolujących, przed przystąpieniem do czynności kontrolnych do okazania kierownikowi kontrolowanego podmiotu upoważnienia, o którym mowa w ust. 3, oraz dowodu osobistego.

Zobowiązanie do okazania dowodu osobistego jest działaniem bez podstawy prawnej. Przepisy ustawy o samorządzie gminnym, ani żadnej innej ustawy nie przewidują takiego obowiązku. Również z zakresu delegacji, wynikającej z ustawy o samorządzie gminnym, do uchwalenie statutu nie można wprowadzić powyższego obowiązku. Posiadacz dowodu osobistego jest zobowiązany okazywać ten dokument uprawnionym organom i instytucjom. Prawo do legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości wynika z przepisów regulujących działalność właściwych organów. Prawo to posiadają, m.in. policjanci, funkcjonariusze Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, strażnicy gminni (miejscy), funkcjonariusze Straży Granicznej.

W § 96 ust. 3, ust. 4, § 101 uchwały, postanowiono odpowiednio, iż: Kierownik kontrolowanego, który odmówił wykonania czynności, o których mowa w ust. 1 i 2, obowiązany jest do niezwłocznego złożenia na ręce osoby kontrolującej pisemnego wyjaśnienia; na żądanie kontrolujących, kierownik kontrolowanego podmiotu obowiązany jest udzielić ustnych i pisemnych wyjaśnień, także w przypadkach innych, niż określone w ust. 3;

w przypadku odmowy podpisania protokołu przez kierownika kontrolowanego podmiotu, jest on obowiązany do złożenia - w terminie 3 dni od daty odmowy - pisemnego wyjaśnienia jej przyczyn. Rada Gminy Grunwald, działając na podstawie art. 18a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym i określając zasady oraz tryb działania komisji rewizyjnej, nie mogła stanowić norm nakazujących określone działanie podmiotom,

niebędącym członkami tej komisji. Uchwalenie powyższych norm było działaniem podjętym bez podstawy prawnej, stąd regulacje te są przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego.

Poza kompetencją rady gminy, jest postanowienie § 113 ust. 2 uchwały. Zgodnie z art. 18b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, zasady i tryb działania komisji skarg, wniosków i petycji określa statut gminy.

Przez zasady działania należy rozumieć reguły, dotyczące organizacyjno-prawnych podstaw funkcjonowania komisji, jako organu kolegialnego, a zatem podstawowe unormowania dotyczące jej organizacji, zwoływania i przebiegu posiedzeń, wewnętrznego podziału zadań między członków tego gremium i jego relacji z innymi podmiotami w strukturze jednostki samorządu terytorialnego. Z kolei tryb działania komisji obejmuje postępowanie, dotyczące realizacji powierzonych jej zadań, czyli ciąg czynności, który składa się na wstępne rozpatrzenie skargi, wniosku lub petycji oraz przygotowanie radzie projektu rozstrzygnięcia w tym zakresie. Na podstawie art. 18b ust. 3 ustawy, organ stanowiący gminy jest jedynie uprawniony do określenia zasad i tryb działania komisji skarg, wniosków i petycji, nie zaś nakładania na inne podmioty obowiązków, w tym wyznaczanie terminów do przedłożenia dokumentów przez te podmioty - wójta.

Należy wskazać, iż obowiązek przedstawienie dokumentacji wynika z przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozprawiania skarg i wniosków. Zgodnie z § 9 rozporządzenia, jeżeli rozpatrzenie skargi lub wniosku wymaga uprzedniego zbadania i wyjaśnienia sprawy, organ właściwy do rozpatrzenia skargi lub wniosku zbiera niezbędne materiały. W tym celu może zwrócić się do innych organów o przekazanie niezbędnych materiałów i wyjaśnień.

W § 113 ust. 4 uchwały, Rada ustaliła, że komisja rozpatrując skargę może posiłkować się opiniami i ekspertyzami specjalistycznymi, których wykonanie następuje za zgodą przewodniczącego Rady, a koszty pokrywa się z budżetu gminy na podstawie umów zawartych przez wójta.

Rada poprzez sformułowanie: „a koszty pokrywa się z budżetu gminy na podstawie umów zawartych przez wójta”, nałożyła na Wójta obowiązek dokonywania określonych czynności.

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, do wyłącznej właściwości rady gminy należy: ustalanie wynagrodzenia wójta, stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności. W normie prawnej zawartej w art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym nie mieści się nakazanie stosowania konkretnych rozwiązań prawnych, ani też załatwienia konkretnej sprawy. W określeniu kierunków działania wójta, o których mowa w ww. przepisie ustawy o samorządzie gminnym, nie mieści się bowiem wydawanie poleceń organowi wykonawczemu gminy, co do sposobu załatwienia określonej sprawy. Rada może określać swoje intencje, dotyczące tego w jakim kierunku powinien działać organ wykonawczy gminy, ale nie może mu tego nakazać.

W Rozdziale XIV uchwały - zasady dostępu i korzystania przez obywateli do dokumentów Rady, komisji i Urzędu, w § 130 ust. 6 Rada postanowiła, iż szczegółowy tryb udostępniania dokumentów i korzystania z nich określa Wójt w drodze zarządzenia. Wprowadzając powyższy przepis, Rada dokonała scedowania swoich kompetencji bez ustawowego upoważnienia. Zgodnie bowiem z art. 11b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich określa statut gminy.

W § 131 uchwały, Rada wprowadziła zasady dotyczącą odpłatności za dostęp do informacji publicznej.

Zauważyć należy, iż zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 września 2002 r. o sygn. K 38/01, art. 11b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym upoważnia gminę do określenia w statucie aspektów "organizacyjno-technicznych" udostępniania i korzystania z dokumentów. Statut może zawierać reguły o charakterze porządkowym, takie jak np. określenie czasu urzędowania, w którym dany dokument będzie udostępniany, wskazanie jednostki organizacyjnej odpowiedzialnej za udostępnienie określonych dokumentów, sprecyzowanie zasad, w oparciu o które odbywać się będzie ich kopiowanie itd". Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że tylko dyrektywy o charakterze organizacyjno-technicznym mieszczą się w zakresie "zasad dostępu do dokumentów i korzystania z nich".

Powyższe rozwinięte zostało przez orzecznictwo sądów administracyjnych. W wyroku z dnia 14 maja 2009 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu, sygn. Akt: SA/Op 114/09, Sąd stwierdził, iż: „Delegacja zawarta w przepisie art. 11b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym nie przewiduje kompetencji rady do ustalania wysokości opłat za dostęp do dokumentów, czy to w statucie, czy odrębnej uchwale. W wyrażeniu „zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich”, które powinny znaleźć się w statucie gminy, nie mieści się postanowienie o opłatach za udostępnianie dokumentów w określonej formie”. Materia wprowadzona kwestionowanym przepisem, została uregulowana w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Zgodnie

z art. 7 ust. 2 ww. ustawy, jest bezpłatny, z zastrzeżeniem art. 15. W świetle art. 15 ust. 1 ustawy, jeżeli w wyniku udostępnienia informacji publicznej na wniosek, o którym mowa w art. 10 ust. 1, podmiot obowiązany do udostępnienia ma ponieść dodatkowe koszty związane ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku, podmiot ten może pobrać od wnioskodawcy opłatę w wysokości odpowiadającej tym kosztom.

Jak wskazano wyżej, organ stanowiący, realizując upoważnienie ustawowe, nie może wkraczać w materię już uregulowaną ustawą. W orzeczeniach sądów administracyjnych wielokrotnie podkreślano, że powtórzenia i modyfikacje, stanowią istotne naruszenie prawa.

Materia zawarta w rozdziale XVI uchwały, dotycząca Honorowego Obywatelstwa Gminy Grunwald, w ocenie organu nadzoru nie stanowi materii statutowej. Kwestia ta powinna zostać uregulowana odrębną uchwałą, niemającą charakteru aktu prawa miejscowego, co uzasadnia stwierdzenie nieważności przepisów od § 132 do § 137. W art. 5 ust. 3, art. 11b ust. 3, art. 18a ust. 5, art. 18b ust. 3, art. 22 ust. 1 i ust. 2, art. 23 ust. 4, art. 37a i art. 51 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, ustawodawca w sposób jednoznaczny określił materię, jaka winna znaleźć odzwierciedlenie w statucie gminy. Rada gminy, uchwalając statut gminy, zobowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego, udzielonego jej przez ustawę o samorządzie gminnym.

Ponadto należy również wskazać, iż w § 35 ust. 1, § 67 ust. 5 uchwały, odwołano się do niewłaściwych przepisów. W § 69 ust. 1 oraz § 70 ust. 1 uchwały użyto niejednolitej terminologii, odnoszących się do tej samej funkcji, w pierwszym przepisie użyto pojęcia wiceprzewodniczący komisji, a w następnym zastępca przewodniczącego komisji.

Przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego i podlega publikacji, a tego rodzaju błędy oraz brak precyzyjnych sformułowań mogą wpłynąć na niewłaściwą interpretację poszczególnych przepisów, konieczne jest zatem wprowadzenia zmian w tym zakresie.

Zgodnie z ustalonymi poglądami doktryny oraz ustaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

WOJEWODA WARMIŃSKO-MAZURKI
Artur Chojecki