



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 18 lutego 2021 r.

Poz. 1182

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.144.2021 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 17 lutego 2021 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 230/XXXI/2020 Rady Miasta i Gminy Szczekociny z dnia 29 grudnia 2020 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Szczekociny, w całości, jako niezgodnej z art. 51 ust. 3 w zw. z art. 11b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako: *ustawa*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 grudnia 2020 roku Rada Miasta i Gminy Szczekociny uchwaliła statut Gminy Szczekociny. Powyższa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 18 stycznia 2021 roku.

Statut gminy jest zasadniczym aktem jednostki, stanowiącym o jej ustroju (art. 3 ust. 1 ustawy), uchwalanym przez radę gminy na podstawie normy kompetencyjnej z art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy. Zgodnie z art. 40 ustawy, *na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy* (ust. 1). *Na podstawie przepisów tej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie m.in. wewnętrznego ustroju gminy* (ust. 2). Jednocześnie norma art. 3 ust. 1 ustawy przesądza, że *o ustroju gminy stanowi jej statut, który podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym* (art. 22 ust. 2 ustawy). Stwierdzić należy, że rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. *Uchwała rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy, a zatem musi respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu* (art. 87 ust. 2 Konstytucji). Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W ramach udzielonej organowi stanowiącemu delegacji organ ten nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Ponadto, na podstawie art. 7 Konstytucji RP, *organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa*. Wskazany powyżej przepis Konstytucji stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej, czyli zasadę praworządności. Przekroczenie kompetencji przez Radę Gminy przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 roku (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż *opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał*. Powyżej wskazana konstytucyjna zasada praworządności została doprecyzowana w art. 94 zd. 1 Konstytucji, który stanowi, że *organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień*

zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów.

Ustawa nie zawiera jednej normy prawnej obejmującej katalog spraw regulowanych w statucie gminy. Ustawa zawiera wiele przepisów prawnych wskazujących na kwestie wymagające uwzględnienia w statucie. I tak elementy, jakie powinien zawierać statut jednostki samorządu terytorialnego, zostały wskazane w ustawie w: art. 5 ust. 3, art. 11b ust. 3, art. 18a ust. 5, art. 18b ust. 3, art. 22 ust. 1, art. 23 ust. 2, art. 37a ust. 1, art. 51 ust. 3. Wszystkie elementy wymienione w przywołanych przepisach ustawy są elementami obligatoryjnymi statutu i brak któregokolwiek z nich dyskwalifikuje statut w całości. Statut gminy ma określać ustrój gminy (art. 3 ust. 1 ustawy), ale wyłącznie poprzez doprecyzowanie rozwiązań ustrojowych zawartych w ustawach bądź poprzez uzupełnienie kwestii, które w ustawach nie zostały unormowane, ale ustawa tworzy podstawę do takiego unormowania. Jak już wskazano wyżej, treść statutu, jako aktu podustawowego, nie może wykraczać poza granice upoważnienia i nie może być sprzeczna z przepisami ustawowymi. Dodać także należy, iż *modyfikacja, czy powtórzenie przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy* (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 roku, sygn. akt I SA/Lu 882/02, Legalis nr 95559; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 roku, sygn. akt II OSK 1077/09, Legalis nr 215766; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 roku, sygn. akt IV SA/GI 391/12, Legalis nr 767206).

Wszystkie elementy wymienione w przywołanych przepisach są elementami obligatoryjnymi statutu i brak któregokolwiek z nich dyskwalifikuje statut w całości. Stanowisko to potwierdził NSA stwierdzając m.in., iż: *statut powinien jednak zawierać wszystkie uregulowania przewidziane ustawą. Ustawa nie zna bowiem pojęcia statutu częściowego* (por. wyrok z dnia 11 czerwca 2003 roku, sygn. akt II SA/Ka 472/03, niepubl.).

Tymczasem, uchwała nie zawiera wszystkich elementów wymaganych ww. przepisami ustawy.

Uchwała ustrojowa podjęta przez Radę Miasta i Gminy Szczekociny nie realizuje w sposób prawidłowy delegacji ustawowej w zakresie uprawnień jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy (a więc materii wynikającej z art. 51 ust. 3 ustawy).

Przepisem § 10 uchwały Rada przewidziała, że *Jednostki pomocnicze nie tworzą własnego budżetu z tym, że w przypadku sołectw Zebranie Wiejskie określa przeznaczenie środków z funduszu sołeckiego na zasadach określonych w ustawie z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim.*

W ocenie organu nadzoru po pierwsze, nie można uznać za wypełnienie ww. delegacji ustawowej wskazanie, że jednostki pomocnicze nie tworzą własnego budżetu.

Z ustawy o samorządzie gminnym, 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 2019 r. poz. 869 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.

Niewypełnienie delegacji z art. 51 ust 3 ustawy może mieć istotny wpływ na treść uchwały budżetowej, określającej - na mocy przepisu art. 212 ust. 1 pkt 9 ustawy o finansach publicznych - uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy. Zatem brak stosownych uregulowań w statucie jednostki samorządu terytorialnego wyłącza możliwość konkretyzacji tych uprawnień w uchwale budżetowej.

Po drugie, odesłanie do przepisów szczególnych dot. funduszu sołeckiego nie stanowi wypełnienia obowiązku uregulowania w statucie zagadnienia ustrojowego, do którego uregulowania w drodze statutu gmina została upoważniona przez wyraźny przepis ustawy.

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że § 10 uchwały nie wypełnia delegacji ustawowej, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Zdaniem organu nadzoru rozdział 9 uchwały zatytułowany „Zasady dostępu i korzystania przez obywateli z dokumentów Rady, Komisji i Burmistrza Miasta i Gminy” nie wyczerpuje zawartej w art. 11b ust. 3 ustawy delegacji do ustalenia zasad dostępu do dokumentów i korzystania z nich w ramach realizacji zasady jawności działania organów gminy.

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 16 września 2002 r. (sygn. akt K 38/01 OTK-A 2002 Nr 5, poz. 59) użyte w art. 11b ust. 3 wyrażenie "zasady" odnosić się może jedynie do tych dyrektyw proceduralnych, które mają wyłącznie charakter techniczno-organizacyjny, a zarazem wskazują na sposób urzeczywistnienia materialnej treści prawa do informacji. Dyrektywy takie mogą dotyczyć tylko kwestii o *stricte* techniczno-porządkowym charakterze, jak - przykładowo - 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, powielanie, dokonywanie wypisów itp.

Pominięcie tychże zasad w treści uchwały ustrojowej jest istotnym naruszeniem prawa. Pozbawiona elementu obligatoryjnego uchwała, czyni bowiem Statut Gminy aktem niekompletnym, nie spełniającym wymogów, jakie stawia przed nim upoważnienie ustawowe. Tym samym uchwała ta, jako nie realizująca w pełni zakresu delegacji ustawowej, musi zostać uznana za sprzeczną z prawem w całości.

Ponadto Rada przepisem § 122 ust. 1 uchwały postanowiła, że *Obywatelom udostępnia się dokumenty wynikające z wykonywania zadań publicznych Gminy, chyba, że ich jawność została wyłączona na mocy odrębnych przepisów.*

Zgodnie z art. 11b ust. 1 ustawy „działalność organów gminy jest jawna. Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw. Jawność działania organów gminy – stosownie do ust. 2 - 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. Zgodnie natomiast z ust. 3 tegoż artykułu „zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich określa statut gminy”.

Zdaniem organu nadzoru takie zastrzeżenie w akcie podstawowym jakim jest statut gminy jest niedopuszczalne i narusza art. 11b ust. 1 ustawy.

Przepisem § 122 ust. 2 uchwały Rada postanowiła, że *Dokumenty wymienione w ust. 1 podlegają udostępnieniu po ich formalnym przyjęciu - zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa oraz Statutem, w szczególności przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej.*

Prawo dostępu do informacji publicznej wynika z kolei wprost z art. 61 Konstytucji RP. Ani art. 11b ust. 3 ustawy, ani też przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej nie narzucają żadnych ograniczeń przedmiotowych w prawie do uzyskania informacji i w dostępie do dokumentów, poza tym, że mają one wynikać z wykonywania zadań publicznych. W szczególności, wspomniane przepisy nie uzależniają dostępu do dokumentów od ich formalnego przyjęcia, jak to przewiduje § 122 ust. 2 uchwały.

Zatem § 122 ust. 2 uchwały został podjęty z naruszeniem art. 11b ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 61 Konstytucji RP oraz art. 1 ust. 1 i ust. 10 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru wskazuje na niezgodność z prawem poszczególnych przepisów w treści uchwały. Jak wcześniej organ nadzoru podnosił statut jest zasadniczym aktem ustrojowym gminy. Materia statutowa obejmować więc może wszelkie kwestie z zakresu ustroju gminy, o ile nie zostały one już uregulowane aktem wyższego rzędu i o ile ich regulacja nie będzie naruszała obowiązującego prawa. Statut gminy powinien normować materię ustrojową gminy w takim zakresie, w jakim nie czynią tego ustawy, a jego treść musi być z nimi zgodna.

Tymczasem powyższych wymogów nie spełniają następujące przepisy uchwały:

Treść § 3 uchwały jest spreczna z art. 1 ust. 1, art. 2 ust. 2 i ust. 3, art. 3 ust. 1 i art. 22 ust. 1 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. Z treści art. 1 ust. 1 ustawy *mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową.* Z treści art. 2 ust. 1 ustawy wynika, że *Gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.* ust. 2. *Gmina posiada osobowość prawną.* ust. 3. *Samodzielność*

gminy podlega ochronie sądowej. Tym samym regulacja § 3 uchwały jest zbędna, gdyż stanowi powtórzenie regulacji ustawowej.

W przepisie § 4 uchwały Rada określiła, że § 4. *1. Gmina Szczekociny położona jest w powiecie zawierciańskim, w województwie śląskim i obejmuje obszar 136 km².*

2. Granice terytorialne Gminy określa mapa, stanowiąca załącznik nr 1 do Statutu.

Tymczasem zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 i pkt 3 ustawy to *Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia: tworzy, łączy, dzieli i znosi gminy oraz ustala ich granice oraz ustala i zmienia nazwy gmin oraz siedziby ich władz.* Należy więc uznać, że regulacja § 4 uchwały i załącznika do uchwały jest zbędna i nie stanowi materii statutowej pozostawionej do regulacji radzie gminy.

Organ nadzoru zauważa również, iż nieprawidłowo została zrealizowana delegacja ustawowa wynikająca z art. 37a ustawy dotycząca określenia zasad uczestnictwa przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej w pracach rady gminy. W § 11 ust. 1 uchwały Rada postanowiła, iż *przewodniczący organu wykonawczego jednostki pomocniczej uczestniczy w sesjach Rady.* Z powyższego sformułowania można wysnuć wniosek, iż Przewodniczący jest zobligowany do udziału w sesjach rady. Tymczasem ustawodawca w art. 37a ustawy przyznaje jedynie sołtysowi takie uprawnienie, bez prawa udziału w głosowaniu. To zatem od swobodnego uznania sołtysa zależy, czy weźmie on udział w posiedzeniu rady, czy też nie będzie w nim uczestniczył. Rada Gminy nie może zatem przekształcać uprawnień ustawowych określonych podmiotów w ich obowiązki prawne.

W § 13 ust. 1 uchwały Rada postanowiła, że *Rada Gminy działa na sesjach, poprzez swoje komisje oraz przez Burmistrza Miasta i Gminy w zakresie, w jakim wykonuje on uchwały Rady Gminy.*

Wójt jest organem wykonawczym w gminie. Przepis art. 30 ust. 1 ustawy stanowi, że wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. W myśl ust. 2 tegoż przepisu do zadań wójta należy w szczególności: 1) przygotowywanie projektów uchwał rady gminy; 1a) opracowywanie programów rozwoju w trybie określonym w przepisach o zasadach prowadzenia polityki rozwoju; 2) określanie sposobu wykonywania uchwał; 3) gospodarowanie mieniem komunalnym; 4) wykonywanie budżetu; 5) zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Z kolei ust. 3 art. 30 ustawy stanowi, że w realizacji zadań własnych gminy wójt podlega wyłącznie radzie gminy. W zakresie wykonywania uchwał wójt posiada zatem odrębne kompetencje, które wynikają wprost z art. 30 ust. 1 ustawy. Stąd też rada nie może podejmować działań „przez Burmistrza Miasta i Gminy”, jak to określono w przytoczonym przepisie uchwały (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 sierpnia 2017r., sygn. akt: II SA/Wa 1690/16). Z tego też względu należy zakwestionować przytoczony wyżej § 13 ust. 1 uchwały, jako sprzeczny z art. 30 ust. 1 ustawy.

Z kolei przepisem § 17 uchwały regulującego uprawnienia przewodniczącego rady użyto wyrazów "w szczególności", co wskazuje na ich otwarty katalog. Poza tym w pkt 7 § 17 uchwały uregulowano, że *"Przewodniczący Rady, a w przypadku jego nieobecności właściwy Wiceprzewodniczący, w szczególności: czuwa nad zapewnieniem warunków niezbędnych do wykonywania przez radnych ich mandatu.* W § 19 uchwały Rada postanowiła, że *Pod nieobecność Przewodniczącego jego zadania wykonuje wyznaczony przez niego Wiceprzewodniczący.* Natomiast w § 32 ust. 2 uchwały Rada postanowiła, że *W razie nieobecności Przewodniczącego czynności określone w ust. 1 wykonuje jeden z Wiceprzewodniczących Rady, upoważniony przez Przewodniczącego.*

Tymczasem zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy *zadaniem przewodniczącego 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.* Zdaniem organu nadzoru już z mocy samej ustawy wynika możliwość wykonywania zadań przez wiceprzewodniczącego rady bądź przez wiceprzewodniczącego najstarszego wiekiem, dlatego też brak jest podstaw prawnych do regulowania tej kwestii w statucie i powtarzania zapisów ustawowych.

Ponadto zdaniem organu nadzoru obowiązek czuwania nad zapewnieniem warunków niezbędnych do wykonywania przez radnych ich mandatu nie może być uznany za czynność w zakresie organizowania prac rady, choćby w kontekście obowiązków i uprawnień radnego wynikających z art. 24 ustawy.

W opinii organu nadzoru również § 21 ust. 2 uchwały narusza obowiązujące przepisy prawa. W przepisie tym Rada postanowiła, że *Oprócz uchwał Rada może podejmować:*

- 1) postanowienia proceduralne,
- 2) deklaracje – zawierające sam zobowiązanie się do określonego postępowania,
- 3) oświadczenia – zawierające stanowisko w określonej sprawie,
- 4) apele – zawierające formalnie, niewiążące wezwania adresatów zewnętrznych
- 5) do określonego postępowania, podjęcia inicjatywy czy zadania,
- 6) opinie – zawierające oświadczenia wiedzy oraz oceny.

Zdaniem organu nadzoru Rada, jako organ kolegialny, wszelkie sprawy rozstrzyga wyłącznie w formie uchwał. Uchwała, w zależności od jej treści, może być: aktem prawa miejscowego, działaniem zewnętrznym lub wewnętrznym, generalnym lub indywidualnym, władczym bądź niemającym charakteru władczego. Akt rady gminy (tu: Rady Miasta i Gminy Szczekociny), który nie ma charakteru władczego, niezależnie od nazwy jest jednak uchwałą i musi mieścić się w kompetencjach gminy i rady gminy. Zatem także oświadczenia, deklaracje i apele są uchwałami i nie ma potrzeby wprowadzania odrębnych regulacji dotyczących tych aktów.

W § 25 uchwały Rada postanowiła, że *Przed każdą sesją Przewodniczący Rady, po zasięgnięciu opinii Burmistrza ustala listę osób zaproszonych na sesję*. W ocenie organu nadzoru, postanowienie to jest sprzeczne z prawem, gdyż do wyłącznej kompetencji przewodniczącego rady należy przygotowanie sesji i ustalenie jej porządku, w tym zaproszenie innych osób na sesję. Organ wykonawczy gminy może wprawdzie wnioskować o zaproszenie na sesję konkretnych osób, jednak nie wiąże to przewodniczącego rady. Powyższe postanowienia Rady pozostają zatem w sprzeczności z art. 19 ust. 2 ustawy.

W § 31 ust. 1 uchwały Rada Gminy zawarła przepis, zgodnie z którym *Rada może rozpocząć obrady tylko w obecności, co najmniej połowy swego ustawowego składu*.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy, rada gminy obraduje na sesjach zwoływanych przez przewodniczącego w miarę potrzeby, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał. Ponadto, z art. 14 ust. 1 ustawy wynika, iż uchwały rady gminy zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej. Zatem ustawodawca nie wskazał, iż podstawą do rozpoczęcia i prowadzenia obrad rady jest obecność co najmniej połowy ustawowego składu rady, natomiast wskazał, iż obecność co najmniej połowy składu rady jest podstawą do podejmowania uchwał przez radę gminy. W ocenie organu nadzoru, liczba radnych przybyłych na sesję, nie może mieć wpływu na możliwość rozpoczęcia i prowadzenia obrad. Jedyną konsekwencją braku połowy ustawowego składu rady, jest zdaniem organu nadzoru, niemożność podejmowania przez radę uchwał.

Z przepisu § 35 pkt 5 i pkt 6 uchwały wynika, że *porządek obrad powinien zawierać interpelacje i zapytania radnych oraz odpowiedzi na interpelacje zgłoszone na poprzednich sesjach*. Tymczasem z art. 24 ust. 6 ustawy wynika, że *interpelacje i zapytania składane są na piśmie do przewodniczącego rady, który przekazuje je niezwłocznie wójtowi. Wójt, lub osoba przez niego wyznaczona, jest zobowiązana udzielić odpowiedzi na piśmie nie później niż w terminie 14 dni od dnia otrzymania interpelacji lub zapytania*. Z kolei zgodnie z art. 24 ust. 7 ustawy *treść interpelacji i zapytań oraz udzielonych odpowiedzi podawana jest do publicznej wiadomości poprzez niezwłoczną publikację w Biuletynie Informacji Publicznej i na stronie internetowej gminy, oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty*. Procedura odpowiedzi na interpelacje, wnioski i zapytania radnych została uregulowana w ustawie. Rada Gminy wskazując, że interpelacje, wnioski i zapytania radnych oraz odpowiedzi na nie powinny zostać ujęte w porządku obrad, modyfikuje tą procedurę, przez co narusza art. 24 ust. 6 i ust. 7 ustawy. Mając na uwadze powyższe również przepisy § 37 i § 38 uchwały istotnie naruszają prawo, jako modyfikacja art. 24 ust. 6 i ust. 7 ustawy.

Zgodnie z § 40 ust. 5 i ust. 6 uchwały *Po uprzednim ostrzeżeniu Przewodniczący Rady może nakazać opuszczenie sali tym osobom spośród publiczności, które swoim zachowaniem lub wystąpieniami zakłócają porządek obrad bądź naruszają powagę sesji*. (ust. 5)

W przypadku niezastosowania się do określonego w ust.5 nakazu Przewodniczący Rady może wezwać odpowiednie służby porządkowe do usunięcia w/w osoby z sali obrad. Na ten czas Przewodniczący zarządza przerwę, a powyższy fakt odnotowuje się w protokole. (ust. 6)

W ocenie organu nadzoru, wprowadzenie do Statutu, a zatem do aktu prawa miejscowego, sankcji w postaci nakazu opuszczenia sali w trakcie trwania sesji Rady, przy czym o nałożeniu takiej sankcji miałby decydować Przewodniczący obrad, narusza zasadę jawności działania organów gminy wyrażoną w art. 11b

ust. 1 i 2 ustawy oraz w art. 61 Konstytucji RP. Jawność działania organów gminy obejmuje m.in. 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 (art. 11b ust. 2 ustawy). Prawo obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej gwarantuje również Konstytucja RP w art. 61, przy czym prawo to obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. Ograniczenie tych praw może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa (art. 61 ust. 3 Konstytucji RP). Nie można ograniczyć tego prawa w statucie gminy.

Rada Gminy w sposób nieprawidłowy uregulowała § 46 ust. 4 uchwały w brzmieniu *W razie, gdy wynik głosowania budzi uzasadnione wątpliwości, Rada może dokonać reasumpcji głosowania*. Posłużenie się przez Radę niedookreślonym zwrotem „uzasadnione wątpliwości” powoduje niejasność przepisów uchwały, w tak ważnej kwestii jak reasumpcja głosowania. Wobec takiego sformułowania nie sposób bowiem stwierdzić, jakie konkretne sytuacje – będą nacechowane ww. uzasadnioną wątpliwością, a które nie. Należy zauważyć, że pojęcie to jest pojęciem subiektywnym i dla różnych odbiorców powyższych norm prawnych może mieć różne znaczenie. W związku z powyższym przepis ten istotnie narusza prawo, to jest art. 2 Konstytucji RP.

Powyższe uwagi należy odnieść również do przepisu § 56 ust. 1 uchwały, w którym Rada przewidziała, że *Burmistrz w szczególnie uzasadnionych przypadkach może określić wniesiony przez siebie projekt uchwały jako pilny*.

W § 69 ust. 2 uchwały Rada postanowiła, że *Komisje Rady mogą podejmować współpracę z odpowiednimi komisjami innych gmin, zwłaszcza sąsiadujących, a nadto z innymi podmiotami, jeśli jest to uzasadnione przedmiotem ich działalności*.

Zgodnie z przepisem art. 21 ust. 3 ustawy komisje podlegają radzie gminy, przedkładają jej plan pracy oraz sprawozdania z działalności. Przepis ten zawiera sformułowanie, że „komisje podlegają radzie gminy”. Komisje rady gminy nie są zatem organami o samoistnych kompetencjach, a działalność podejmują w zakresie określonym przez radę gminy. W związku z powyższym nie ma podstawy do przyznania komisjom Rady uprawnień do podejmowania z własnej inicjatywy współpracy z komisjami innych Gmin a także z innymi podmiotami.

Przepisami od § 77 do § 78 uchwały Rada Gminy wprowadziła niedopuszczalną prawnie, gdyż nieznaną ustawie, formę współdziałania gmin. Ustawa o samorządzie gminnym przewiduje bowiem, że współdziałanie gmin w realizacji zadań publicznych może odbywać się w ramach prawa publicznego (administracyjnego) lub prywatnego (cywilnego). Współdziałanie gmin w formach publicznoprawnych następuje na podstawie porozumień (art. 8 ust. 2a, art. 74 ustawy), w ramach stowarzyszeń (rozdział 9 ustawy) i związków międzygminnych (art. 64-73a ustawy). Zatem Rada Gminy dopuściła się powyższymi regulacjami istotnego naruszenia prawa.

Za sprzeczne z prawem należy także uznać postanowienie zawarte w § 73 ust. 2 uchwały. W razie niemożności wzięcia udziału w sesji lub posiedzeniu Komisji, której jest członkiem, radny obowiązany jest usprawiedliwić swoją nieobecność składając odpowiednie wyjaśnienia Przewodniczącemu Rady lub Przewodniczącemu Komisji. Wprowadzone przez Radę rozwiązanie, które ma niewątpliwie charakter dyscyplinujący radnych, w ocenie organu nadzoru nie znajduje podstawy w przepisach prawa. Zgodnie z art. 24 ustawy radny jest obowiązany brać udział w pracach rady gminy i jej komisji oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany. Z powyższego przepisu nie wynika zatem konieczność usprawiedliwiania przez radnych nieobecności na sesji rady, czy posiedzeniu komisji. Ponadto, brak jest również przepisów umożliwiających wprowadzenie przez radę gminy wobec poszczególnych radnych żądania usprawiedliwiania swojej nieobecności podczas sesji rady czy też podczas prac komisji rady.

Ponadto treść § 75 uchwały, w której rada postanowiła, że *1. W przypadku wniosku pracodawcy zatrudniającego radnego o rozwiązanie z nim stosunku pracy, Rada może powołać komisję doraźną do szczegółowego zbadania wszystkich okoliczności sprawy*.

2. Komisja przedkłada swoje ustalenia i propozycje na piśmie Przewodniczącemu Rady.

3. Przed podjęciem uchwały w przedmiocie wskazanym w ust. 1 Rada powinna umożliwić radnemu złożenie wyjaśnień

- wykracza poza zakres delegacji ustawowej i stanowi modyfikację art. 25 ustawy.

Za przekraczające delegację ustawową należy uznać postanowienie zawarte w § 79 ust. 1, ust. 2 uchwały. W przepisie tym Rada określiła cel działania Komisji Rewizyjnej oraz § 79 ust. 6 uchwały, § 80 uchwały, § 81 uchwały określający zakres przedmiotowy działania Komisji. Tymczasem, zgodnie z art. 18a ust. 5 ustawy statut gminy powinien określać wyłącznie zasady i tryb działania komisji rewizyjnej. Ponadto przepisem § 82 ust. 5 uchwały Rada dokonała modyfikacji art. 18a ust. 2 ustawy. Natomiast przepis § 83 ust. 1 i ust. 2 uchwały stanowi modyfikację art. 21 ust. 3 ustawy.

Przepisem § 93 uchwały Rada postanowiła, że *1. Kierownik kontrolowanego podmiotu obowiązany jest zapewnić warunki i środki niezbędne dla prawidłowego przeprowadzenia kontroli.*

2. Kierownik kontrolowanego podmiotu obowiązany jest w szczególności przedkładać na żądanie kontrolujących dokumenty i materiały niezbędne do przeprowadzenia kontroli oraz umożliwienia kontrolujących wstępu do obiektów i pomieszczeń kontrolowanego podmiotu.

3. Kierownik kontrolowanego podmiotu, który odmówi wykonania czynności, o których mowa w ust. 1 i 2, obowiązany jest do niezwłocznego złożenia na ręce osoby kontrolującej pisemnego wyjaśnienia.

4. Na żądanie kontrolujących, kierownik kontrolowanego podmiotu obowiązany jest udzielić ustnych i pisemnych wyjaśnień, także w przypadkach innych niż określone w ust. 3.

Natomiast przepisem § 94 uchwały wskazała, że *Obowiązki przypisane niniejszym regulaminem kierownikowi kontrolowanego podmiotu mogą być wykonywane za pośrednictwem podległych mu pracowników.*

W ocenie organu nadzoru przytoczone powyżej uregulowania zostały podjęte z przekroczeniem upoważnienia do określania w statucie gminy zasad i trybu działania komisji rewizyjnej. Nałożenie obowiązków określonego zachowania na kierowników kontrolowanego podmiotu nie mieści się bowiem w zakresie zasad i trybu działania komisji rewizyjnej, które należy zamieścić w statucie gminy. W ramach zasad i trybu działania komisji rewizyjnej powinny być uregulowane wyłącznie działania członków komisji rewizyjnej. Ponadto treść § 93 w ust. 1 i ust. 4 uchwały jest sformułowana niedostatecznie czytelnie. Rada nie doprecyzowała bowiem jakie warunki i środki, w jej rozumieniu są niezbędne do przeprowadzenia kontroli, oraz jakie „inne przypadki niż określone w ust. 3” umocowują kontrolujących do żądania od kierownika kontrolowanego podmiotu udzielenia wyjaśnień co oznacza, że na podstawie § 93 uchwały przeprowadzający kontrole uzyskali niczym nieograniczone uprawnienia w powyższym zakresie. Z tego też powodu należy zakwestionować przepisy § 93 i § 94 uchwały, jako wykraczające poza przyznaną radzie przepisem art. 18a ust. 5 ustawy delegację do określenia zasad i trybu działania komisji rewizyjnej. Z tych samych względów należy uznać za nieuprawnione postanowienia zawarte w § 97 ust. 1 i ust. 2 uchwały dotyczące obowiązku złożenia wyjaśnień w przypadku odmowy podpisania protokołu.

Przepis § 105 ust. 3 uchwały stanowi modyfikację art. 18b ust. 2 ustawy. Dodać także należy, iż modyfikacja, czy powtórzenie przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 roku, sygn. akt I SA/Lu 882/02, Legalis nr 95559; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 roku, sygn. akt II OSK 1077/09, Legalis nr 215766; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 roku, sygn. akt IV SA/Gl 391/12, Legalis nr 767206).

Przepisem § 107 ust. 1 uchwały Rada postanowiła, że *Członkowie Komisji podlegają wyłączeniu od udziału w jej pracach w sprawach, w których może powstać podejrzenie o ich stronnictwo lub interesowność.* W ocenie organu nadzoru, dokonana regulacja jest sprzeczna z art. 25a ustawy, zgodnie z którym radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego. Nie jest możliwe jakiegokolwiek nawet czasowe wyłączenie od udziału w jej pracach. Zgodnie z powołanym art. 25a ustawy wyłączenie dotyczy samego głosowania w radzie czy komisji a nie pracy w radzie czy komisji.

Ponadto § 107 ust. 2 uchwały Rada postanowiła, że *W sprawie wyłączenia poszczególnych członków Komisji decyduje pisemnie Przewodniczący Komisji.*

O wyłączeniu Przewodniczącego Komisji decyduje Przewodniczący Rady. (ust. 3)

W myśl przepisu art. 18a ust. 1 ustawy to rada gminy wykonuje czynności kontrolne i w tym celu powołuje komisję Skarg Wniosków i Petycji, wyłaniając ją z własnego grona. Tymczasem uchwała przyznaje w rozpatrywanej materii kompetencje władcze przewodniczącemu takiej komisji. Organ ten, rozstrzygając jednostronnie, o wyłączeniu członka komisji, wkracza przeciw w uprawnienie do kształtowania jej składu osobowego, które przypisane jest tylko radzie gminy. (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 sierpnia 2015 r., sygn. akt II OSK 1110/15). Wobec powyższego przytoczone wyżej uregulowanie w § 107 ust. 2 i ust. 3 uchwały należy ocenić, jako naruszające w sposób istotny przepisy ustawy o samorządzie gminnym.

Zdaniem organu nadzoru przepis § 108 uchwały wykracza poza zakres delegacji. Zgodnie z art. 18b ust. 5 ustawy, statut gminy określa zasady i tryb działania komisji skarg wniosków i petycji, a nie jej zadania.

Natomiast, zdaniem organu nadzoru, przepis § 111 ust. 1 uchwały stanowi powtórzenie art. 23 ust. 3 ustawy, zgodnie z którym *klub radnych tworzy co najmniej 3 radnych*.

Za niezgodną z prawem uznać również należy regulację § 119 uchwały, zgodnie z którym *Burmistrz uczestniczy w sesjach Rady*. Zdaniem organu nadzoru zobowiązanie Burmistrza do udziału w sesjach rady gminy uznać należy za niezgodne z art. 30 ust. 2 ustawy. Zdaniem organu nadzoru regulacja ta wyklucza nałożenie na organ wykonawczy gminy obowiązku uczestniczenia w sesjach rady. Zauważyć przy tym należy, że takie stanowisko wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, stwierdzając w uzasadnieniu do wyroku z dnia 7 października 2009 r. (sygn. akt III SA/Wr 369/09, publ. CBOSA), „(...) że uczestniczenie w sesjach rady gminy jest jedynie uprawnieniem wójta jako organu przygotowującego projekty uchwał rad gminy, a nie jest jego obowiązkiem”.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr 230/XXXI/2020 Rady Miasta i Gminy Szczekociny z dnia 29 grudnia 2020 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Szczekociny, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak