



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 29 maja 2020 r.

Poz. 4280

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.487.2020 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 maja 2020 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVIII/133/2020 Rady Gminy Mszana z dnia 27 kwietnia 2020 r. w sprawie Statutu Gminy Mszana, w całości - jako niezgodnej z art. 3 ust. 1, art. 18a ust. 5, art. 18b ust. 3, art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (dalej jako: ustawa).

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą podjętą na sesji w dniu 27 kwietnia 2020 roku Rada Gminy Mszana uchwaliła Statut Gminy Mszana. Jako podstawę podjęcia uchwały Rada Gminy wskazała m.in. art. 3 ust. 1, art. 18 ust. 2 pkt 1 oraz art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 kwietnia 2020 r.

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, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wskazany powyżej przepis Konstytucji RP 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 o samorządzie gminnym nie zawiera jednej zbiorczej normy prawnej obejmującej katalog spraw regulowanych w statucie gminy. Ustawa zawiera wiele przepisów prawnych wskazujących na kwestie wymagające uwzględnienia w statucie. I tak, statut jednostki terytorialnej powinien obligatoryjnie regulować następujące sprawy:

1. zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej (art. 5 ust. 3 ustawy),
2. zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich (art. 11b ust. 3 ustawy),
3. zasady i tryb działania komisji rewizyjnej (art. 18a ust. 5 ustawy),
4. Zasady i tryb działania komisji skarg, wniosków i petycji określa statut gminy (art. 18b ust. 3 ustawy),
5. organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy (art. 22 ust. 1 ustawy),
6. zasady działania klubów radnych (art. 23 ust. 4 ustawy),
7. zasady uczestniczenia przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej w pracach rady gminy (art. 37a ustawy),
8. uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy (art. 51 ust. 3 ustawy).

Wszystkie elementy wymienione w przywołanych przepisach są elementami obligatoryjnymi statutu i brak któregośkolwiek 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.).

Zdaniem organu nadzoru Statut Gminy przyjęty kwestionowaną uchwałą nie zawiera wszystkich elementów wymaganych ww. przepisami ustawy. W przedmiotowym statucie brak jest regulacji dotyczącej organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy wójta gminy (art. 22 ust. 1 ustawy). Zgodnie z art. 11a ust. 1 ustawy *organami gminy są: 1) rada gminy; 2) wójt (burmistrz, prezydent miasta)*. Rada Gminy nie określiła organizacji wewnętrznej i trybu pracy organu wykonawczego, jakim jest Wójt Gminy. Regulacje statutu dotyczą jedynie organizacji wewnętrznej i trybu pracy Rady Gminy. Pominięcie omawianego elementu Statutu jest istotnym naruszeniem prawa. Pozbawiona elementu obligatoryjnego uchwałą czyni bowiem Statut Gminy aktem niekompletnym, niespełniającym wymogów, jakie stawia przed nim upoważnienie ustawowe.

Należy również wskazać, iż w przedmiotowym statucie brak jest kompleksowej regulacji dotyczącej zasad i trybu działania komisji rewizyjnej oraz komisji skarg, wniosków i petycji, przez co nie doszło do wypełnienia delegacji z art. 18a ust. 5 ustawy oraz z art. 18b ust. 3 ustawy. W rozdziale 13 statutu uregulowano materię dotyczącą Komisji Rady. Z kolei w rozdziale 15 i 16 statutu określono odpowiednio zasady i tryb działania Komisji Rewizyjnej oraz Komisji Skarg, Wniosków i Petycji. W przepisach Statutu nie rozstrzygnięto, czy postanowienia rozdziału 15 i 16 Statutu są samodzielną regulacją, czy też w stosunku do Komisji Rewizyjnej i Komisji Skarg, Wniosków i Petycji stosuje się (odpowiednio) również postanowienia rozdziału 13. Brak określenia w uchwale wzajemnego stosunku regulacji dotyczących Komisji wskazanych w tych rozdziałach. Ponadto, w uchwale brak jest kompleksowej regulacji określającej zasady procedowania tych Komisji, przebiegu jej posiedzeń, trybu, w jakim zapadają ich rozstrzygnięcia.

W świetle powyższego niezbędne jest wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Jednakże uchwałą zawiera również inne nieprawidłowości.

Zdaniem organu nadzoru § 2 ust. 2 uchwały wskazujący, iż *osoby zamieszkujące w granicach administracyjnych Gminy Mszana tworzą wspólnotę samorządową* jest niezgodny z prawem. Należy bowiem zauważyć, iż z przepisu art. 1 ust. 1 ustawy wynika wprost, że mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową.

Treść § 3 ust. 1 uchwały jest sprzeczna z art. 4 ust. 1 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji. W wyżej wskazanym § 3 ust. 1 uchwały Rada Gminy wskazała, że *Gmina położona jest w powiecie wodzisławskim, w województwie śląskim i obejmuje obszar o powierzchni 3132 ha*. Z kolei w załączniku do niniejszej uchwały Rada zawarła mapę, na której zgodnie z legendą, określiła granice Gminy Mszana oraz granice sołectw. Na marginesie należy wskazać, iż w treści uchwały brak jest przepisu wskazującego na istnienie załącznika do niniejszej uchwały. W ocenie organu nadzoru Rada Gminy nie posiada kompetencji do określania obszaru czy też granic terytorialnych jednostki samorządu terytorialnego. Na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy, wyłącznie Rada Ministrów w drodze rozporządzenia może regulować kwestie dotyczące ustalania granic gminy.

Wskazać również należy na wewnętrzną sprzeczność postanowień statutu dotyczących zasad tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej. W § 4 ust. 1 pkt 1 statutu Rada wskazała, iż inicjatorem utworzenia, połączenia, podziału lub zniesienia sołectwa mogą być mieszkańcy obszaru, który ta jednostka obejmuje lub ma obejmować. Natomiast w § 4 ust. 2 statutu Rada wskazała, że inicjator składa wniosek w sprawie, o której mowa w ust. 1 pkt 1 do Wójta, a w przypadku, gdy inicjatorem jest Rada, podejmuje ona odpowiednią uchwałę. Powyższymi przepisami Rada z jednej strony wskazała, że inicjatorem utworzenia, połączenia, podziału lub zniesienia sołectwa mogą być jedynie mieszkańcy, z drugiej natomiast strony wskazała również Radę, jako inicjatora tych czynności. Wskazana rozbieżność może wprowadzić w błąd adresatów uchwały, kto w rzeczywistości jest inicjatorem utworzenia, połączenia, podziału lub zniesienia sołectwa. W tym miejscu należy wskazać, iż każdy przepis prawa winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Taki wymóg stawiany powinien być w szczególności aktom prawa miejscowego, jako że stanowią prawo powszechnie obowiązujące na terenie działania organów, które je ustanowiły. Nie ulega również wątpliwości, że z zasady państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP) wynika skierowany do organów władzy stanowiących prawo, a więc także organów gminy uprawnionych do stanowienia prawa miejscowego, nakaz przyzwoitej legislacji, w czym zawiera się także wymóg dostatecznej określoności normy prawnej. Na takie relacje wskazywał wielokrotnie Trybunał Konstytucyjny. Dla przykładu w wyroku z 21 marca 2001 r. w sprawie o sygnaturze akt K 24/00 stwierdził, że nakaz respektowania przez ustawodawcę zasad przyzwoitej legislacji stanowi element zasady demokratycznego państwa prawnego oraz że zasady przyzwoitej legislacji obejmują między innymi wymaganie określoności przepisów, które muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny.

Również treść § 5 oraz § 6 ust. 4 uchwały jest sprzeczna z art. 3 ust. 1 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji. Wskazane regulacje uchwały posiadają wyłącznie walor informacyjny, a to także należy potraktować jako sprzeczne z prawem. *Statut gminy powinien bowiem zawierać wyłącznie przepisy o charakterze normatywnym, a nie informować o innych sprawach i uchwałach podejmowanych przez Radę Gminy* (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 9 grudnia 2009 roku, sygn. akt IV SA/Gl 765/09; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Jak wskazano w kwestionowanych przepisach, zakres działania sołectwa, organy i ich kompetencje oraz zakres i formy nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej określa statut tych jednostek, zgodnie z art. 35 ust. 3 ustawy. Charakter wyłącznie informacyjny mają również regulacje zawarte w § 27, § 66 ust. 2 Statutu.

W § 9 ust. 1 Statutu Rada wskazała, iż Rada wybiera ze swego grona Przewodniczącego Rady i *Wiceprzewodniczących Rady*. W ocenie organu nadzoru powyższy przepis jest nieprecyzyjny. Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy Rada gminy wybiera ze swego grona przewodniczącego i 1-3 wiceprzewodniczących. W ocenie organu nadzoru Rada jest zobligowana do precyzyjnego określenia w statucie gminy liczby wiceprzewodniczących rady gminy. Tymczasem, w § 9 ust. 1 Statutu Rada posługuje się sformułowaniem „wiceprzewodniczących”, co oznacza, że Rada Gminy Mszana wybiera dwóch albo trzech Wiceprzewodniczących.

W § 9 ust. 2 pkt 1 Statutu postanowiono, że Przewodniczący Rady ustala porządek obrad sesji w porozumieniu z Wójtem. W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja w zakresie wyrazów w *porozumieniu z Wójtem* nie znajduje uzasadnienia prawnego. Przepis art. 11a ust. 1 ustawy stanowi wprost, że organami gminy są rada gminy i wójt (burmistrz, prezydent miasta). Rada gminy jest organem stanowiącym i kontrolnym (art. 15 ust. 1), a wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest organem wykonawczym (art. 26 ust. 1). Należy podkreślić, że jeden organ gminy nie może wkraczać w kompetencje należące do innego organu gminy, jak również działania jednego organu gminy nie można uznawać za działania innego organu gminy. Z kolei w art. 19 ust. 2 ustawy ustawodawca przesądził, że zadaniem przewodniczącego rady gminy jest organizowanie pracy rady, w tym także przygotowanie sesji rady. Organ wykonawczy gminy nie może mieć bezpośredniego

udziału w przygotowywaniu sesji rady gminy, pozostaje to poza jego kompetencjami i narusza zasadę podziału organów gminy przewidzianą przez ustawodawcę.

W przepisie § 13 statutu Rada wskazała, iż Biuro Rady zapewnia radnym wszelką pomoc techniczną i organizacyjną w zakresie wykonywania mandatu radnego. Zdaniem organu nadzoru przepis ten wykracza poza zakres upoważnienia wynikający z art. 22 ust. 1 ustawy i wkracza bezpośrednio w wyłączne kompetencje wójta gminy. Zgodnie z przepisami ustawy, wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy; organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta w drodze zarządzenia; wójt jest kierownikiem urzędu i wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (odpowiednio art. 33 ust. 1, 2, 3 i 5 ustawy). Powołane przepisy art. 33 ustawy sytuują wójta, jako kierownika urzędu gminy, mającego kompetencje do ustalania organizacji i funkcjonowania urzędu jako aparatu pomocniczego organów gminy. Rada gminy nie może więc ustalać struktury urzędu gminy czy zadań i obowiązków komórek organizacyjnych urzędu, nawet jeśli jest to biuro rady - komórka organizacyjna obsługująca radę, jej organy i radnych (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 stycznia 2013 r., III SA/Wr 507/12). Ponadto, z art. 33 ust. 2 ustawy wynika, że wójt ma wyłączną kompetencję do nadania regulaminu organizacyjnego urzędowi gminy. Utworzenie wchodzącego w skład urzędu biura rady, do którego należałoby zapewnienie obsługi rady i jej organów, leży w gestii wójta gminy. Wkraczanie przez radę gminy w kompetencje wójta jest zatem działaniem stanowiącym istotne naruszenie prawa. Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 sierpnia 2015 r. (sygn. akt III SA/Wr 510/15) rada gminy, jako organ jednostki samorządu wymaga niewątpliwie utworzenia obsługujących ją struktur. Obowiązek zapewnienia radzie gminy takiej obsługi ciąży jednak na wójcie. Jest on do tego zobowiązany, ale może to uczynić w różny sposób, w tym powołując specjalną komórkę organizacyjną w urzędzie (np. biuro rady), której celem będzie obsługa administracyjna rady gminy. Będzie to jednak nadal część tego urzędu, która podlega wójtowi, a nie radzie gminy. (...) Każda ingerencja w tym zakresie będzie stanowiła naruszenie właściwości organów i podziału kompetencji między organami gminy. Będzie więc traktowana jako istotne naruszenie prawa. Z tego też powodu za niezgodne z prawem należy uznać wszystkie regulacje statutu odnoszące się do Biura Rady, jak również samą definicję Biura Rady zawartą w § 1 ust. 16 Statutu pojęcia Biura Rady.

W § 16 ust. 1 Statutu Rada Gminy zawarła przepis, zgodnie z którym *rada rozpoczyna i prowadzi obrady tylko w obecności co najmniej połowy 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.

W § 17 ust. 1 pkt 6 i 7 Statutu postanowiono, że porządek obrad obejmuje w szczególności interpelacje i zapytania. Przepis art. 24 ust. 6 ustawy określa procedurę składania interpelacji i zapytań oraz udzielania na nie odpowiedzi. Zgodnie z tym przepisem 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. Zatem z przepisu tego jednoznacznie wynika, że zarówno interpelacje, jak i zapytania mogą być składane wyłącznie pisemnie. Również w formie pisemnej udzielane są odpowiedzi na interpelacje i zapytania w określonym ustawowo terminie. Wprowadzenie w Statucie możliwości składania interpelacji i zapytań w czasie trwania sesji stanowi niedozwoloną modyfikację przepisu art. 24 ust. 6 ustawy.

Zgodnie z § 18 ust. 3 Statutu po uprzednim ostrzeżeniu przewodniczący może nakazać opuszczenie sali tym osobom spośród publiczności, które swoim zachowaniem lub wystąpieniem zakłócają porządek obrad bądź naruszają powagę sesji. W ocenie organu nadzoru, wprowadzenie do Statutu, a zatem do aktu prawa miejscowego, sankcji w postaci nakazu opuszczenia przez osobę z publiczności sali w trakcie trwania sesji Rady, przy czym o nałożeniu takiej sankcji miałby decydować Przewodniczący Rady, 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 kolegiałnych 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.

W § 28 ust. 1 Statutu Rada postanowiła, iż głosowanie jawne odbywa się przez podniesienie ręki i przyciśnięcie odpowiedniego przycisku na terminalu elektronicznego systemu głosowania. W przepisie tym Rada wprowadziła możliwość tzw. „podwójnego głosowania”, polegającego na podniesieniu ręki i przyciśnięciu urządzenia do głosowania, czego ustawa nie przewiduje. W art. 14 ust. 2 ustawy wskazano, że głosowanie jawne na sesjach rady odbywa się za pomocą urządzeń umożliwiających sporządzenie i utrwalenie imiennego wykazu głosowań radnych. Dopiero w przypadku, gdy jest to niemożliwe z przyczyn technicznych, ustawodawca w art. 14 ust. 3 ustawy przewidział inną możliwość, nie określił jednak sposobu, a zastrzegł tylko, że ma to być głosowanie imienne. Kwestia sposobu przeprowadzania głosowania przez radę gminy została zatem określona w ustawie i rada gminy nie posiada kompetencji, aby w drodze statutu, będącego aktem prawa miejscowego, ustalać kwestie sposobu głosowania odmiennie, niż to uczyniono w samej ustawie. Rada nie może wprowadzić dodatkowego wymogu np. w postaci podniesienia ręki przez radnych podczas głosowania. W wyroku z dnia 4 września 2018 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie (sygn. akt III SA/Kr 285/18) wskazał, że „wprowadzenie w statucie gminy odmiennych zasad imiennego głosowania stanowi rozwiązanie nieodpowiadające brzmieniu przepisów ustawowych. Skoro ustawodawca w sposób jednoznaczny uregulował w ustawie o samorządzie gminnym tryb głosowania i przypadki, w których głosowanie może być przeprowadzone imiennie, to należy uznać, że rada gminy nie jest upoważniona do wprowadzenia w statucie gminy innych reguł głosowania jawnego imiennego”.

W opinii organu nadzoru, sprzeczny z prawem jest również przepis § 34 ust. 4 Statutu uzależniający udostępnienie protokołu sesji rady gminy od jego przyjęcia na kolejnej sesji. Przepisem tym Rada, w sposób nieuprawniony, ograniczyła prawo obywateli dostępu do informacji publicznej. Żaden przepis powszechnie obowiązującego prawa nie wskazuje, że protokół z sesji staje się dokumentem podlegającym udostępnieniu dopiero po jego formalnym przyjęciu przez radę na kolejnej sesji. Z przepisu art. 19 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn. Dz. U. 2019, poz. 1429 ze zm.) wynika, iż kolegiałne organy władzy publicznej pochodzące z powszechnych wyborów, do których niewątpliwie należy rada gminy, sporządzają i udostępniają protokoły lub stenogramy swoich obrad, chyba że sporządzą i udostępnią materiały audiowizualne lub teleinformatyczne rejestrujące w pełni te obrady. Zgodnie natomiast z art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej, prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienie do dostępu do posiedzeń kolegiałnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, przy czym art. 7 ust. 1 pkt 3 wskazuje, że udostępnianie informacji publicznych następuje w drodze wstępu na posiedzenia tych organów, udostępniania materiałów, w tym audiowizualnych i teleinformatycznych, dokumentujących te posiedzenia. Z kolei ustawa o samorządzie gminnym w art. 11b ust. 1 statuuje jawność działalności organów gminy, precyzując w ust. 2, iż 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. Biorąc pod uwagę przytoczone przepisy, nie ulega wątpliwości, że protokół sesji rady gminy jest jawny i podlega udostępnieniu. Nie można jednak uzależniać udostępnienia protokołu z sesji rady gminy od jego formalnego przyjęcia przez radę gminy, co uczyniono w § 34 ust. 4 Statutu. Fakt przyjęcia protokołu sesji nie ma bowiem znaczenia dla zakwalifikowania tego dokumentu jako informacji publicznej, ponieważ niezależnie od tego, czy został przyjęty, czy nie, stanowi informację publiczną podlegającą udostępnieniu. Tak więc postanowienia statutu gminy uzależniające udostępnienie protokołu z sesji rady gminy od jego uprzedniego formalnego przyjęcia przez tę radę, w sposób nieuprawniony ograniczają dostęp do informacji publicznej (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia z dnia 6 listopada 2008 r., sygn. akt III SA/Wr 418/08).

Zgodnie z § 36 ust. 4 Statutu obsługę kancelaryjną i techniczno-organizacyjną Komisji zapewnia Wójt. Organ nadzoru wskazuje, że Rada Gminy, w ramach kompetencji do określenia organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy organów gminy, nie może określać „obowiązków” dla Wójta. Zostały one uregulowane w ustawie

o samorządzie gminnym lub innych przepisach. Organ stanowiący może wystąpić z prośbą do Wójta i ułożyć współpracę bez konieczności nakładania na niego obowiązków w statucie.

W § 38 ust. 1 pkt 4 Statutu do zadań Komisji w zakresie spraw, do których zostały powołane należy rozpatrywanie i opiniowanie spraw przekazanych komisji przez Radę, *Przewodniczącego i Wójta*. W ocenie organu nadzoru wskazane postanowienie statutu jest sprzeczne z przepisami ustawowymi, w zakresie w jakim sprawy są przekazywane komisji przez Przewodniczącego Rady Gminy lub wójta. Zgodnie z dyspozycją art. 21 ust. 1 ustawy, rada może powoływać ze swojego grona stałe i doraźne komisje do określonych zadań, ustalając przedmiot ich działania oraz skład osobowy. W myśl ust. 3 tego przepisu komisje podlegają radzie gminy, przedkładają jej plan pracy oraz sprawozdania z działalności. Z powyżej cytowanych przepisów wynika, że powoływane przez radę komisje są organami wewnętrznymi rady o charakterze pomocniczym. Są powoływane w celu usprawnienia pracy rady. Mając na uwadze powyższe należy zatem stwierdzić, iż jedynie Rada Gminy jest właściwa do tego, aby dokonać kwalifikacji poszczególnych spraw i przekazać je właściwej podległej sobie komisji. Zdaniem organu nadzoru kompetencje w tym zakresie nie mogą zostać scedowane w drodze postanowień statutowych na Przewodniczącego Rady Gminy oraz na Wójta.

Za niezgodny z prawem należy uznać § 41 ust. 2 statutu, który przewiduje, iż pracami wspólnych posiedzeń Komisji kieruje Przewodniczący Rady, a w razie jego nieobecności Wiceprzewodniczący Rady. Zdaniem organu nadzoru postanowienie to jest sprzeczne z art. 19 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy. Zgodnie z treścią art. 19 ust. 2 ww. ustawy do zadań przewodniczącego rady gminy należy wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. Do kompetencji przewodniczącego rady gminy nie może zatem należeć kierowanie wspólnymi posiedzeniami komisji. Kompetencje przewodniczącego rady gminy zostały enumeratywnie wyliczone w ustawie i w innych ustawach i żadna z nich nie przyznaje przewodniczącemu prawa do zwoływania i prowadzenia posiedzeń komisji rady gminy (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 4 października 2016 r. sygn. akt: III SA/Kr 439/16). Zatem postanowienie w § 41 ust. 2 Statutu, nakładające na Przewodniczącego i Wiceprzewodniczącego Rady obowiązek kierowania posiedzeniami wspólnych komisji jest sprzeczne z prawem.

Ponadto w rozdziale 14 Statutu Rada określiła zasady tworzenia i rozwiązywania klubów radnych. Tymczasem, zgodnie z art. 23 ust. 4 ustawy statut gminy powinien określać wyłącznie zasady działania klubów radnych.

Za przekraczające delegację ustawową należy uznać postanowienie zawarte w § 50 ust. 1 Statutu. W przepisie tym Rada określiła cel działania Komisji Rewizyjnej. Tymczasem, zgodnie z art. 18a ust. 5 ustawy statut gminy powinien określać wyłącznie zasady i tryb działania komisji rewizyjnej. Na marginesie należy zaznaczyć, iż całkowicie niezrozumiałe jest postanowienie zawarte w § 50 ust. 2 Statutu, w którym Rada wskazała, iż Komisja działa w oparciu o niniejszy Regulamin opracowany na podstawie ustawy o samorządzie gminnym i Statutu Gminy Mszana. Wskazana regulacja uchwały posiada wyłącznie walor informacyjny, a ponadto nie wiadomo, o jaki regulamin w tym przepisie chodzi. Identyczna regulacja zawarta jest również w § 62 Statutu.

Poza delegację wykracza również treść § 55 ust. 5 Statutu: "Członek Komisji Rewizyjnej podczas kontroli podlega przepisom o bezpieczeństwie i higienie pracy oraz zobowiązany jest do przestrzegania przepisów o ochronie informacji niejawnych, o ochronie danych osobowych oraz innych przepisów, z których wynikają rygory szczegółowego postępowania z informacjami pozyskanymi w trakcie kontroli." Na marginesie zauważyć należy, że skoro kwestie bezpieczeństwa i higieny pracy, sanitarne oraz dotyczące ochrony tajemnic ustawowo chronionych regulują przepisy (prawa) to oczywistym jest, że członkowie komisji rewizyjnej są zobowiązani do ich przestrzegania, gdyż powszechnie obowiązujące przepisy prawa przestrzegać muszą wszyscy na terenie danego kraju, w tym również radni Gminy Mszana.

W § 59 Statutu Rada postanowiła, iż na podstawie ustaleń i wyników kontroli, Komisja przedstawia wnioski, co do których Rada może zająć stanowisko lub podjąć uchwałę. Wskazać należy, iż zgodnie z § 11 ust. 3 statutu Rada w formie uchwał może podejmować rozstrzygnięcia, wyrażać opinie i zajmować stanowiska we wszystkich sprawach istotnych dla Gminy, a także podejmować uchwały zawierające deklaracje, oświadczenia, apele. Należy zatem uznać, iż zajęcie stanowiska przez Radę, o którym mowa w § 59 Statutu, również następuje w drodze uchwały.

Za sprzeczny z prawem należy uznać § 60 Statutu. W przepisie tym Rada postanowiła, że *wrazie uzasadnionych podejrzeń dotyczących możliwości popełnienia przestępstwa lub wykroczenia, Przewodniczący Rady lub Wójt zawiadamia organy ścigania, informując o tym Kontrolowanego*. W ocenie organu nadzoru,

przewodniczący rady gminy nie posiada uprawnień do powiadamiania organów ścigania o podejrzeniu popełnienia przestępstwa. Zgodnie z art. 304 ust. 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1987 ze zm.), instytucje państwowe i samorządowe, które w związku ze swą działalnością dowiedziały się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, są obowiązane niezwłocznie zawiadomić o tym prokuratora lub policję (...). Przewidziany tym przepisem obowiązek zawiadomienia o przestępstwie spoczywa na osobach pełniących funkcje kierownicze w instytucjach państwowych i samorządowych lub też osobach upoważnionych do reprezentowania instytucji. Zgodnie z art. 31 ustawy o samorządzie gminy, gminę na zewnątrz reprezentuje wójt i w przypadku podejrzenia popełnienia przestępstwa to on dokonuje stosownego zawiadomienia.

Z kolei regulacja § 61 Statutu dotycząca wyłączenia członków Komisji Rewizyjnej od udziału w jej pracach w sprawach, które dotyczą interesu prawnego członka tej komisji lub w których może powstać podejrzenie o stronniczość narusza art. 18a oraz art. 25a ustawy. Ustawodawca w przepisie art. 25a ustawy wprowadził *zakaz* – skierowany do wszystkich radnych – brania udziału w głosowaniu w radzie i komisji rady, jeżeli dotyczy ono ich interesu prawnego. Stąd niedopuszczalne jest ponowne unormowanie tej kwestii w statucie, z jednoczesną modyfikacją przepisów ustawowych. Użyte w ustawie w art. 25a ustawy określenie *interes prawny* jest pojęciem obiektywnym, w odróżnieniu od regulacji *podejrzenie o stronniczość*, które ma charakter subiektywny. Należy uznać, że członkami komisji nie powinni być radni, co do których kwalifikacji i postawy moralnej mogą być formułowane jakiegokolwiek zastrzeżenia. Natomiast w przypadku dokonania wyboru radnego do składu tej komisji nie są możliwe jakiegokolwiek czasowe wyłączenia od udziału w jej pracach – ani na mocy uchwały komisji, ani też uchwały rady, chyba że rada podejmie decyzję o zmianie składu osobowego komisji.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy uznać, iż przedmiotowa uchwała z uwagi na wyżej wskazane nieprawidłowości została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Wobec powyższego stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości należy uznać zatem za uzasadnione i konieczne.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, 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