



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 11 marca 2020 r.

Poz. 1403

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.57.2020.AB WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 5 marca 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, poz. 1309, poz. 1571, poz. 1696, poz. 1815)

stwierdzam nieważność

- §12 pkt 1,
- §20,
- §21,
- §23 ust. 2 w zakresie wyrazów: „zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik nr 2 niniejszego statutu”,
- §39 ust. 2 zd. drugie oraz ust. 3 – 5,
- §45 ust. 2,
- §46 ust. 2,
- §53 ust. 2 pkt 3 w zakresie wyrazów: „o ile jest to dopuszczalne w procedurze głosowania”,
- §53 ust. 4 pkt 3 w zakresie wyrazów: „o ile jest to dopuszczalne w procedurze głosowania”,
- §60 ust. 5 zd. drugie oraz ust. 6 – 8,
- §64 ust. 1 w zakresie wyrazów „Przewodniczącego Rady lub przyjęte przez Komisję na bieżąco”,
- §70,
- §80 ust. 2,
- §85,
- §93 pkt 4,
- §98,
- §102,
- §104,
- §105,
- §118 ust. 4

Załącznika do uchwały Nr XVII/106/20 Rady Gminy Rewal z dnia 30 stycznia 2020 r. w sprawie *uchwalenia Statutu Gminy Rewal*, a także **Załącznika nr 2 do Statutu**.

Uzasadnienie

W dniu 30 stycznia 2020 r. Rada Gminy Rewal podjęła uchwałę Nr XVII/106/20 w sprawie *uchwalenia Statutu Gminy Rewal*. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 5 lutego 2020 r.

W toku badania legalności tego aktu organ nadzoru stwierdził, że został on podjęty z istotnym naruszeniem przepisów powszechnie obowiązującego prawa, w szczególności ustawy o samorządzie gminnym.

Uzasadniając powyższe, w pierwszej kolejności wskazania wymaga, że materialnoprawną podstawę podjęcia badanej uchwały stanowi m.in. art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie statutu gminy. O tym, jakie kwestie winny być unormowane w tego rodzaju uchwale, rozstrzyga prawodawca w powołanej ustawie, wskazując w art. 3 ust. 1, że statut stanowi o ustroju gminy, w nim to bowiem rada reguluje organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy.

Niewątpliwie, co jest istotne w niniejszej sprawie, uchwała wydana w oparciu o art. 18 ust. 2 pkt 1 należy do kategorii aktów prawa miejscowego, musi ona zatem odpowiadać wymogom, jakie prawo stawia wobec aktów normatywnych, w szczególności jej postanowienia nie mogą naruszać norm prawnych, zamieszczonych w przepisach aktów wyższego rzędu.

Wymogów powyższych nie spełnia w części uchwalony przez Radę Gminy Rewal Statut ze względów omówionych poniżej.

W §12 Statutu Gminy Rewal wskazano, że: „Rada Gminy Rewal obraduje na posiedzeniach kolegialnych:

- 1) **Komisjach Rady, które są organami pomocniczymi Rady Gminy,**
- 2) **Sesjach”.**

Tymczasem, w myśl art. 20 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym rada gminy obraduje na sesjach zwoływanych przez przewodniczącego w miarę potrzeby, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał. Komisje stałe bądź doraźne powoływane przez radę gminy nie są natomiast organami gminy, nie mogą być także utożsamiane z radą gminy. Ich skład jest zwykle ograniczony do kilku radnych, wobec czego posiedzenia komisji nie mogą w żadnym razie być postrzegane jako obrady rady gminy.

W rozdziale II Działu II Statutu uregulowane zostały kwestie dotyczące radnych Rady Gminy Rewal, w tym, w §20 postanowiono, że: „Radny w celu uzyskania zwolnienia od pracy zawodowej, w związku z udziałem w pracach organów gminy, okazuje pracodawcy pisemne zawiadomienie zawierające określenie terminu odbycia sesji lub posiedzenia Komisji, podpisane przez Przewodniczącego obrad”.

Dokonując oceny legalności ww. postanowienia wskazać należy, że w statucie rada gminy winna uregulować kwestie związane z organizacją wewnętrzną oraz trybem pracy organów gminy, a więc rady gminy oraz wójta. Radny jest obowiązany brać udział w pracach rady i jej komisji oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany (art. 24 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). W celu umożliwienia radnemu wykonywania obowiązków wynikających z mandatu ustawodawca nakazuje pracodawcy w art. 25 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym zwolnienie radnego od pracy zawodowej, aby ten mógł brać udział w pracach organów gminy. W doktrynie zasadnie podkreśla się, że *obowiązujące przepisy prawa nie określają, w jaki sposób radny gminy ma udowodnić pracodawcy, że w określonym czasie będzie przebywać na sesji rady. Należy zatem przyjąć, że jakiegokolwiek wykazanie, iż w określonym terminie odbywa się posiedzenie organu stanowiącego, którego radny jest członkiem, będzie wystarczające. W szczególności może to być przedłożenie pracodawcy zawiadomienia o sesji wraz z porządkiem obrad, jakie radny otrzymuje od przewodniczącego rady. Dopuszczalną metodą jest też odesłanie pracodawcy do strony BIP, na której powinna być umieszczona informacja o miejscu i terminie sesji¹⁾*. Rada gminy nie jest natomiast upoważniona do tego, by kwestie te regulować w statucie gminy, tak jak uczyniła to Rada Gminy Rewal w cyt. unormowaniu, a więc autorytarnie rozstrzygać, w jaki sposób ma postępować radny i jakiego rodzaju przedstawiać dokumenty pracodawcy, aby uzyskać zwolnienie ze świadczenia pracy, żaden bowiem przepis jej do tego nie uprawnia. Pozostaje to w gestii stron umowy o pracę, a więc pracodawcy i radnego jako pracownika.

Z kolei, w §21 Załącznika do uchwały Nr XVII/106/20 Rada unormowała kwestie co do których, zdaniem organu nadzoru, nie posiadała upoważnienia, albowiem w przepisie tym sformułowała obowiązki Wójta oraz radnego związane z wygaśnięciem mandatu radnego bądź to na skutek śmierci bądź zrzeczenia się mandatu. Kwestie te są uregulowane w Kodeksie wyborczym²⁾, w szczególności art. 383 i nast., natomiast brak jest podstaw prawnych do tego, by uszczegóławiać je w statucie gminy.

W tym samym rozdziale tj. w §23 ust. 2 Statutu Rada postanowiła, że: „Interpelacje i zapytania radny składa na sesji lub między sesjami w formie pisemnej, zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik nr 2 niniejszego

¹⁾Tak Anna Wierzbica w komentarzu do art. 25 ustawy o samorządzie gminnym, źródło LEX.

²⁾Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2019 r. poz. 684 z późn. zm.).

Statutu (...). Zdaniem organu nadzoru, ustalenie wzoru, według którego radny będzie zobowiązany złożyć interpelację lub zapytanie do wójta nie mieści się w kompetencjach rady gminy. Prawo złożenia interpelacji lub zapytania wynika bezpośrednio z art. 24 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, w akcie tym ustawodawca również zastrzega dla ich skuteczności formę pisemną (art. 24 ust. 6), natomiast jaki konkretnie kształt przyjmie pismo radnego w tych sprawach (interpelacji lub zapytania) zależy wyłącznie od radnego. Z tego względu, poza wskazanym §23 ust. 2 Statutu stwierdzeniu nieważności podlega także **Załącznik nr 2** do Statutu Rady Gminy Rewal.

Za niezajdujące oparcia w przepisach prawa uznać także trzeba regulacje wskazujące, w jakich przypadkach jawność sesji rady gminy może zostać wyłączona (§39 ust. 2 zd. drugie Statutu), kto decyduje o wyłączeniu jawności (ust. 3), kto uczestniczy w sesjach niejawnych (ust. 4), jakie obowiązki mają osoby uczestniczące w sesjach niejawnych (ust. 5). W ocenie organu nadzoru, rada gminy nie jest władna wprowadzać w statucie gminy tego typu unormowania. Przede wszystkim należy mieć na uwadze art. 11b ust. 1 i ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którymi odpowiednio:

1. *Działalność organów gminy jest jawna. Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw .*

2. *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.*

Analogiczny zapis zawiera ustawa o dostępie do informacji publicznej³⁾, która stanowi w art. 3 ust. 1 pkt 3 że: *Prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienia do dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z kolei, w art. 18 ust. 1, że: Posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów są jawne i dostępne.* Ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej również wynikają z treści ustawy o dostępie do informacji publicznej. Otóż, w myśl art. 5:

1. *Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych.*

2. *Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa.*

2a. *Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o przymusowej restrukturyzacji.*

3. *Nie można, z zastrzeżeniem ust. 1, 2 i 2a, ograniczać dostępu do informacji o sprawach rozstrzyganych w postępowaniu przed organami państwa, w szczególności w postępowaniu administracyjnym, karnym lub cywilnym, ze względu na ochronę interesu strony, jeżeli postępowanie dotyczy władz publicznych lub innych podmiotów wykonujących zadania publiczne albo osób pełniących funkcje publiczne - w zakresie tych zadań lub funkcji.*

4. *Ograniczenia dostępu do informacji w sprawach, o których mowa w ust. 3, nie naruszają prawa do informacji o organizacji i pracy organów prowadzących postępowania, w szczególności o czasie, trybie i miejscu oraz kolejności rozpatrywania spraw.*

Z powyższego wynika zatem, w jakich przypadkach następuje ograniczenie dostępu do informacji publicznej. Ponadto, za nieprawidłowe uznać trzeba przyznanie przewodniczącemu rady gminy kompetencji do wyłączenia jawności posiedzenia rady gminy, a więc pozbawienie w szczególności mieszkańców gminy przysługującego im prawa dostępu do informacji publicznej poprzez możliwość wstępu na to posiedzenie. Wypada przy tym zauważyć, że w statucie gminy rada winna określić zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich, o czym przesądza art. 11b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Jak argumentuje Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 6 września 2002 r. sygn. akt K 38/01 zasady te powinny być rozumiane jako techniczno-porządkowe, które nie wpływają kształtująco na realizację obywatelskiego prawa do informacji. Innymi słowy dopuszczalne jest uregulowanie w statucie tylko techniczno-porządkowych zasad dostępu do dokumentów, dotyczących wykonywania zadań publicznych przez organy samorządowe i korzystania z tych dokumentów. Statuty jednostek samorządowych, które by wykraczały w swych unormowaniach poza tak rozumiane upoważnienie naruszałyby przepisy Konstytucji i odpowiednich ustaw.

³⁾ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1429).

Z tych samych względów, za nieprawidłowe należy też uznać analogiczne postanowienia zawarte w **§60 ust. 5 zd. drugie** oraz **ust. 6 – 8** Statutu, dotyczące wyłączenia jawności posiedzeń komisji rady gminy, a także **§118 ust. 4** Statutu, który wskazuje, w jakich przypadkach prawo obywatela do dokumentów dotyczących wykonywania przez organy Gminy zadań publicznych nie przysługuje.

W świetle przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej wadliwy jest także przepis **§98** Załącznika do uchwały Nr XVII/106/20, zgodnie z którym „Z chwilą przyjęcia uchwały w sprawie wniosków i zaleceń pokontrolnych, a tym samym Protokołu kontroli, bądź Sprawozdania z kontroli, dokumenty te stają się informacją publiczną i umieszczone są w biuletynie informacji publicznej”. Tymczasem, *Każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie* (art. 1 ust. 1 ww. ustawy). Z kolei, w art. 6 tej ustawy określono przykładowy katalog informacji podlegających udostępnieniu, nie ma zatem umocowania rada gminy, by w statucie gminy rozstrzygać jaki dokument i w jakich okolicznościach staje się informacją publiczną i kiedy podlega udostępnieniu w biuletynie informacji publicznej.

W rozdziale IV Załącznika do badanej uchwały Rada Gminy Rewal uregulowała m.in. zagadnienia dotyczące inicjatywy uchwałodawczej. W §43 wskazano podmioty uprawnione do wystąpienia z tą inicjatywą, w dalszych przepisach natomiast opisano szczegółowy sposób postępowania w tym zakresie. Z kolei, w **§45** Rada postanowiła, że: „Kompletne wnioski o wszczęcie inicjatywy uchwałodawczej, które nie zawierają projektu uchwały, Przewodniczący Rady przekazuje Wójtowi, który w terminie 14 dni zobowiązany jest do przygotowania projektu uchwały, o której mowa w złożonym wniosku o wszczęcie inicjatywy uchwałodawczej” (ust. 1). „Termin określony w ust. 1 może być zmieniony na uzasadniony wniosek Wójta skierowany do Przewodniczącego Rady” (**ust. 2**). „W przypadkach, gdy opracowanie projektu uchwały nie jest możliwe z przyczyn finansowych lub formalnoprawnych, Wójt niezwłocznie zawiadamia o takim fakcie Przewodniczącego Rady (ust. 3)”.

Przy ocenie legalności wskazanych zapisów, przywołania wymaga przepis art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do zadań wójta należy przygotowywanie projektów uchwał. Przyznając wójtowi kompetencję w tym zakresie prawodawca nie określiła w ustawie o samorządzie gminnym terminów, w jakich projekty te należy przedkładać radzie gminy, aczkolwiek, pewne wytyczne w tym zakresie mogą wynikać pośrednio z przepisów szczególnych. Brak jest również upoważnienia dla rady gminy do wskazywania tych terminów w statucie gminy.

Jakkolwiek zadanie polegające na przygotowywaniu projektów uchwał, stanowi domenę wójta, nie jest wykluczone, aby projekty te mogły być opracowywane przez inne podmioty. Niewątpliwie, na mocy art. 41a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, prawo to przysługuje także określonej grupie mieszkańców gminy. Zgodnie z art. 41a ust. 3 tego aktu Projekt uchwały zgłoszony w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej staje się przedmiotem obrad rady gminy na najbliższej sesji po złożeniu projektu, jednak nie później niż po upływie 3 miesięcy od dnia złożenia projektu. Z kolei, art. 20 ust. 6 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że: *Na wniosek klubu radnych przewodniczący rady gminy jest obowiązany wprowadzić do porządku obrad najbliższej sesji rady gminy projekt uchwały, zgłoszony przez klub radnych, jeżeli wpłynął on do rady gminy co najmniej 7 dni przed dniem rozpoczęcia sesji rady. W trybie, o którym mowa w zdaniu pierwszym, każdy klub radnych może zgłosić nie więcej niż jeden projekt uchwały na każdą kolejną sesję rady gminy*.

Z powyższego wnosić więc trzeba, że inicjatywa uchwałodawcza polega w istocie na złożeniu pod obrady rady projektu uchwały o określonej treści. Wynika to bezpośrednio z treści powołanych regulacji. W przypadku mieszkańców, szczegółowy tryb postępowania rada gminy określa w uchwale podjętej na podstawie art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym *Rada gminy określi w drodze uchwały: szczegółowe zasady wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasady tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasady promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych, formalne wymogi, jakim muszą odpowiadać składane projekty, z zastrzeżeniem przepisów niniejszej ustawy*.

Rada Gminy Rewal w §45 Statutu Gminy uregulowała natomiast tryb postępowania, w przypadku zgłoszenia wniosku o wszczęcie inicjatywy uchwałodawczej, który nie zawiera projektu uchwały, przewidując w tym zakresie obowiązek Wójta do opracowania tego projektu w terminie 14 dni. Termin ten może być zmieniony na uzasadniony wniosek Wójta złożony do Przewodniczącego Rady (§45 ust. 2 Statutu).

Z brzmienia **§45 ust. 2** Statutu wynika, że Przewodniczący może w sposób wiążący i uznaniowy rozstrzygać o przedłużeniu terminu do opracowania projektu uchwały przez wójta. Zdaniem organu nadzoru przyznanie

tego rodzaju uprawnienia Przewodniczącemu Rady wykracza poza ustawowe kompetencje przewodniczącego rady gminy jako radnego organizującego pracę rady i prowadzącego obrady rady gminy. Z tego względu §45 ust. 2 Statutu należy ocenić jako sprzeczny z art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Dodatkowo, należy również wskazać, że w sytuacji ewentualnych technicznych problemów z przygotowaniem projektu uchwały w szczególności przez radnych, możliwe jest skorzystanie przez przewodniczącego rady gminy z uprawnienia zagwarantowanego w art. 21a ustawy o samorządzie gminnym, w myśl którego *Przewodniczący rady gminy w związku z realizacją swoich obowiązków może wydawać polecenia służbowe pracownikom urzędu gminy wykonującym zadania organizacyjne, prawne oraz inne zadania związane z funkcjonowaniem rady gminy, komisji i radnych*. W tym przypadku przewodniczący rady gminy wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników, o których mowa w zdaniu pierwszym.

W świetle powyższego, cyt. przepis Statutu uznać należy za wadliwy. Podobnie ocenić trzeba brzmienie **§46 ust. 2** Statutu Gminy Rewal, wskazującego, że: „Zatwierdzenia w głosowaniu nie wymaga korekta eliminująca z podjętej uchwały oczywistych błędów, w tym w szczególności:

- 1) oczywistych omyłek pisarskich;
- 2) błędów ortograficznych;
- 3) błędów rachunkowych;
- 4) błędów w numeracji jednostek systematyzacyjnych;
- 5) zmiany formy graficznej uchwały, szkiców i tabel

- jeżeli ich korekta nie spowoduje zmiany skutków prawnych, które uchwała miała wywołać w wersji uchwalonej”.

Wprowadzając powyższe przepisy Rada przyznała sobie kompetencje, które nie wynikają z ustaw. Ponadto, z ww. regulacji nie wynika, kto i w jakim trybie miałby dokonywać korekt podjętych uchwał, jaki byłby ewentualny tryb kwestionowania tego typu działań. Dodatkowo, jak słusznie zauważa Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu⁴⁾ *jedynym przepisem, który stanowi podstawę do prostowania uchwał i to tych podlegających ogłoszeniu na etapie ogłaszania przez organ dokonujący ogłoszenia jest art. 17 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych ustaw⁵⁾, zgodnie z którym: błędy w ogłoszonym tekście aktu prawnego prostuje się w formie obwieszczenia. Sprostowanie nie może prowadzić do merytorycznej zmiany tekstu aktu prawnego. Jak wskazano w orzecznictwie z kontekstu, w jakim zostało ono użyte - sformułowanie "w ogłoszonym tekście" - należy jednak wnioskować, że błędem w rozumieniu art. 17 ustawy jest rozbieżność pomiędzy oryginałem (art. 15 ustawy), a tekstem ogłoszonym w dzienniku urzędowym. Błędy, które powstały na wcześniejszych etapach (były już w tekście oryginału), "prostuje się" poprzez klasyczną nowelizację, o której mowa w dziale II rozporządzenia z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (por. wyrok WSA w Poznaniu z 6 marca 2014 r. IV SA/Po [...]). Nie jest więc dopuszczalne zwykle prostowanie nawet błędów pisarskich i oczywistych omyłek powstałych na etapie ich uchwalania, co dopuszcza słusznie kwestionowany przez Wojewodę zapis statutu. Zaakceptowanie możliwości dokonywania sprostowań błędów popełnionych na etapie tworzenia aktu prawnego zawsze wiązałoby się z trudnościami w ocenie, czy dany błąd rzeczywiście ma charakter oczywistej omyłki, czy też stanowi już merytoryczną modyfikację zapisów uchwały. Pojawienie się błędu pisarskiego w uchwale na etapie po jej podjęciu a przed podpisaniem (np. przy drukowaniu tekstu uchwały) nie wymagają nowelizowania uchwały. Prawidłową treścią uchwały jest bowiem ta, która w rzeczywistości została podjęta przez organ. Istnieje możliwość ustalenia tych okoliczności przez porównanie tekstu źródłowego z wydrukiem. Nie można również wykluczyć możliwości prostowania takich oczywistych błędów jak np. błędy ortograficzne czy interpunkcyjne. Kwestionowany zapis statutu nie precyzuje jednak odniesienia się tylko do takiej sytuacji i z jego treści oraz stanowiska skarżącej taki zamysł nie wynika. Dodatkowo § 54 ust. 4 statutu wprowadza nie wynikający z ustaw a tym samym niedopuszczalny przypadek odstąpienia od obowiązku podjęcia odrębnej uchwały "gdy wymagają tego szczególne okoliczności, których Rada nie mogła uwzględnić w momencie podejmowania uchwały". Takie sformułowanie wprowadza zupełną nową instytucję nie znaną nawet przepisom o prostowaniu np. decyzji (art. 113 k.p.a.). Nie ma podstaw do legitymizowania działalności prawodawczej organów jednostek samorządu gminnego w oparciu o analogię, czy próbę stosowania bardzo szerokiej wykładni prawa. Stosownie*

⁴⁾ Wyrok z dnia 7 marca 2019 r. sygn. akt II SA/Po 1097/18.

⁵⁾ Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

do art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a zatem samodzielność gminy istnieje tylko w granicach prawa.

W rozdziale V TRYB GŁOSOWANIA NA SESJI Działu II Statutu Gminy Rewal w §53 Rada uszczegółowiła kwestie dotyczące głosowania jawnego oraz głosowania imiennego, stanowiąc m.in., że radny „wstrzymuje się od głosu” o ile jest to dopuszczalne w procedurze danego głosowania (ust. 2 pkt 3 i ust. 4 pkt 3). Jednocześnie, w §80 ust. 2 wskazano, iż w głosowaniu nad wnioskiem o udzielenie bądź nieudzielenie absolutorium wykonawczemu członkowie Komisji Rewizyjnej głosują tylko „za” lub „przeciw”. W tym zakresie, zdaniem organu nadzoru, Rada także przekroczyła swoje uprawnienie, nie ma bowiem prawnych podstaw do tego, by rada gminy mogła w statucie przewidywać brak możliwości wstrzymania się radnego od głosu. Jak podkreśla się w orzecznictwie sądowoadministracyjnym w istotę charakteru prawnego wolnego mandatu radnego nie może także ingerować rada gminy, wprowadzając jakiegokolwiek zasady ograniczające swobodę wykonywania tego mandatu. W szczególności rada gminy w ramach swoich kompetencji do określania organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy organów gminy nie może określać zasad sprawowania mandatu radnego, gdyż kwestie te zostały uregulowane przepisami ustawowymi. Innymi słowy, sposób wykonywania mandatu przez radnego poddany jest jedynie weryfikacji wyborczej.⁶⁾

W Dziale III Statutu Rada Gminy Rewal zawarła przepisy dotyczące Komisji Rady Gminy, w tym w Rozdziale I unormowane zostały postanowienia ogólne. W myśl §64 ust. 1: „Komisje stałe działają na podstawie przyjętego przez Radę Gminy rocznego planu pracy, wykonują zadania zlecone doraźnie przez Radę Gminy **i Przewodniczącego Rady lub przyjęte przez Komisję na bieżąco, poza planem pracy**”.

W tym miejscu przypomnienia wymaga, że zgodnie z brzmieniem art. 21 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym Rada gminy ze swojego grona może powoływać stałe i doraźne komisje do określonych zadań, ustalając przedmiot działania oraz skład osobowy. Z kolei, ust. 3 stanowi, że Komisje podlegają radzie gminy, przedkładają jej plan pracy oraz sprawozdania z działalności.

Z powyższego wynika zatem, że poza komisją rewizyjną oraz komisją skarg, wniosków i petycji, rada gminy ma prawo powoływać także inne komisje, które będą miały charakter stały bądź doraźny. Komisje (w tym komisja rewizyjna oraz komisja skarg, wniosków i petycji) jako jej organy wewnętrzne podlegają wyłącznie radzie gminy w całym zakresie swojej działalności. Przedkładają jej swoje plany pracy i sprawozdania z działalności. Plan pracy powinien uwzględniać wykaz zadań poszczególnych komisji, sposób ich wykonania, a także terminy ich realizacji. Rada gminy, uchwalając plan pracy poszczególnych komisji, może zmniejszać lub zwiększać wymiar ich zadań, a także zmienić harmonogram ich realizacji. W granicach swego uznania rada gminy może także podjąć uchwałę o przerwaniu prac danej komisji nad określoną sprawą. Nie jest wobec tego możliwe zlecenie jej zadań przez przewodniczącego rady gminy, jak też komisje nie wykonują zadań z własnej inicjatywy. Są one podporządkowane wyłącznie radzie gminy, jako organowi gminy, co wyłącza ich samodzielność bądź podmiotowość, w szczególności w stosunkach zewnętrznych z innymi podmiotami. Brak jest wobec tego również podstaw prawnych do przyznania komisjom stałym prawa do podejmowania z własnej inicjatywy współpracy z komisjami rad innych jednostek samorządu terytorialnego, a nadto organizacjami społecznymi i zawodowymi, tak jak uczyniła to Rada Gminy Rewal w §70 Statutu Gminy Rewal.

W kolejnym rozdziale znajdują się regulacje dotyczące zasad i trybu działania Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Rewal. Jak wskazano powyżej, komisja rewizyjna jest obligatoryjnie powoływana przez radę w celu kontrolowania działalności wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy. W ramach prowadzonej działalności kontrolnej wykluczone jest zatem przyznanie komisji rewizyjnej prawa do wzywania i wysłuchania innych osób związanych z zakresem prowadzonej kontroli (§93 pkt 4 Statutu), ponieważ przepis ten zawiera niedookreślony zwrot „innych osób”, przy czym trudno dociec, o jakie osoby mogłoby tu chodzić.

Również w tej części Statutu zamieszczony został - w ocenie organu nadzoru istotnie naruszający prawo – przepis §102 w brzmieniu: „Sprawozdanie z wykonania budżetu Wójt przedstawia Radzie Gminy do dnia 20 marca roku następującego po roku budżetowym, którego dotyczy sprawozdanie, a Przewodniczący Rady przekazuje je niezwłocznie Komisji Rewizyjnej do zaopiniowania”. Postanowienie to jest sprzeczne z treścią art. 267 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że Zarząd jednostki samorządu terytorialnego przedstawia, w terminie do dnia 31 marca roku następującego po roku budżetowym, organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego sprawozdanie roczne z wykonania budżetu tej jednostki,

⁶⁾Tak Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 5 lutego 2015 r. sygn. akt III SA/Lu 647/14.

zawierające zestawienie dochodów i wydatków wynikające z zamknięć rachunków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności nie mniejszej niż w uchwale budżetowej.

W Rozdziale III Działu III Statutu Rada Gminy Rewal zawarła postanowienia dotyczące zasad i trybu działania Komisji Skarg, Wniosków i Petycji, przekraczając jednak zakres swojego upoważnienia w **§104** i **§105**. W unormowaniach tych bowiem wskazano odpowiednio, co może stanowić przedmiot skargi, wniosku, a także w jaki sposób mogą być one wnoszone. Regulacje te jednak nie odnoszą się Komisji Skarg, Wniosków i Petycji, a ich adresatem jest każdy, kto skargę bądź wniosek zamierza złożyć. Ponadto, kwestie te zostały unormowane w K.p.a., a także w rozporządzeniu w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków⁷⁾.

Organ nadzoru wskazuje także, że akt prawa miejscowego jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organu gminy, który go ustanowił. Jest to zatem akt normatywny, w którym nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych, a w szczególności apeli, postulatów, zaleceń, upomnień oraz uzasadnień formułowanych norm. Warunku tak sformułowanego nie spełnia, w ocenie organu nadzoru, przepis **§85** Statutu Gminy Rewal, w myśl którego: „1. Kontrola jest porównaniem stanu faktycznego ze stanem oczekiwanym, wynikającym z podjętych uchwał, w szczególności uchwały budżetowej. 2. Nie może zaistnieć kontrola, w której elementu porównawczego zabraknie”. Podobnie, normatywnie nieuzasadnione jest postanowienie §104 ust. 1 zd. drugie i trzecie. W unormowaniach tych brak jest dyspozycji, w których określony adresat zobligowany był do określonego działania bądź przysługiwałyby mu określone uprawnienia.

Mając na względzie przedstawioną wyżej argumentację, stwierdzenie nieważności §12 pkt 1, §20, §21, §23 ust. 2 w zakresie wyrazów: „zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik nr 2 niniejszego statutu”, §39 ust. 2 zd. drugie oraz ust. 3 – 5, §45 ust. 2, §46 ust. 2, §53 ust. 2 pkt 3 w zakresie wyrazów: „o ile jest to dopuszczalne w procedurze głosowania”, §53 ust. 4 pkt 3 w zakresie wyrazów: „o ile jest to dopuszczalne w procedurze głosowania”, §60 ust. 5 zd. drugie oraz ust. 6 – 8, §64 ust. 1 w zakresie wyrazów „Przewodniczącego Rady lub przyjęte przez Komisję na bieżąco”, §70, §80 ust. 2, §85, §93 pkt 4, §98, §102, §104, §105, §118 ust. 4 Załącznika do uchwały Nr XVII/106/20 Rady Gminy Rewal z dnia 30 stycznia 2020 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Rewal, a także Załącznika nr 2 do Statutu, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia.

wz. WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Marek Subocz
WICEWOJEWODA

⁷⁾ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. Nr 5 poz. 46).