



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

---

Olsztyn, dnia 22 listopada 2016 r.

Poz. 4602

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.390.2016** **WOJEWODY WARMIŃSKO - MAZURSKIEGO**

z dnia 18 listopada 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446 z późn.zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr 74/VII/2016 Rady Gminy Braniewo z dnia 11 października 2016 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Braniewo, w części dotyczącej:

1) Załącznika Nr 1 - Statutu Gminy Braniewo:

- § 2,
- § 7 w zakresie sformułowania: „kolegialnych”,
- § 13 ust. 3,
- § 65 ust. 2,
- § 66 ust. 2 w zakresie sformułowania „po ich formalnym przyjęciu”, oraz

2) Załącznika Nr 2 do Statutu Gminy Braniewo - Regulaminu Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Braniewo:

- § 1: ust.1 pkt 4 w zakresie sformułowania: „jeżeli to wynika z zapisów w statutach tych jednostek”, ust. 5, w zakresie sformułowania: „podporządkowanych mu”,
- § 5;
- § 10 ust. 2,
- § 11 ust.1 pkt 1, w zakresie sformułowania: „niewielki”.

### **Uzasadnienie**

Rada Gminy Braniewo, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 3 ust. 1 i art. 22 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446 z późn.zm.) podjęła uchwałę, o której mowa na wstępie. Przedmiotem uchwały jest uchwalenie Statutu Gminy Braniewo, stanowiącego jej załącznik Nr 1.

W ramach uchwalonego Statutu Gminy, Rada wprowadziła regulacje, o których mowa w sentencji rozstrzygnięcia, naruszające prawo.

W § 2 Statutu Gminy, Rada Gminy Braniewo postanowiła, iż „Gmina Braniewo zwana dalej „Gminą”, jest wspólnotą samorządową tworzoną przez osoby, które zamieszkują w jej granicach administracyjnych”.

Zgodnie z art. 164 Konstytucji RP, gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego. W świetle przepisów ustawy o samorządzie gminnym, regulujących ustrój gminy, gmina jest podmiotem prawnym, działa we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Gmina wykonuje zadania własne, należące do samorządu terytorialnego, ale także zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, nakładane przez ustawy lub przejęte na podstawie porozumienia z organem administracji rządowej (art. 2, art. 6, art. 7, art. 8). Nie można zatem przyjąć za trafną i zgodną z obowiązującymi przepisami treść § 2 Statutu. Ponadto należy wskazać, iż

ustawodawca w art. 1 ust.1 ww. ustawy w sposób jednoznaczny uregulował pojęcie wspólnoty samorządowej, natomiast w Konstytucji RP pojęcie gminy. Nadmienić należy także, iż w art. 1 ust. 2. ww. ustawy o samorządzie gminnym ustawodawca przyjął, na potrzeby tej ustawy, pojęcie gminy, wskazując iż ilekroć w ustawie jest mowa o gminie, należy przez to rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium.

W § 7 Statutu, Rada wprowadziła regulacje dotyczące jawności działalności organów gminy, Jednocześnie dokonując powyższej regulacji, Rada zawęziła obowiązki dotyczące udostępniania protokołów z posiedzeń organów gminy tylko do protokołów z posiedzeń kolegialnych organów gminy oraz komisji Rady. Zgodnie z art. 11b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym jawność działania organów gminy obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesję 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. W związku z powyższym, należy uznać, iż § 7 stanowi nieuprawnioną modyfikację art. 11b ust. 2, poprzez ograniczenie dostępu do protokołów z posiedzeń organu wykonawczego gminy, który jest organem monokratycznym.

W świetle poglądów doktryny oraz utrwalonego stanowiska judykatury, modyfikacja przepisów ustawowych stanowi istotne naruszenie prawa (m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 24 marca 2010 r. sygn. akt: II SA/Go 127/10).

W § 13 ust. 3. 1 Statutu, Rada Gminy postanowiła, iż „na wniosek wójta lub co najmniej 1/4 ustawowego składu Rady, Przewodniczący Rady obowiązany jest zwołać sesję Rady, **która powinna odbyć się** w ciągu 7 dni od dnia złożenia wniosku”. Zgodnie z art. 20 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, na wniosek wójta lub co najmniej 1/4 ustawowego składu rady gminy przewodniczący obowiązany **jest zwołać sesję na dzień** przypadający w ciągu 7 dni od dnia złożenia wniosku. Jak wynika z powołanego przepisu ustawy, kwestie dotyczące zwołania sesji w trybie „nadzwyczajnym” zostały uregulowane w ustawie. Z powyższego przepisu wynika, iż sesja musi odbyć się najpóźniej 7 dnia, licząc od dnia złożenia wniosku. Regulacja zawarta w Statucie, nie stanowi wiernego powtórzenia regulacji ustawowej, co może w konkretnej sytuacji być odmiennie interpretowana niż przepis ustawy odnoszący się do niniejszej materii. Użyte bowiem sformułowanie „powinna odbyć się”, jest mniej jednoznaczne, niż „obowiązek zwołania”. W związku z tym, iż ustawodawca uregulował kwestie dotyczące czasu zwołania sesji oraz podmiotów na wniosek, których przewodniczący rady gminy ma obowiązek zwołać sesję, przedmiotowa regulacja statutowa. w ocenie organu nadzoru, jest zbędna. Ponadto, jak wskazano wyżej modyfikacja przepisów ustawowych stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem ich nieważności, a w związku z tym, iż treść § 13 ust. 3.2 odnosi się do kwestionowanej regulacji zawartej w §13 ust. 3.1., zaistniała konieczność zastosowania środków nadzoru również wobec tego postanowienia.

W § 65 ust. 2 Statutu, Rada Gminy postanowiła, iż „kontrolę gospodarki finansowej jednostek pomocniczych sprawuje Skarbnik Gminy i przedkłada informacje w tym zakresie Wójtowi.” Zgodnie z art. 18a ustawy o samorządzie gminnym, rada gminy kontroluje, m.in. działalność jednostek pomocniczych, w tym celu powołując komisję rewizyjną. Stosownie zaś do art. 35 ust. 3 pkt 5 ww. ustawy, rada gminy uchwalając statut jednostki pomocniczej zobowiązana jest do określenia zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej. W świetle art. 11a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym organami gminy są rada gminy oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta). Wobec powyższego, w ocenie organu nadzoru, kwestionowany przepis, powierzający sprawowanie kontroli w zakresie spraw finansowych jednostek pomocniczych skarbnikowi gminy, narusza art. 18a oraz art. 35 ust. 3 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym. Należy bowiem wskazać, iż skarbnik gminy nie posiada statusu organu gminy, ani organu kontrolnego, jest on pracownikiem samorządowym - głównym księgowym budżetu gminy, powoływanym i odwoływanym przez radę gminy.

W § 66 ust. 2 Statutu, Rada postanowiła, iż „dokumenty wymienione w ust. 1 podlegają udostępnieniu po ich formalnym przyjęciu - zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa oraz Statutem”.

Statut gminy jest uchwalany przez organ stanowiący gminy, w granicach upoważnienia zawartego w ustawach. Z ustalonej w Konstytucji RP hierarchii źródeł prawa wynika, że jest ona prawem najwyższym, a pozostałe źródła prawa, w tym prawo miejscowe obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły, muszą być zgodne z jej postanowieniami. Materia dostępu obywateli do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne została uregulowana w art. 61 Konstytucji RP. Konstytucyjne prawo obywateli do uzyskania informacji o działalności organów zostało skonkretyzowane w przepisach ustawy o samorządzie gminnym - art. 11b oraz w przepisach ustawy o dostępie do informacji publicznej. W powyższych przepisach, brak jest jakichkolwiek regulacji wyłączających

obowiązek udostępnienia protokołu, w okresie od sporządzenia do jego przyjęcia, jest to już bowiem dokument, a nie projekt dokumentu. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 6 listopada 2008 r. o sygn. akt III SA/Wr 418/08 orzekł, iż: „Rada gminy, ustalając w statucie - a więc w akcie niższego rzędu - zasady udostępnienia dokumentów organów gminy, nie była, żadnym przepisem rangi ustawowej, upoważniona do wyłączenia zasady jawności działania gminy i ograniczania dostępu do dokumentu, jakim jest protokół sesji rady przed jego przyjęciem. Wprowadzając w statucie zapis, uzależniający udostępnienie protokołu sesji rady od "formalnego przyjęcia", rada naruszyła w istotny sposób przywołane wyżej przepisy art. 61 Konstytucji, art. 11b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 19 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Wprowadzając taki zapis, rada pozbawia obywateli dostępu do informacji publicznej, jaką jest protokół sesji rady, na pewnym etapie działania organów (przed przyjęciem przez radę, czy komisję). W konsekwencji, ograniczono tym samym możliwości uczestniczenia obywateli w podejmowaniu decyzji w sprawach publicznych i sprawowaniu kontroli nad tym procesem”. Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu (wyrok z dnia 8 maja 2014 r., sygn. akt: II SAB/Po 19/14).

W § 1 ust. 1 pkt 4 Regulaminu Komisji Rewizyjnej, zwanym dalej Regulaminem Rada Gminy postanowiła, iż „Komisja Rewizyjna Rady Gminy Braniewo zwana dalej „komisją”, jest stałą komisją powołaną w celu kontrolowania jednostek pomocniczych, jeżeli wynika to z zapisu w statutach tych jednostek”.

Zgodnie z art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy; w tym celu powołuje komisję rewizyjną. W statutach jednostek pomocniczych, rada gminy ma uregulować jedynie zakres i formy kontroli organów gminy – art. 35 ust. 3 pkt 5 ustawy. Nie upoważnia to jednak rady gminy do wprowadzania w statucie gminy ograniczeń jej uprawnień kontrolnych, wynikających z powołanego art. 18a ust. 1 ustawy.

W § 1 ust. 5 Regulaminu Rada przyjęła, iż „komisja kontroluje działalność Wójta i podporządkowanych mu jednostek pod względem, legalności, celowości, gospodarności i rzetelności”. Powyższy przepis, wskazujący na sposób kontroli Wójta oraz jednostek mu podporządkowanych, wprowadza wątpliwości co do sposobu kontroli pozostałych jednostek organizacyjnych gminy oraz jednostek pomocniczych gminy.

W § 5 Regulaminu, Rada wprowadziła regulację dotyczącą wyłączenia członków komisji rewizyjnej. W ust. 1 powyższego paragrafu, Rada postanowiła, iż przewodniczący oraz pozostali członkowie komisji podlegają wyłączeniu od udziału w działaniach komisji w sprawach, w których może powstać podejrzenie o ich stronniczość lub interesowność. Pozostałe postanowienia § 5 określają podmiot decydujący o wyłączeniu – ust. 2 i 3 oraz możliwość odwołania się od tej decyzji – ust. 4.

W ocenie organu nadzoru, regulacja § 5 Regulaminu jest sprzeczna z art. 25a ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego. Należy bowiem wskazać, iż zgodnie powołanym przepisem wyłączenie dotyczy samego głosowania w radzie, czy komisji, a nie pracy w radzie, czy komisji i związane jest z interesem prawnym radnego. W świetle stanowiska judykatury, termin „interes prawny”, to interes wynikający z konkretnego przepisu prawa, który odnosi się do uprawnień lub obowiązków danego podmiotu (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 listopada 1999 r., sygn. akt I SA 2241/98). Jest to interes wypływający z przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego, jak i przepisów prawa procesowego (Naczelny Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 10 września 2002 r., sygn. akt II SA/Wr 1498/02).

Ponadto należy podkreślić, iż użyte w ustawie określenie "interes prawny" jest przy tym pojęciem obiektywnym, w odróżnieniu od sformułowania użytego w Regulaminie - “może powstać podejrzenie” które ma charakter subiektywny i związane jest z interesem faktycznym. Wydaje się, iż członkami komisji rewizyjnej, ze względu na jej szczególny charakter i uprawnienia przyznane ustawowo, nie powinni zostać radni, co do których kwalifikacji i postawy moralnej mogą być formułowane jakiekolwiek zastrzeżenia. Natomiast w przypadku dokonania wyboru radnego do składu komisji, nie są możliwe jakiekolwiek czasowe wyłączenia od udziału w jej pracach, ani na mocy decyzji przewodniczącego komisji ani też rady, chyba że rada podejmie decyzję o zmianie składu osobowego komisji rewizyjnej. Nie ma też podstawy prawnej do wprowadzenia regulacji, określającej tryb postępowania w przypadku wyłączenia radnego.

W § 10 ust. 2 Regulaminu, Rada postanowiła, iż w przypadku skorzystania z wyżej wskazanych środków wymaga zawarcia odrębnej umowy i dokonania wypłaty wynagrodzenia ze środków własnych, Przewodniczący Komisji przedstawia sprawę na posiedzeniu Rady, celem podjęcia uchwały zobowiązującej Wójta do zawarcia stosownej umowy w imieniu Gminy. Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie

gminnym, do wyłącznej właściwości rady gminy należy, m.in. stanowienie o kierunkach działania wójta. W normie prawnej zawartej w powołanym art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy nie mieści się wydawanie poleceń organowi wykonawczemu gminy, co do sposobu załatwienia określonej sprawy, nakazanie stosowania konkretnych rozwiązań prawnych ani też załatwienie konkretnej sprawy. Rada gminy, jako organ administracji publicznej, winna podejmować działania zgodnie z zasadą – dozwolone jest to co wynika z przepisów. Powinna zatem podejmować uchwały wyłącznie w sprawach należących do jej kompetencji i w ramach upoważnień ustawowych. Nie może natomiast wkraczać w kompetencje innych organów, w tym wykonawczych – zarządzających mieniem. Możliwość zatem podjęcia uchwały, jak stanowi kwestionowane postanowienie, zobowiązującej wójta gospodarującego mieniem komunalnym, zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, do podejmowania określonych działań w zakresie zarządu mieniem, narusza podział kompetencji, a tym samym rażąco narusza prawo. Wykracza jednocześnie poza upoważnienie wynikające z ww. art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy.

W § 11 ust. 1 Regulamin, Rada określiła rodzaje kontroli, prowadzonych przez komisję rewizyjną, wskazując w pkt 1., iż jedną z kontroli prowadzonych przez komisję jest kontrola problemowa, obejmująca wybrane zagadnienia lub zagadnienie z zakresu działalności finansowej kontrolowanego podmiotu, stanowiące niewielki fragment jego działalności. W ocenie organu nadzoru, wprowadzenie sformułowania niedookreślonego - „niewielki”, powoduje wątpliwości interpretacyjne w tym zakresie. Statut Gminy jest aktem prawa miejscowego, źródłem prawa, w rozumieniu Konstytucji RP, w związku z tym powinien spełniać konstytucyjne standardy stanowienia prawa. Przepisy w nim zawarte, winny być zatem sformułowane w sposób precyzyjny oraz poprawny pod względem językowym. Wymóg jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów. Natomiast przepisy precyzyjne, to przepisy sformułowane w możliwie najwyższym stopniu jednoznacznie, tak aby ograniczyć interpretatorowi zbędne wątpliwości w odtworzeniu z nich norm prawnych. Stwarza to stan pewności prawa, ogranicza arbitralność stosujących je organów, usuwa ewentualne rozbieżności interpretacyjne.

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec jak na wstępie.

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

WOJEWODA WARMIŃSKO-MAZURSKI  
Artur Chojecki