



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 17 września 2015 r.

Poz. 3806

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.42.16.2015.MS6 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 11 września 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

§ 8, § 15, § 19, § 35 ust. 2, § 36 ust. 3 zd. 2, ust. 4, § 45 ust. 1, § 47 ust. 1 we fragmencie „kierując je do Biura Rady Gminy”, § 53 ust. 12 we fragmencie „kto ma w tym interes”, ust. 14 we fragmencie „pisemny”, ust. 15 we fragmencie „w biurze Rady Gminy”, ust. 16, § 56 ust. 2 lit. e), § 57 ust. 3, § 58 ust. 3, § 62 i § 63, § 79 ust. 4 załącznika do uchwały Nr X/79/2015 Rady Gminy Jerzmanowa z dnia 19 sierpnia 2015 r. w sprawie uchwalenia statutu gminy.

Uzasadnienie

Rada Gminy Jerzmanowa, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 1 i art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.), zwanej dalej także ustawą, podjęła na sesji w dniu 19 sierpnia 2015 r. uchwałę Nr X/79/2015 w sprawie uchwalenia statutu gminy, zwaną dalej także uchwałą.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 21 sierpnia 2015 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że:

- § 8 załącznika do uchwały istotnie narusza art. 18 ust. 2 pkt 1 i art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.),

- § 15, § 36 ust. 3 zd. 2, ust. 4, § 45 ust. 1 i § 47 ust. 1 we fragmencie „kierując je do Biura Rady Gminy”, § 53 ust. 15 we fragmencie „w biurze Rady Gminy” załącznika do uchwały istotnie narusza art. 33 ust. 1-3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1202),

- § 19 załącznika do uchwały istotnie narusza art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w związku z art. 7 Konstytucji RP,

- § 35 ust. 2 załącznika do uchwały istotnie narusza art. 87 Konstytucji RP,

- § 53 ust. 12 załącznika do uchwały we fragmencie „kto ma w tym interes” istotnie narusza art. 61 ust. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 11b ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym,

- § 53 ust. 14 we fragmencie „pisemny” istotnie narusza art. 10 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r., poz. 782 ze zm.) w związku z art. 7 Konstytucji RP,

- § 53 ust. 16 załącznika do uchwały istotnie narusza art. 14 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej,
- § 56 ust. 2 lit. e) załącznika do uchwały podjęto z istotnym naruszeniem art. 267 ust. 1 pkt 1 oraz art. 270 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.),
- § 57 ust. 3 załącznika do uchwały istotnie narusza art. 18 a ust.5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w związku z art.7 Konstytucji RP,
- § 58 ust. 3 załącznika do uchwały podjęto z istotnym naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 1, art. 23 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i art. 7 Konstytucji RP,
- § 62 i § 63 załącznika do uchwały istotnie naruszają art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7 Konstytucji RP,
- § 79 ust. 4 załącznika do uchwały istotnie narusza art. 22 ust. 1 oraz art. 35 ust. 3 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Podstawą prawną podjęcia przez Radę Gminy Jerzmanowa uchwały Nr X/79/15 jest art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym: „Do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie statutu gminy” w zw. z art. 3 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym: „O ustroju gminy stanowi jej statut”.

Udzielona Radzie norma kompetencyjna ma dość szeroki zakres. Nie oznacza to jednak dowolności w zakresie ustalania statutu gminy. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Zasadę legalizmu w zakresie stanowienia prawa prawodawca precyzuje dodatkowo w art. 94 Konstytucji RP, zgodnie z którym: „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. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa”. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna do stanowienia prawa musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

Mając powyższe na uwadze, w trakcie analizy przedmiotowej uchwały Organ Nadzoru stwierdził niżej opisane istotne naruszenia prawa.

W § 8 załącznika do uchwały Rada wymieniała zadania gminy. Jednakże zadania te są już uregulowane w ustawie o samorządzie gminnym i brak jest podstaw prawnych dla Rady Gminy do powielania tej kwestii w statucie gminy. Paragraf 8 załącznika do uchwały stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym. Udzielona Radzie norma kompetencyjna ma dość szeroki zakres, ale nie oznacza to dowolności w zakresie ustalania statutu gminy. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Musi istnieć konkretne upoważnienie ustawowe do regulacji danego zagadnienia w akcie prawnym. Brak jest kompetencji dla rady gminy do określania zadań gminy w statucie gminy. Równocześnie materia ta została już określona w ustawie o samorządzie gminnym.

Organ Nadzoru stwierdził ponadto, iż § 8 załącznika do uchwały stanowi powtórzenie i modyfikację postanowień art. 7 ustawy o samorządzie gminnym. Rada w § 8 załącznika do uchwały nie uwzględniła zmian art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynikających z art. 64 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (dodatknie pkt 3a), z art. 209 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (dodatknie pkt 6a), zmiany pkt 9 dokonanej artykułem 126 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, zmiany pkt 14 dokonanej art. 29 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiolowej, a także zmiany pkt 17 dokonanej art. 5 ustawy z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim oraz zmiany pkt 19 dokonanej art. 2 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw.

Orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z 16 czerwca 1992 r., ONSA 1993/2/44; wyrok NSA z 14 października 1999 r., OSS 2000/1/17; wyrok NSA 6 czerwca 1996 r., sygn. SA/Wr 2761/95,

nie opubl.). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może bowiem prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że powtórzony czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne.

W tym miejscu wskazać także należy, że zgodnie z treścią art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Przepis ten wyraża zasadę legalizmu wyrażającą zakaz domniemania kompetencji organów władzy publicznej w ich działalności prawodawczej. Zatem wszelkie działania organów władzy publicznej powinny być oparte na wyraźnej normie kompetencyjnej. W państwie demokratycznym, w którym rządzi prawo normy prawne muszą określać kompetencje, zadania i tryb postępowania organów administracji publicznej, wyznaczając tym samym granice ich aktywności (komentarz do art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej Wiesław Skrzydło, Zakamycze 2002 r., Lex nr 68276).

Zatem realizując kompetencję organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenia prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „Stosując przy interpretacji art. 87 ust.1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...).”

W związku z powyższym uzasadnione jest stwierdzenie nieważności § 8 załącznika do uchwały w całości.

W § 15 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że: „Obsługę Rady i jej organów zapewnia Biuro Rady Gminy wchodzące w skład Urzędu Gminy.”. W § 36 ust. 3 zd. 2 załącznika do uchwały zapisano że: „Rejestr uchwał prowadzi Biuro Rady Gminy.”, a w ust. 4 załącznika do uchwały z kolei: „Biuro Rady przekazuje uchwały do realizacji organowi, któremu powierza się ich wykonywanie.” W § 45 ust. 1 załącznika do uchwały Rada zapisała: „Obsługę biurową Sesji (wysyłanie zawiadomień, wyciągów z protokołów itp.) sprawują pracownicy Biura Rady Gminy.” Także w § 47 ust. 1 załącznika do uchwały znalazł się zapis dotyczący pracy Biura Rady: „Radni mogą zgłaszać poprawki do protokołu kierując je do Biura Rady Gminy.” a także w § 53 ust. 15 załącznika do uchwały: „Dokumenty i informacje udostępniane są w Urzędzie Gminy Jerzmanowa w biurze Rady Gminy pod nadzorem merytorycznego pracownika urzędu.”

Zdaniem Organu Nadzoru powyższe zapisy załącznika do uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 33 ust. 1-3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych.

Zgodnie bowiem z art. 33 ust. 1 i ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym wójt jest kierownikiem urzędu gminy wykonującym uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu. Wójt jest również organem właściwym do nadania w drodze zarządzenia regulaminu organizacyjnego, który określa organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy, w tym także Biura Rady (z art. 33 ust.3 ustawy o samorządzie gminnym).

Powyższe oznacza, że osoby zatrudnione w Biurze Rady są pracownikami Urzędu Gminy, a więc podlegają zwierzchnictwu służbowemu Wójta, jako kierownika Urzędu Gminy. Wynika to także z uregulowań art. 7 pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych, w którym określono, że czynności z zakresu prawa pracy w urzędzie jednostki samorządu terytorialnego wobec pozostałych pracowników

urzędu oraz wobec kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych wykonuje m.in. wójt, burmistrz, prezydent miasta.

Z powyższych przepisów zatem jasno wynika, że Wójt sprawuje władztwo organizacyjne nad aparatem pomocniczym organu gminy, określone przez ustawodawcę jako kierownictwo. Zatem to wyłącznie Wójt, jako pracodawca, wykonuje czynności w sprawach z zakresu prawa pracy oraz uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu gminy. Przepis art. 7 ustawy o pracownikach samorządowych *expressis verbis* określa podmioty dokonujące czynności z zakresu prawa pracy w imieniu różnych pracodawców samorządowych. Oznacza to, że żaden inny podmiot (poza dopuszczalnymi w przepisach ustawowych wyjątkami) nie może ingerować w czynności w sprawach z zakresu prawa pracy wobec pracowników samorządowych. Mając na uwadze powyższe należy przyjąć, że to nie Rada Gminy, ale Wójt, jako organ wykonawczy gminy i jednocześnie zwierzchnik służbowy pracowników urzędu gminy, ma wyłączne prawo do decydowania o zakresie obowiązków pracowników tego urzędu i organizowaniu pracy poszczególnych wydziałów urzędu, określonych m.in. w regulaminie organizacyjnym urzędu gminy.

W świetle wskazanych przepisów postanowienia zawarte w § 15, § 36 ust. 3 zd. 2, ust. 4, § 45 ust. 1, § 47 ust. 1 we fragmencie „kierując je do Biura Rady Gminy”, § 53 ust. 15 we fragmencie „w biurze Rady Gminy” załącznika do uchwały stanowią istotne naruszenie prawa.

W § 19 załącznika do uchwały Rada zapisała: „Wójt lub osoba do tego wyznaczona przez Wójta, obowiązany jest udzielić Radzie wszelkiej pomocy technicznej, organizacyjnej i prawnej w przygotowaniu i odbyciu Sesji.”

Tymczasem brak jest podstaw prawnych dla Rady Gminy Jerzmanowa do nakładania obowiązków na Wójta Gminy, bądź na innego pracownika Urzędu.

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie statutu gminy. Statut, zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stanowi o ustroju gminy. To, jakie kwestie podlegają regulacji w statucie, ustawodawca postanowił w poszczególnych regulacjach ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którymi w statucie określa się: – zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej (art. 5 ust. 3), – zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich (art. 11b ust. 3), – zasady i tryb działania komisji rewizyjnej (art. 18a ust. 5), – organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy (art. 22 ust. 1), – uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy (art. 51 ust. 3).

Ustawodawca nie określił jednakże w sposób szczegółowy wszystkich kwestii podlegających regulacji w statucie, pozostawiając organowi stanowiącemu ocenę co do innych jeszcze regulacji dotyczących ustroju gminy, jakie powinny się znajdować w treści statutu. Uznaniowość działania rady gminy w tym zakresie nie oznacza jednakże dowolności tego działania. Zgodnie bowiem z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy władzy publicznej, w tym również organy stanowiące, zobowiązane są do działania na podstawie i w granicach prawa. Tymczasem brak jest podstaw prawnych dla Rady Gminy Jerzmanowa do nakładania obowiązków udzielania pomocy technicznej, organizacyjnej czy prawnej na Wójta, czy też na osobę przez niego wyznaczoną. Ponadto Wójt sprawuje władztwo organizacyjne nad aparatem pomocniczym organu gminy, określone przez ustawodawcę jako kierownictwo. Zatem to wyłącznie Wójt, jako pracodawca, wykonuje czynności w sprawach z zakresu prawa pracy oraz uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu gminy.

W związku z powyższym § 19 załącznika do uchwały istotnie narusza prawo, jako podjęty bez podstawy prawnej.

W § 35 ust. 2 załącznika do uchwały Rada Gminy postanowiła, że: „Do projektów uchwał stosuje się odpowiednio przepisy rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej.”

Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Przepisy rozdziału III Konstytucji RP wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Ustanowiony w konstytucji, zamknięty katalog źródeł prawa skonstruowany jest jednocześnie w oparciu o zasadę hierarchiczności (M. Kallas, Konstytucja

Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 1997). Z zasady tej wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu. Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa obliuguje do przyjęcia interpretacyjnej dyrektywy, w myśl której przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu.

Wskazanego przepisu statutu, tj. § 35 ust. 2 załącznika do uchwały, nie da się pogodzić z obowiązującym hierarchicznym systemem źródeł prawa. Przepis wynikający z aktu prawa miejscowego nie może zastrzegać pierwszeństwa w stosowaniu przed ustawami oraz rozporządzeniami wykonawczymi, wobec których jest hierarchicznie niższy. Odesłane przez radę gminy w akcie prawa miejscowego do zastosowania przepisów rozporządzenia czy ustawy, czyli przepisów hierarchicznie wyższych, stanowi naruszenie prawa - przekroczenie kompetencji rady, gdyż potencjalny czytelnik może odnieść wrażenie, że zastosowanie przepisów rozporządzenia czy ustawy wynika z postanowień uchwały, czyli aktu niższego rzędu. Tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego rzędu. Należy przy tym zaznaczyć, że w przypadku gdy zaistnieje stan faktyczny, którego rozstrzygnięcie może nastąpić zarówno na podstawie przepisów aktu prawa miejscowego, jak i przepisów powszechnie obowiązujących na terenie całego kraju, rozstrzygnięcie powinno nastąpić w oparciu o przepisy hierarchicznie wyższe (tak też Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 4 kwietnia 2012 r. – sygn. akt IV SA/Wr 81/12).

W związku z powyższym uzasadnione jest stwierdzenie nieważności § 35 ust. 2 załącznika do uchwały.

W § 53 ust. 12 załącznika do uchwały Rada uchwaliła: „Protokoły z posiedzeń Komisji przedstawia się Wójtowi Gminy, Przewodniczącemu Rady gminy, a także każdemu kto ma w tym interes.”. Zdaniem Organu Nadzoru regulacja ta we fragmencie „kto ma w tym interes” stanowi istotne naruszenie prawa.

Przepis art. 61 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej między innymi stanowi, że obywatel ma prawo do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Zaś zgodnie z art. 61 ust. 2 Konstytucji RP prawo do uzyskania informacji obejmuje dostęp do dokumentów, które dotyczą działalności wszelkich organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Określone w powyższy sposób uprawnienie zostało skonkretyzowane w ustawie o samorządzie gminnym. Zgodnie z treścią art. 11b ust. 1 ww. ustawy działalność gminy jest jawna, a ograniczenie jawności może wynikać wyłącznie z ustaw. Ponadto z treści art. 11b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że 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. Należy więc stwierdzić, że Rada Gminy Jerzmanowa zamieszczając w statucie zapisy, które uzależniają dostęp do protokołów z posiedzeń komisji od bliżej nieokreślonego interesu wnioskodawcy, ograniczyła dostęp obywateli do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych nie mając do tego ustawowego upoważnienia. W ten sposób Rada naruszyła art. 61 ust. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 11b ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (np. wyrok WSA we Wrocławiu z 6 listopada 2008 r. sygn. akt III SA/Wr 430/08, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 7 listopada 2008 r. III SA/Wr 418/08 czy wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 marca 2011 r. sygn. akt III SA/Wr 18/11, w którym Sąd stwierdził m.in., że "protokół z sesji, już w momencie jego sporządzenia i podpisania, staje się dokumentem, który winien być udostępniany zgodnie z powołanymi wcześniej przepisami Konstytucji oraz ustawy o samorządzie gminnym. Brak bowiem jakichkolwiek regulacji ustawowych wyłączających obowiązek jego udostępnienia.” Ten wyrok, zdaniem Organu Nadzoru, będzie miał także zastosowanie do protokołu z posiedzenia komisji Rady.

W związku z powyższym uzasadnione jest stwierdzenie nieważności § 53 ust. 12 załącznika do uchwały we fragmencie „kto ma w tym interes”.

W trakcie analizy uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że także zapis § 53 ust. 14 załącznika do uchwały we fragmencie „pisemny” został podjęty z istotnym naruszeniem prawa. Rada uchwaliła w nim: „Udostępnienie dokumentów i informacji następuje na pisemny wniosek.”.

Tymczasem, zgodnie z art. 10 ustawy o dostępie do informacji publicznej: „1. Informacja publiczna, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej lub centralnym repozytorium, jest

udostępniana na wniosek. 2. Informacja publiczna, która może być niezwłocznie udostępniona, jest udostępniana w formie ustnej lub pisemnej bez pisemnego wniosku.”. Ustawa nie przewiduje żadnych wymogów formalnych dla wniosku, na podstawie którego udostępniana jest informacja publiczna.

Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 listopada 2012 r. (sygn. akt I OSK 1991/12), w którym stwierdza się, że „w ustawie o dostępie do informacji publicznej brak jest wskazania jakichkolwiek wymagań formalnych wniosku (poza utrwaleniem go w formie pisemnej). Za wniosek pisemny uznawać należy również przesłanie zapytania pocztą elektroniczną i to nawet, gdy do jego autoryzacji nie zostanie użyty podpis elektroniczny. Pogląd ten uzasadniony jest brakiem konieczności pełnego zidentyfikowania wnioskodawcy, a to ze względu na to, że żądając informacji nie musi się on wykazać jakimkolwiek interesem prawnym lub faktycznym, aby otrzymać informację”.

Należy wobec tego podkreślić, że wniosek o udzielenie informacji publicznej może przybrać każdą formę, o ile wynika z niego w sposób jasny, co jest jego przedmiotem. Za wniosek pisemny o udzielenie informacji publicznej uznać należy również przesłanie zapytania pocztą elektroniczną i to nawet gdy do jej autoryzacji nie zostanie użyty podpis elektroniczny (wyrok NSA z 16.03.2009 r. sygn. akt I OSK 1277/08, LEX 604186).

Brak więc było podstaw prawnych dla Rady Gminy Jerzmanowa do określania wymogu pisemności wniosku o udostępnienie informacji publicznej, w sytuacji gdy ustawa pozostawia w tym zakresie całkowity brak wymogów formalnych.

Organ stanowiący gminy nie został upoważniony do powtarzania czy też modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Przedstawione stanowisko znajduje odzwierciedlenie w utrwalonej linii orzeczniczej, uznającej za niedopuszczalne powtórzenie regulacji ustawowych czy też ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego (por. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. II SA/Ka 1831/02, niepubl.; wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. II SA/Ka 508/02, niepubl.). Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 października 1999 r. (sygn. II SA/Wr 1179/90, OSS 2000/1/17) uznał, że „uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy”.

Ponadto należy dodać, że cel ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz regulacja art. 10 ust. 2 tej ustawy (Informacja publiczna, która może być niezwłocznie udostępniona, jest udostępniana w formie ustnej lub pisemnej bez pisemnego wniosku.) wskazują, że postępowanie w sprawie udzielenia informacji publicznej jest odformalizowane i uproszczone, a przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego mają zastosowanie tylko w przypadkach, gdy ustawa wyraźnie tak stanowi, a więc nie dotyczy to wszczęcia postępowania w przedmiocie udzielenia informacji publicznej. Żaden z przepisów ustawy nie zobowiązuje do złożenia wniosku w formie pisemnej. Zgodnie z wyrokiem WSA w Szczecinie z dnia 4 sierpnia 2011 r., sygn. akt II SAB/Sz 46/11: „Tylko w przypadku, gdy informacja publiczna nie może być udostępniona niezwłocznie, podmiot zobowiązany do udzielenia informacji może żądać wniosku pisemnego, jednak tylko w celu umożliwienia mu prawidłowej realizacji obowiązku udostępnienia informacji.”.

Trzeba podkreślić, że organ administracji publicznej wypełniając delegację ustawową obowiązany jest działać zgodnie z udzielonym mu upoważnieniem. Każdorazowe przekroczenie zakresu kompetencji ustawowej do podjęcia uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa.

W związku z powyższym Organ Nadzoru stwierdził, że § 53 ust. 14 we fragmencie „pisemny” istotnie narusza art. 10 ustawy o dostępie do informacji publicznej w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Zdaniem Organu Nadzoru także regulacja § 53 ust. 16 załącznika do uchwały została podjęta z istotnym naruszeniem prawa. Rada ograniczyła bowiem, formy w jakich może nastąpić udzielenie informacji, określając: „Uzyskanie informacji może nastąpić w formie: a) wglądu do dokumentów, b) wydania kserokopii żadanego dokumentu.”.

Tymczasem zgodnie z art. 14 ustawy o dostępie do informacji publicznej: „1. Udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje w sposób i w formie zgodnych z wnioskiem, chyba że środki techniczne, którymi dysponuje podmiot obowiązany do udostępnienia, nie umożliwiają udostępnienia informacji w sposób i w formie określonych we wniosku. 2. Jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona

w sposób lub w formie określonych we wniosku, podmiot obowiązany do udostępnienia powiadania pisemnie wnioskodawcę o przyczynach braku możliwości udostępnienia informacji zgodnie z wnioskiem i wskazuje, w jaki sposób lub w jakiej formie informacja może być udostępniona niezwłocznie. W takim przypadku, jeżeli w terminie 14 dni od powiadomienia wnioskodawca nie złoży wniosku o udostępnienie informacji w sposób lub w formie wskazanych w powiadomieniu, postępowanie o udostępnienie informacji umarza się.”

Z art. 14 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej wynika więc, że sposób oraz forma udostępnienia informacji publicznej nie została w żaden sposób określona przez ustawodawcę, a zatem osoba wnosząca o udostępnienie informacji publicznej posiada pełną dowolność w ich wskazywaniu. Natomiast § 53 ust. 16 załącznika do uchwały przewiduje ograniczenie sposobów i form udostępniania informacji publicznej jedynie do wglądu do dokumentów i uzyskania kserokopii. Jedyne ograniczenie dotyczące formy i sposobu udostępnienia informacji publicznej jakie przewidział ustawodawca, wynika z cytowanego powyżej art. 14 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Brak jest zatem podstawy prawnej do ograniczania przez Radę Gminy Jerzmanowa sposobów i form udostępniania informacji publicznej.

Stwierdzenie nieważności § 53 ust. 16 załącznika do uchwały jest uzasadnione ze względu na naruszenie art. 14 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

W trakcie dalszej analizy uchwał, Organ Nadzoru stwierdził, iż na podstawie § 56 ust. 2 lit. e) załącznika do uchwały w związku z § 56 ust. 1 statutu Rada Gminy Jerzmanowa zobowiązała Komisję Rewizyjną do składania Radzie, w terminie do dnia 31 marca każdego roku, rocznego sprawozdania ze swojej działalności w roku poprzednim, zawierającego m.in. ocenę wykonania budżetu Gminy za rok ubiegły.

Tymczasem zgodnie z art. 267 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych 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, zawierające zestawienie dochodów i wydatków wynikające z zamknięć rachunków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności nie mniejszej niż w uchwale budżetowej. Natomiast na podstawie art. 270 ustawy o finansach publicznych: „1. Sprawozdanie finansowe jednostki samorządu terytorialnego zarząd przekazuje organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, w terminie do dnia 31 maja roku następującego po roku budżetowym. 2. Komisja rewizyjna organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego rozpatruje sprawozdanie finansowe, sprawozdanie z wykonania budżetu wraz z opinią regionalnej izby obrachunkowej o tym sprawozdaniu oraz informację, o której mowa w art. 267 ust. 1 pkt 3. W przypadku gdy jednostka samorządu terytorialnego jest obowiązana do badania sprawozdania finansowego, o którym mowa w art. 268, przedmiotem rozpatrzenia przez komisję rewizyjną jest również opinia z tego badania. 3. Komisja rewizyjna przedstawia organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, w terminie do dnia 15 czerwca roku następującego po roku budżetowym, wniosek w sprawie absolutorium dla zarządu. 4. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego rozpatruje i zatwierdza sprawozdanie finansowe jednostki samorządu terytorialnego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu, w terminie do dnia 30 czerwca roku następującego po roku budżetowym.”

Skoro zatem sprawozdanie finansowe przekazuje się Radzie do dnia 31 maja, a sprawozdanie roczne z wykonania budżetu przedstawia się w terminie do dnia 31 marca, po czym sprawozdania te rozpatruje Komisja Rewizyjna, to zapis Statutu w części dotyczącej nałożenia na Komisję Rewizyjną obowiązku złożenia do dnia 31 marca sprawozdania z działalności, obejmującego ocenę wykonania budżetu, stoi w sprzeczności z art. 267 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 270 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Trzeba podkreślić, że organ administracji publicznej wypełniając delegację ustawową obowiązany jest działać zgodnie z udzielonym mu upoważnieniem. Każdorazowe przekroczenie zakresu kompetencji ustawowej do podjęcia uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa. Z powołanych powyżej przepisów ustawy wprost wynika, jakie terminy na ocenę wykonania budżetu Gminy za rok ubiegły oraz przedłożenie wniosku w sprawie absolutorium przez Komisję Rewizyjną przewidział ustawodawca, i z uwagi na to nie jest dopuszczalne powtarzanie czy też modyfikowanie tych postanowień w uchwale organu stanowiącego gminy. Organ stanowiący gminy nie został upoważniony do powtarzania czy też modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Przedstawione stanowisko znajduje odzwierciedlenie w utrwalonej linii orzeczniczej, uznającej za niedopuszczalne powtórzenie regulacji ustawowych czy też ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego (por. wyrok NSA z dnia

30 stycznia 2003 r., sygn. II SA/Ka 1831/02, niepubl.; wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. II SA/Ka 508/02, niepubl.). Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 października 1999 r. (sygn. II SA/Wr 1179/90, OSS 2000/1/17) uznał, że „uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy”.

Biorąc pod uwagę powyższe uznać należy za zasadne stwierdzenie nieważności § 56 ust. 2 lit. e) statutu, jako regulacji będącej modyfikacją przepisów ustawy o finansach publicznych.

Ponadto Komisję rewizyjną powołuje się w celu kontrolowania działalności wójta gminy oraz gminnych jednostek organizacyjnych (art. 18a ust. 1 ustawy), jak również wykonywania innych zadań kontrolnych zleconych przez radę gminy (art. 18a ust. 4 zd. 1 ustawy). Oprócz zadań kontrolnych ustawa o samorządzie gminnym nałożyła na komisję rewizyjną także pewne zadania o charakterze opiniodawczo-wnioskowym, lecz stwierdzić należy, że komisja rewizyjna nie ma uprawnień nadzorczych. Może ona badać i oceniać prawidłowość działań kontrolowanych organów i jednostek organizacyjnych, nie może im jednak wydawać wiążących dyspozycji dotyczących usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości ("zaleceń pokontrolnych"), usuwać ich we własnym zakresie ani stosować sankcji wobec osób winnych zaistnienia tych nieprawidłowości. Z tego też powodu nie można uznać, by dopuszczalne było zobowiązanie kierowników kontrolowanych podmiotów do zapewnienia warunków i środków niezbędnych do prawidłowego przeprowadzenia kontroli.

W § 57 ust. 3 załącznika do uchwały Rada zapisała: „Kierownik kontrolowanego podmiotu zobowiązany jest zapewnić warunki i środki niezbędne do prawidłowego przeprowadzenia kontroli.” Regulacja ta odnosi się do kontroli przeprowadzanych przez Komisję Rewizyjną Rady Gminy Jerzmanowa. Jednakże zdaniem Organu Nadzoru zapis ten stanowi przekroczenie upoważnienia do określania w statucie gminy zasady i trybu działania komisji rewizyjnej (art. 18a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym), gdyż nałożenie obowiązków określonego zachowania na kierowników kontrolowanego podmiotu nie mieści się w zakresie zasad i trybu działania komisji rewizyjnej.

Ponadto Komisję rewizyjną powołuje się w celu kontrolowania działalności wójta gminy oraz gminnych jednostek organizacyjnych (art. 18a ust. 1 ustawy), jak również wykonywania innych zadań kontrolnych zleconych przez radę gminy (art. 18a ust. 4 zd. 1 ustawy). Oprócz zadań kontrolnych ustawa o samorządzie gminnym nałożyła na komisję rewizyjną także pewne zadania o charakterze opiniodawczo-wnioskowym, lecz stwierdzić należy, że komisja rewizyjna nie ma uprawnień nadzorczych. Może ona badać i oceniać prawidłowość działań kontrolowanych organów i jednostek organizacyjnych, nie może im jednak wydawać wiążących dyspozycji dotyczących usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości ("zaleceń pokontrolnych"), usuwać ich we własnym zakresie ani stosować sankcji wobec osób winnych zaistnienia tych nieprawidłowości. Z tego też powodu nie można uznać, by dopuszczalne było zobowiązanie kierowników kontrolowanych podmiotów do zapewnienia warunków i środków niezbędnych do prawidłowego przeprowadzenia kontroli.

Należy mieć na względzie, że Rada Gminy Jerzmanowa w swej działalności uchwałodawczej związana jest zasadą legalizmu, wynikającą z art. 7 Konstytucji RP, a wyrażającą się w konieczności działania na podstawie i w granicach prawa, a także art. 94 Konstytucji RP, w oparciu o który 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.

Wobec powyższego zapis § 57 ust. 3 załącznika do uchwały należy uznać za podjęty z istotnym naruszeniem art. 18a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7 Konstytucji RP.

W § 58 ust. 3 załącznika do uchwały Rada Gminy Jerzmanowa nałożyła obowiązki na radnych: „Do obowiązków radnego należy w szczególności utrzymywanie więzi z mieszkańcami oraz ich organizacjami poprzez: a. Informowanie mieszkańców o sprawach Gminy i konsultowanie istotnych spraw ich dotyczących, b. przyjmowanie wniosków, postulatów i skarg mieszkańców oraz przedkładanie ich organom Gminy do rozpatrzenia.”

Tymczasem zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym: „Radny obowiązany jest kierować się dobrem wspólnoty samorządowej gminy. Radny utrzymuje stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami, a w szczególności przyjmuje zgłaszane przez mieszkańców gminy postulaty i przedstawia je organom gminy do rozpatrzenia, nie jest jednak związany instrukcjami wyborców.”

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

Powyższy przepis, w ocenie Organu Nadzoru, ani żaden inny przepis ustawy nie uprawnia Rady Gminy Jerzmanowa do określenia sposobu wykonywania mandatu radnego uzyskanego w drodze wyborów powszechnych.

Zapisy § 58 ust. 3 zostały zatem wprowadzone do załącznika do przedmiotowej uchwały z przekroczeniem zakresu upoważnienia zawartego w art. 18 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Zakwestionowana regulacja, nie dotyczy bowiem problemów natury ustrojowej, zastrzeżonych do unormowań statutowych określonych w art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, ale odnosi się do treści art. 23 i następnych ustawy określających obowiązki radnych.

Jak zaznaczano powyżej, Rada Gminy Jerzmanowa w swej działalności uchwałodawczej związana jest zasadą legalizmu, wynikającą z art. 7 Konstytucji RP, a wyrażającą się w konieczności działania na podstawie i w granicach prawa, a także art. 94 Konstytucji RP, w oparciu o który 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.

Również Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z 8 maja 2008 r. sygn. akt: III SA/Wr 119/08, wskazał, iż: "ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) nie zawiera przepisu mogącego stanowić podstawę normatywnego określenia w statucie gminy obowiązków radnego ponad ustalone w jej art. 23 ust. 1."

Sąd stwierdził także: „Powyższe oznacza w szczególności, że [...] Mieszkańcy nie mogą zmusić radnego do ściśle wyznaczonych działań [...]. W rezultacie za wyniki zgodnych z prawem działań wynikających z wykonywania mandatu radny ponosi przed wyborcami jedynie odpowiedzialność polityczną, która jest weryfikowana podczas wyborów do rady następnej kadencji. Jest to o tyle istotne dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy, że skoro wyborcy nie mogą ograniczać swobody radnego w wykonywaniu jego mandatu, to tym bardziej rada gminy, ani jej przewodniczący nie mogą (bez wyraźnej podstawy ustawowej) dodatkowo krępować radnego” (wyrok WSA z dnia 4 lipca 2013 r., II SA/Ke 461/13, LEX nr 1363032; porównaj: wyrok WSA z dnia 19 września 2014 r., III SA/Łd 676/14, LEX nr 1520757; wyrok NSA z dnia 17 listopada 1997 r., SA/Wr 2515/95, LEX nr 24543). Nie budzi wątpliwości trafność wskazań Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, że ustawa o samorządzie gminnym, „zgodnie z przyjętym modelem wolnego mandatu radnego, nie zawiera [...] przepisu, który mógłby stanowić podstawę normatywnej regulacji w tym zakresie o charakterze wykonawczym.”

Także w innych ustawach, regulujących kwestie związane z mandatem radnego [...] brak jest takiego przepisu (wyrok WSA z dnia 8 maja 2008 r., III SA/Wr 119/08, LEX nr 506816; porównaj: wyrok WSA z dnia 3 listopada 2008 r. IV SA/Gl 396/08, LEX nr 509626; wyrok WSA z dnia 22 sierpnia 2013 r., II SA/Ke 449/13, LEX nr 135644).

W związku z powyższym uzasadnione jest stwierdzenie nieważności § 58 ust. 3 załącznika do uchwały, jako podjętego z istotnym naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 1, art. 23 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i art. 7 Konstytucji RP.

W myśl § 62 załącznika do uchwały Rada Gminy Jerzmanowa może odbywać wspólne sesje z radnymi innych jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności dla rozpatrywania i rozstrzygnięcia ich wspólnych spraw (ust. 1). Wspólne sesje organizują przewodniczący rad zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego (ust. 2). Zawiadomienie o wspólnej sesji podpisują wspólnie przewodniczący lub upoważnieni wiceprzewodniczący jednostek samorządu terytorialnego (ust. 3). Zgodnie zaś

z § 63 załącznika do uchwały, koszty wspólnej sesji ponoszą równomiernie zainteresowane jednostki samorządu terytorialnego, chyba że radni uczestniczący we wspólnej sesji postanowią inaczej (ust. 2). Przebieg obrad może być uregulowany wspólnym regulaminem (ust. 2).

Powyższymi zapisami Rada Gminy Jerzmanowa wprowadziła instytucję odbywania sesji rady gminy z radami innych jednostek samorządu terytorialnego w celu rozpatrywania i rozstrzygania wspólnych dla nich spraw. Wprowadziła także procedurę dotyczącą kwestii ich zwoływania oraz uchwalania przez odpowiednie rady wspólnego regulaminu obrad.

Tymczasem przytoczone regulacje nie znajdują uzasadnienia i zostały przyjęte z przekroczeniem upoważnienia określonego przepisami ustawy o samorządzie gminnym. W kontekście przepisów ustrojowych należy stwierdzić, że kompetencje uchwałodawcze na poziomie gminy przysługują radzie gminy, jako jej organowi stanowiącemu. Ustawa o samorządzie gminnym przewiduje, iż współdziałanie gmin w realizacji zadań publicznych może odbywać się w ramach prawa publicznego (administracyjnego) lub prywatnego (cywilnego). Współdziałanie gmin w pierwszej z wymienionych form następuje na podstawie porozumień (art. 8 ust. 2a, art. 74), w ramach stowarzyszeń (Rozdział 9) i związków międzygminnych (art. 64 - 73a). W ramach tych rozwiązań gmina ma możliwość realizowania swoich zadań poprzez dokonywanie odpowiednich czynności, prawnie doniosłych. Nie ma natomiast takiej możliwości w przypadku wspólnych sesji poszczególnych rad, które są formą współpracy o charakterze tylko i wyłącznie faktycznym.

W ujęciu prawnym wspólne sesje należy traktować jako przeprowadzone w tym samym miejscu i czasie odrębne sesje poszczególnych rad, które mogą realizować własne kompetencje, podejmując w ich zakresie odrębne uchwały. Wspólnie obradujące rady nie są więc jednolitym organem, który posiada możliwość dokonywania jakichkolwiek czynności prawnych we własnym imieniu. Jak słusznie podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 11 kwietnia 2001 r. (sygn. akt SA/Sz 2428/00) gminą, w rozumieniu art. 1 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, jest twór prawny złożony z dwóch elementów: wspólnoty samorządowej oraz odpowiedniego terytorium. W świetle uregulowań ww. ustawy rada gminy może podejmować uchwały obowiązujące na terenie tej gminy. Wykonywanie zadań publicznych przekraczających możliwość jednej gminy następuje wyłącznie w drodze współdziałania międzygminnego (art. 10 ustawy).

Jak już zaznaczano powyżej, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). Zgodnie zaś z art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Tak więc podstawą aktu normatywnego o zewnętrznym oddziaływaniu – aktu prawa miejscowego - musi być wyraźne upoważnienie ustawowe zawarte w ustawie szczególnej. Tym samym realizacja przez organ stanowiący określonej normy kompetencyjnej musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „Stosując przy interpretacji art. 87 ust.1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...).”

Mając powyższe na uwadze uzasadnione jest stwierdzenie nieważności § 62 i § 63 załącznika do uchwały, jako istotnie naruszających art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7 Konstytucji RP, gdyż podjętych bez podstawy prawnej.

W § 79 ust. 4 załącznika do uchwały Rada Gminy Jerzmanowa uchwaliła: „Organ uchwałodawczy jednostki pomocniczej składa sprawozdanie z działalności finansowej jednostki Skarbnikowi Gminy w okresach półrocznych oraz na każdorazowe żądanie Skarbnika Gminy.”

Tymczasem zgodnie z art. 35 ustawy o samorządzie gminnym: „1. Organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. 2. Statut może przewidywać powołanie jednostki niższego rzędu w ramach jednostki pomocniczej. 3. Statut jednostki pomocniczej określa w szczególności: 1) nazwę i obszar jednostki pomocniczej; 2) zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej; 3) organizację i zadania organów jednostki pomocniczej; 4) zakres zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji; 5) zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej.”.

Zdaniem Organu Nadzoru przedmiotowa regulacja § 79 ust. 4 załącznika do uchwały, nakładająca na organ uchwałodawczy jednostki pomocniczej obowiązek składania sprawozdań z działalności finansowej jednostki Skarbnikowi Gminy w okresach półrocznych oraz na każdorazowe żądanie Skarbnika Gminy, stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego odnośnie statutu gminy. Zapis § 79 ust. 4 załącznika do uchwały nie dotyczy bowiem problemów natury ustrojowej, zastrzeżonych do unormowań statutu gminy, określonych w art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, ale odnosi się do treści art. 35 ust. 1 i ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, który normuje zakres obowiązkowej regulacji statutu jednostki pomocniczej, w tym obowiązkowe określenie zakresu i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej.

Po raz kolejny należy zaznaczyć, iż organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). Zgodnie zaś z art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Tak więc realizacja przez organ stanowiący określonej normy kompetencyjnej musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa.

Ponadto, powołany przepis art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym jest rozwinięciem, określonej w art. 5 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, kompetencji rady gminy w zakresie tworzenia jednostek pomocniczych. Jednocześnie w art. 35 ust. 3 ustawy ustawodawca określił zakres przedmiotowy unormowań, jakie bezwzględnie powinien zawierać statut jednostki pomocniczej. Jednym z takich elementów jest, zgodnie z art. 35 ust. 3 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym ustalenie zakresu i form kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej. Zakres wskazanej w tym przepisie kompetencji zezwala uchwałodawcy jedynie na określenie form i zakresu nadzoru i kontroli, natomiast podmioty uprawnione do ich przeprowadzania sprecyzowane zostały w przepisach ustawowych. W art. 35 ust. 3 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, określając wykonawcę nadawanych uprawnień kontrolno – nadzorczych, ustawodawca wskazał na organy gminy. Pojęcie to ulega sprecyzowaniu w art. 11a ustawy o samorządzie gminnym, w którym zawarto zamknięty katalog organów gminy: Organami gminy są: rada gminy, wójt (burmistrz, prezydent miasta). Jak z powyższego wynika, skarbnik gminy nie został przez ustawodawcę uznany za jej organ, co powoduje, że nie można nadać mu uprawnień kontrolnych w stosunku do jednostki pomocniczej gminy. Wobec powyższego, w ocenie organu nadzoru, kwestionowany zapis, powierzający sprawowanie kontroli gospodarki finansowej sołectwa Skarbnikowi Gminy narusza art. 35 ust. 3 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym. Skarbnik Gminy nie posiada bowiem statusu organu gminy, jest on pracownikiem samorządowym - głównym księgowym budżetu gminy powoływanym i odwoływanym przez radę gminy.

W związku z powyższym § 79 ust. 4 załącznika do uchwały istotnie narusza art. 22 ust. 1 oraz art. 35 ust. 3 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
T. Smolarz