



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 10 lutego 2016 r.

Poz. 688

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.169.4.2016.MS6 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 3 lutego 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

§ 22 ust. 2, § 26 ust. 1 zdanie drugie, § 33 ust. 4, § 57, § 71, § 88 zdanie pierwsze, § 90 ust. 3, § 99 ust. 2 we fragmencie „lub nie są wywieszone na tablicy ogłoszeń” załącznika do uchwały nr XIII/104/2015 Rady Gminy Żukowice z dnia 30 grudnia 2015 r. r. w sprawie uchwalenia statutu gminy Żukowice.

Uzasadnienie

Rada Gminy Żukowice, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515), zwanej dalej także ustawą, podjęła na sesji w dniu 30 grudnia 2015 r. uchwałę nr XIII/104/2015 w sprawie uchwalenia statutu gminy Żukowice, zwaną dalej także uchwałą.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 12 stycznia 2016 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że:

- § 22 ust. 2 załącznika do uchwały istotnie narusza art. 20 ust. 1a ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.),

- § 26 ust. 1 zdanie drugie załącznika do uchwały istotnie narusza art. 61 ust. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 11b ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym,

- § 33 ust. 4 załącznika do uchwały istotnie narusza art. 20 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 2 Konstytucji RP,

- § 57 załącznika do uchwały podjęto z istotnym naruszeniem art. 25 a ustawy o samorządzie gminnym,

- § 71 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,

- § 88 zdanie pierwsze oraz § 90 ust. 3 załącznika do uchwały istotnie naruszają art. 58 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i art. 23 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym,

- § 99 ust. 2 we fragmencie „lub nie są wywieszone na tablicy ogłoszeń” podjęto z istotnym naruszeniem art. 10 ust. 1 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.

Podstawą prawną podjęcia przez Radę Gminy Żukowice uchwały XIII/ 104/2015 w sprawie uchwalenia statutu gminy Żukowice jest art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym: „Do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie statutu gminy ” oraz 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 trakcie analizy uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że § 22 ust. 2 załącznika do uchwały istotnie narusza art. 20 ust. 1a o samorządzie gminnym. W § 22 ust. 2 załącznika do uchwały Rada uchwaliła bowiem: „Przewodniczący Rady, za zgodą Rady, w uzasadnionych przypadkach może dokonać zmiany kolejności rozpatrywania punktów porządku obrad.”.

Tymczasem ustawa o samorządzie gminnym w art. 20 ust. 1a mówi, że: „1a. Rada gminy może wprowadzić zmiany w porządku bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady.”

Powyższe oznacza, że dokonanie zmiany porządku obrad dopuszczalne jest w każdym przypadku, pod warunkiem, że nastąpi to w trybie określonym w art. 20 ust. 1a ustawy o samorządzie gminnym, mianowicie rada wyrazi zgodę na zmianę porządku obrad bezwzględną większością głosów swego ustawowego składu. Do zmiany porządku obrad nie jest zatem wymagane wystąpienie tzw. uzasadnionego przypadku, na który wskazuje Rada. Należy przy tym mieć na uwadze również art. 20 ust. 4 w związku z ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, dotyczące zmiany porządku obrad w przypadku zwołania sesji na wniosek wójta lub co najmniej 1/4 ustawowego składu rady gminy, które to regulacje wprowadzają dodatkowy wymóg uzyskania zgody na zmianę porządku obrad w sytuacji, kiedy to zwołanie sesji nastąpiło nie z inicjatywy Przewodniczącego Rady, ale na wniosek wójta lub co najmniej 1/4 ustawowego składu rady.

Zapis § 22 ust. 2 załącznika do uchwały należy więc uznać za modyfikację przepisów ustawowych.

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 należy zwrócić uwagę na przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. 2002 r. Nr 100, poz. 908), gdzie według § 115 w związku z § 143 załącznika do tego aktu, w uchwale rady gminy zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). W świetle treści § 116 i § 136 w związku z § 143 załącznika do „Zasad techniki prawodawczej” narusza obowiązujący porządek prawny zmodyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy bez wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego (w akcie takim nie zamieszcza się bez upoważnienia ustawowego przepisów niezgodnych z ustawą). Zgodnie z § 118 w związku z § 143 załącznika do „Zasad techniki prawodawczej”, w akcie prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych. Rada Gminy nie ma zatem prawa

powielać a tym bardziej modyfikować uregulowań ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych.

Mając na uwadze treść art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa oraz art. 94 Konstytucji stanowiącego, że organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, należy stwierdzić, że 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 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 jakiegokolwiek 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 § 22 ust. 2 załącznika do uchwały.

W § 26 ust. 1 załącznika do uchwały Rada zapisała: „Sprawy osobowe Rada rozpatruje w obecności zainteresowanego. Rada może jednak postanowić inaczej.” Regulacja ta w zakresie zdania drugiego istotnie narusza zasadę jawności wyrażoną w art. 11b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

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 ustawy o samorządzie gminnym 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 Żukowice zamieszczając w statucie zapisy, które wprowadzają możliwość dla Rady do wprowadzenia ograniczenia wstępu na sesje Rady przy rozpatrywaniu spraw osobowych, ograniczyła prawo obywateli do wstępu na sesje rady gminy, 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 związku z powyższym, uzasadnione jest stwierdzenie nieważności § 26 ust. 1 zdanie drugie załącznika do uchwały, jako podjętych z istotnym naruszeniem art. 61 ust. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 11b ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym.

W § 33 załącznika do uchwały Rada uregulowała kwestie projektów uchwał przedkładanych przez Wójta: „3. Wójt Gminy przedkłada Przewodniczącemu własne projekty uchwał najpóźniej na 7 dni przed terminem sesji zwyczajnej. Projekt powinien zawierać pisemne uzasadnienie i akceptację radcy prawnego lub adwokata pod względem formalno-prawnym. 4. W uzasadnionych przypadkach termin określony w ust. 3 może ulec skróceniu.”

Regulacja § 33 ust. 4 załącznika do uchwały jest jednakże niespójna z zapisem § 17 ust. 2 załącznika do uchwały, określającego termin doręczenia radnym materiałów przed sesją: „O terminie, miejscu i ustalonym porządku obrad sesyjnych powiadamia się radnych najpóźniej na 7 dni przed terminem obrad, za pomocą poczty lub w inny skuteczny sposób. Do zawiadomień dołącza się projekty uchwał a także inne niezbędne materiały związane z porządkiem obrad.” W tych przepisach Rada nie przewidziała bowiem możliwości skrócenia terminu na doręczenie radnym materiałów przed sesją, w sytuacji gdy Wójt przedstawi Przewodniczącemu własne projekty uchwał, w trybie § 33 ust. 4 załącznika do uchwały, które muszą później zostać rozesłane do radnych.

Dodać należy także, iż 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. Wniosek o zwołanie sesji powinien spełniać wymogi określone w ust. 1 w zdaniu drugim.” Ustawa nie przewiduje więc możliwości skrócenia terminu na zwołanie sesji, a więc także na doręczenie radnym materiałów przed sesją. Ponadto zdanie drugie art. 20 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym odsyła do ust. 1 zd. drugiego tj. do regulacji, zgodnie z którą: „Do zawiadomienia o zwołaniu sesji dołącza się porządek obrad wraz z projektami uchwał”. Co potwierdza, iż w terminie, wyznaczonym przez ustawę na zawiadomienie o sesji musi być dostarczony radnym także porządek obrad z projektami uchwał.

Zgodnie z art. 2 Konstytucji Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Ten przepis Ustawy Zasadniczej nakłada na organy tworzące system prawa, w tym także na Radę Gminy Żukowice, obowiązek formułowania przepisów prawnych w sposób jasny i precyzyjny. Postulat przejrzystości systemu prawa, znajdujący oparcie w art. 2 Konstytucji RP, rozumieć należy jako dyrektywę takiego tworzenia regulacji prawnej, by sytuacja prawna jednostki była czytelna i jednoznaczna. Realizacja tego założenia daje obywatelowi szansę zrozumienia efektów działalności organu uchwałodawczego. Postulat ten należy także odnieść do radnych, którzy dostaną materiały na sesję w okresie krótszym niż uchwalony w § 17 ust. 2 załącznika do uchwały, ze względu na skorzystanie Wójta z zapisów § 33 ust. 4 załącznika do uchwały. Równocześnie uchwała w sprawie statutu gminy, musi w szczególności być jasna i czytelna dla wszystkich zainteresowanych mieszkańców Gminy. Każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwali mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie.

W związku z powyższym uzasadnione jest stwierdzenie nieważności § 33 ust. 4 załącznika do uchwały ze względu na istotne naruszenie z art. 20 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 2 Konstytucji RP.

W trakcie dalszej analizy uchwały, Organ Nadzoru stwierdził, iż § 57 załącznika do uchwały podjęto z istotnym naruszeniem art. 25 a ustawy o samorządzie gminnym. W § 57 załącznika do uchwały Rada zapisała: „1. Członkowie Komisji rewizyjnej podlegają wyłączeniu od udziału w jej działaniach w sprawach, w których może powstać podejrzenie o ich stronnictwość lub interesowność. 2. W sprawie wyłączenia poszczególnych członków decyduje pisemnie Przewodniczący Komisji Rewizyjnej. 3. O wyłączeniu przewodniczącego komisji rewizyjnej decyduje rada. 4. Wyłączony członek Komisji Rewizyjnej może odwołać się na piśmie od decyzji o wyłączeniu do rady w terminie 3 dni od daty powzięcia wiadomości o treści tej decyzji.”.

Tymczasem zgodnie z art. 25a ustawy o samorządzie gminnym: „Radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego.”. Ustawa przewiduje więc wyłączenie radnego jedynie w głosowaniu w radzie lub w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego. Ustawodawca nie przewidział wyłączenia od działania w sprawach, w których może powstać podejrzenie o ich stronnictwość lub interesowność. Użyte w ustawie określenie "interes prawny" jest przy tym pojęciem obiektywnym w odróżnieniu od okoliczności mogących wywołać wątpliwości (podejrzenie o stronnictwość lub interesowność), które mają charakter subiektywny. Wydaje się, iż członkami Komisji Rewizyjnej ze względu na jej szczególny charakter i uprawnienia przyznane ustawowo nie powinni stać się 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

wylączenia od udziału w jej pracach ani na mocy decyzji przewodniczącego komisji ani też uchwały rady chyba, że rada podejmie decyzję o zmianie składu osobowego komisji rewizyjnej. Przepisy obowiązujących ustaw nie przewidują prawa radnego, członka komisji, do odwoływania się do rady w ramach ochrony swych praw w sprawach związanych z pracami komisji. Ponadto należy wskazać, iż zgodnie z powołanym art. 25a ustawy wyłączenie dotyczy samego głosowania w radzie, czy komisji, a nie pracy w radzie, czy komisji, w tym także „udziału w działaniach”.

Należy wskazać, że powtórzenie, a tym bardziej modyfikacja i uzupełnienie przepisów ustawowych przez przepisy uchwały może 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 należy zwrócić uwagę na przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. 2002 r. Nr 100, poz. 908), gdzie według § 115 w związku z § 143 załącznika do tego aktu, w uchwale rady gminy zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). W świetle treści § 116 i § 136 w związku z § 143 załącznika do „Zasad techniki prawodawczej” narusza obowiązujący porządek prawny zmodyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy bez wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego (w akcie takim nie zamieszcza się bez upoważnienia ustawowego przepisów niezgodnych z ustawą). Zgodnie z § 118 w związku z § 143 załącznika do „Zasad techniki prawodawczej”, w akcie prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych. Rada Gminy nie ma zatem prawa powielać a tym bardziej modyfikować uregulowań ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych.

Należy podkreślić, iż w świetle art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Realizując kompetencję organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. 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 (...)” Należy również pamiętać, że organy władzy publicznej, do których zaliczane są również organy jednostek samorządu terytorialnego, działają na podstawie i w granicach prawa. O ile jednostka ma swobodę działania zgodnie z zasadą, że co nie jest wyraźnie zabronione przez prawo, jest dozwolone, to organy władzy publicznej mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia, przy czym obywatel może zawsze domagać się podania podstawy prawnej, na jakiej organ podjął konkretną działalność. Jest to zgodne z wymogami wynikającymi z zasady demokratycznego państwa prawnego (W. Skrzydło, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Zakamycze 2002, wyd. V). Oznacza to, że każde działanie organu władzy publicznej musi znajdować uzasadnienie w przepisie aktu prawnego wyższego rzędu. Dotyczy to również organów jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto akty prawa stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego powinny regulować tylko te kwestie, które wynikają z normy kompetencyjnej. Z kolei kwestie te powinny być regulowane tylko przez ten organ, który jest wskazany w normie kompetencyjnej.

Należy podkreślić, iż w świetle art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy W związku powyższym, uzasadnione jest stwierdzenie nieważności § 57 załącznika do uchwały, jako podjętego z istotnym naruszeniem art. 25 a ustawy o samorządzie gminnym.

W § 71 załącznika do uchwały Rada zapisała: „1.Kierownik kontrolowanego podmiotu obowiązany jest zapewnić warunki i środki niezbędne do prawidłowego przeprowadzenia kontroli. 2. Kierownik kontrolowanego podmiotu obowiązany jest w szczególności przedkładać na żądanie kontrolujących dokumenty i materiały niezbędne do przeprowadzenia kontroli oraz umożliwienia kontrolującym wstępu do

obiektów i pomieszczeń kontrolowanego podmiotu. 3. Kierownik kontrolowanego podmiotu, który odmówił wykonania czynności, o których mowa w ust. 1-2 obowiązany jest do niezwłocznego złożenia na ręce przewodniczącego komisji pisemnego wyjaśnienia, które dołączone jest do protokołu z kontroli. 4. Na żądanie kontrolujących, kierownik kontrolowanego podmiotu obowiązany jest udzielić ustnych i pisemnych wyjaśnień, także w przypadkach innych niż określone w ust. 3.”.

Regulacje te odnoszą się do kontroli przeprowadzanych przez Komisję Rewizyjną Rady Gminy Żukowice. Jednakże zdaniem Organu Nadzoru zapisy te stanowią przekroczenie upoważnienia do określania w statucie gminy zasad 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, przedkładania na żądanie kontrolujących dokumentów i materiałów niezbędnych do przeprowadzenia kontroli oraz zobowiązanie kierowników do umożliwienia kontrolującym wstępu do obiektów i pomieszczeń kontrolowanego podmiotu. Jako nie mający uzasadnienia prawnego należy uznać także obowiązek udzielania wyjaśnień na żądanie kontrolujących.

Należy mieć na względzie, że Rada Gminy Żukowice 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 zapisy § 71 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 § 88 załącznika do uchwały Rada zapisała: „Warunkiem utworzenia klubu jest zadeklarowanie w nim udziału przez co najmniej 5 radnych. Każdy radny może być członkiem jednego klubu.” Regulacja § 88 załącznika do uchwały w zakresie zdania pierwszego została jednak podjęta z istotnym naruszeniem prawa. Również § 90 ust. 3 załącznika do uchwały podjęto z naruszeniem prawa. Rada zapisała w nim: „Kluby podlegają rozwiązaniu, gdy liczba ich członków spadnie poniżej 5 osób.”.

Należy wskazać, że zgodnie z art. 23 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym radni mogą tworzyć kluby radnych działające na zasadach określonych w statucie gminy. Z przytoczonego przepisu wynika upoważnienie dla rady gminy do uregulowania w statucie zasad działalności klubów radnych.

Zdaniem organu nadzoru przy ustalaniu zasad działania klubów radnych, Rada powinna mieć na względzie art. 58 ust. 1 Konstytucji RP, który każdemu zapewnia wolność zrzeszania się. Wolność zrzeszania się jest bowiem konstytucyjną zasadą, którą w odniesieniu do rady gminy należy rozumieć jako wolność zakładania klubów i wolność zrzeszania się w nich przez radnych. Konstytucyjną zasadę wolności zrzeszania się potwierdza właśnie art. 23 ustawy o samorządzie gminnym, który przyznaje radnym prawo tworzenia klubów i nie wprowadza w tej materii żadnych dodatkowych wymogów ani ograniczeń. Określając zasady działania klubów, rada nie może więc wprowadzać ograniczeń, które nie pozwalałyby na korzystanie przez radnych z prawa zrzeszania się w klubach według określonych kryteriów, najczęściej politycznych lub społecznych (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 maja 2005 r., sygn. akt OSK 1616/04; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 28 czerwca 2004 r., sygn. akt III SA/KR 349/04; wyrok WSA w Krakowie z dnia 24 kwietnia 2007 r., sygn. akt III SA/Kr 342/07; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 6 kwietnia 2004 r., sygn. akt II SA/Ol 1560/03; wyrok NSA

z dnia 28 listopada 1996 r., sygn. akt II SA 910/96 oraz wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 października 2008 r., sygn. akt III SA/Wr 337/08, niepubl.). Warto przy tym dodać, że klub radnych nie jest organem rady, a stanowi formę organizacji radnych zorientowaną przede wszystkim na strukturę polityczną (orzeczenie TK z 23 kwietnia 1996 r., sygn. akt K. 29/95, OTK ZU 1996/2 poz. 10).

W ocenie organu nadzoru określenie pięciu radnych jako minimalnej liczby radnych tworzących klub, przy ustawowym składzie rady wynoszącym 15 radnych, w istotny sposób ogranicza możliwość zrzeszania się w formie klubów wszystkich radnych wchodzących w skład rady. Stanowisko takie zostało również wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 15 października 2008 r. (sygn. akt III SA/Wr 337/08) „W niniejszej sprawie należy zatem zgodzić się z Wojewodą, że określenie pięciu radnych jako minimalnej liczby radnych tworzących klub, przy ustawowym składzie rady wynoszącym 15 radnych, w istotny sposób ogranicza możliwość zrzeszania się w formie klubów wszystkich radnych wchodzących w skład Rady.” Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 23 maja 2005 r. (OSK 1616/04) stwierdził, że: „Zadania i kompetencje klubów muszą być powiązane z funkcjonowaniem rady. Dlatego też, to radzie powierzono kompetencje do określania zasad działania tych klubów, co obejmuje także określanie ich limitów osobowych. Jednak zasady te, a zwłaszcza określanie wysokiego progu liczbowego umożliwiającego utworzenie klubu nie mogą stwarzać przeszkód w korzystaniu przez radnych z prawa zrzeszania się w klubach, według określonych kryteriów społeczno-politycznych. Podzielić trzeba pogląd prawny Naczelnego Sądu Administracyjnego, sformułowany w wyroku z 28 listopada 1996 r., II SA 910/96, ONSA 1997, z. 4, poz. 167, zgodnie, z którym przy niewielkiej liczebności ustawowego składu rady, ustalenie w statucie gminy wysokiego progu liczbowego tworzenia klubów radnych, stanowi istotne naruszenie art. 23 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Dodać trzeba, iż art. 58 ust. 1 Konstytucji RP każdemu zapewnia wolność zrzeszania się. Nie można więc tak interpretować przepisu art. 23 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, aby taką wolność zrzeszania się radnych w klubach radnych formalnie gwarantować, ale w praktyce, w sposób sprzeczny z tym przepisem, a także zarówno z art. 58 ust. 1 jak i z art. 2 Konstytucji RP (zasada demokratycznego państwa prawnego), ograniczać.(...) Ustanawianie więc progów liczbowych umożliwiających tworzenie i funkcjonowanie klubów radnych, na bardzo wysokim poziomie, w praktyce dezawuuje ową wolność zrzeszania się rozumianą, w kontekście rozpoznawanej sprawy, jako wolność zakładania klubów radnych. Jest rzeczą oczywistą, że progi liczbowe dla istnienia klubu muszą istnieć, ale powinny być one dostosowane do realiów, o których była wcześniej mowa. Ustanawianie takiego progu na poziomie 1/3 składu rady jest niedopuszczalne. Jeżeli taką zasadę przenieść by na forum Sejmu RP to klub poselski musiałby posiadać, co najmniej 154 posłów.”.

Wymaga również wskazania, że ograniczenie prawa radnych do zrzeszania się w dowolnie tworzonych klubach będzie miało wpływ również na skład komisji rewizyjnej. Przepis art. 18a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym stanowi bowiem, że w skład komisji rewizyjnej wchodzi radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów. W skład komisji mogą co prawda wchodzić również radni niezrzeszeni, niemniej jednak kluby mają niewątpliwie uprzywilejowaną pozycję w kształtowaniu składu osobowego komisji rewizyjnej. Zauważyć trzeba, że zasady działania klubów radnych obejmują również określenie minimalnych limitów osobowych uprawniających do utworzenia klubu. Ustalając progi liczbowe uprawniające do utworzenia klubu, rada powinna mieć na względzie występujące realia, w tym liczebność rady oraz wytworzony w niej układ społeczno-polityczny. Ograniczenie prawa radnych do zrzeszania się w dowolnie tworzonych klubach rzutuje (przez pozbawienie lub ograniczenie) na możliwość wykorzystania w komisji rewizyjnej uprzywilejowanej pozycji klubów, a w efekcie na realizację uprawnień związanych z udziałem w komisji rewizyjnej (Wyrok WSA we Wrocławiu z 15 października 2008 r., sygn. akt III SA/Wr 337/08, źródło: www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

W orzecznictwie wyrażony został również pogląd, że organy gminy mogą kształtować swoje wewnętrzne organizacje, czyli kluby i komisje, w sposób samodzielny i niezależny. Zwrócono jednak jednocześnie uwagę, że statut gminy może normować wszelkie zagadnienia ustrojowe gminy nie normowane wyraźnie w ustawie, ale nie może być sprzeczny z przepisami ustawowymi (por. wyrok NSA z dnia 8 lutego 2005 r., sygn. akt OSK 1122/04; wyrok WSA w Krakowie z dnia 9 marca 2004 r., sygn. akt II SA/Kr 3167/03).

Słuszność przedstawionego stanowiska organu nadzoru znajduje także potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 19 lipca 2012 r. (sygn. akt III SA/Lu 259/12) „W orzecznictwie sądów administracyjnych przeważa pogląd, który Sąd w rozpoznawanej sprawie podziela, że przepis art. 23 ust. 2 u.s.g. dotyczy materii ustrojowej i winien być interpretowany w powiązaniu z innymi przepisami o charakterze ustrojowym. Kluby radnych ściśle związane są z funkcjonowaniem rady

i stąd radzie przyznana została kompetencja określenia zasad działania klubów radnych, jednak zasady te nie mogą stwarzać przeszkód w korzystaniu przez radnych z prawa zrzeszania się w klubach według określonych kryteriów społeczno-politycznych. Podkreśla się, że wprowadzając regulacje o charakterze ustrojowym, rada nie może naruszać przepisów Konstytucji i ustaw.”.

Podzielając przeważający w orzecznictwie pogląd, że rada gminy nie może pozbawiać radnych prawa tworzenia klubów ani wprowadzać takich rozwiązań, które znacznie ograniczają prawo zrzeszania się radnych w klubach, stwierdzić należy, że przedmiotowa uchwała naruszyła w sposób istotny przepis art. 23 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, przyznający radnym prawo tworzenia klubów. W ocenie organu nadzoru ustalając progi liczbowe uprawniające do utworzenia klubu rada powinna mieć na względzie występujące realia, w tym liczebność rady oraz wytworzony w niej układ społeczno-polityczny. Określenie więc pięciu radnych jako minimalnej liczby radnych tworzących klub, przy ustawowym składzie rady wynoszącym 15 radnych, w istotny sposób ogranicza możliwość zrzeszania się w formie klubów wszystkich radnych wchodzących w skład rady.

W rozpatrywanej tu sprawie, nie bez znaczenia pozostaje również i to, że na gruncie art. 23 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym mandat radnego klasyfikowany jest jako mandat wolny. Prawo radnych do tworzenia różnorodnych klubów w istotny sposób wzmacnia możliwości wykonywania przez radnego wolnego mandatu. Grupa tworząca klub zawiązując formalne porozumienie, wyodrębnia i wzmacnia swoją pozycję w radzie. W orzecznictwie wskazuje się, że uzasadnione jest stosowanie do wolnego mandatu radnego, ogólnej reguły porządku prawnego minimalizowania ingerencji prawodawczej: tak długo jak, nie jest to konieczne, nie należy ograniczać przepisami bezwzględnie obowiązującymi mandatu radnego. Chodzi więc o zapewnienie utworzenia klubu przez (w miarę możliwości) każde ugrupowanie polityczne radnych (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 czerwca 2004 r., III SA/Kr 349/04 oraz P. Chmielnicki (w:) Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym, LexisNexis, Warszawa 2004, s. 176).

Mając powyższe na uwadze uzasadnione jest stwierdzenie nieważności § 88 zd. pierwsze oraz § 90 ust. 3 załącznika do uchwały Rady Gminy Żukowice.

W § 99 ust. 2 załącznika do uchwały Rada zapisała: „2. Dokumenty, które nie są zamieszczone w BIP lub nie są wywieszone na tablicy ogłoszeń udostępnione są na wniosek obywatela.” Regulacja ta we fragmencie „lub nie są wywieszone na tablicy ogłoszeń” podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

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.”.

Z powyższego wynika, iż obowiązek udostępniania na wniosek wynika w każdym przypadku, gdy informacja publiczna nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej lub centralnym repozytorium. Bez znaczenia jest w tym przypadku wywieszenie informacji na tablicy ogłoszeń. Zgodnie z przepisem ustawowym także informacja publiczna, która jest wywieszona na tablicy ogłoszeń podlega udostępnieniu na wniosek. Obowiązek udostępniania na wniosek nie istnieje jedynie w przypadku informacji publicznej, która została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej lub centralnym repozytorium.

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”.

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 § 99 ust. 2 załącznika do uchwały we fragmencie „lub nie są wywieszone na tablicy ogłoszeń” istotnie narusza art. 10 ustawy o dostępie do informacji publicznej 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:
P. Hreniak