



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 8 maja 2020 r.

Poz. 4000

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.282.2020.10 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 7 maja 2020 roku

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

orzekam

nieważność § 18 pkt 8, § 25 ust. 4 w zakresie wyrazu: "proponowanym", § 26 ust. 2 i 3, § 61 ust. 1 pkt 1, § 61 ust. 3, § 61 ust. 5 w zakresie wyrazów: "lub w wyniku jej zastosowania powstała uzasadniona wątpliwość co do prawidłowości otrzymanych wyników głosowania" oraz "anuluje głosowanie i", § 71 ust. 2 w zakresie wyrazów: „z odpowiednimi komisjami innych gmin, zwłaszcza sąsiadujących, a nadto", § 78, § 81, § 82, § 85, § 103 ust. 5, § 106 ust. 2, § 107 ust. 1 w zakresie wyrazów: "lub po powzięciu stosownych uchwał przez wszystkie zainteresowane komisje", § 107 ust. 3 i 4, § 128, oraz § 133 w zakresie wyrazów: "po ich formalnym przyjęciu" uchwały nr XVIII/114/2020 Rady Miejskiej w Lwówku z dnia 26 marca 2020 r. w sprawie: uchwalenia Statutu Gminy Lwówek - **ze względu na istotne naruszenie prawa.**

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 marca 2020 r. Rada Miejska w Lwówku podjęła uchwałę nr XVIII/114/2020 w sprawie: uchwalenia Statutu Gminy Lwówek, zwaną dalej "Statutem".

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 169 ust. 4 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) oraz art. 3 ust. 1, art. 18 ust 2 pkt 1 i art. 22 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 506 z późn. zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 7 kwietnia 2020 r.

Dokonyjąc oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził co następuje:

Zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 713), zwaną dalej: "u.s.g.", „Organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy określa statut gminy”. Udzielona radzie gminy kompetencja ma dość szeroki zakres, co jednak nie oznacza dowolności w zakresie ustalania statutu gminy. Organy władzy publicznej zobligowane są do działania na podstawie i w

granicach prawa (art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997 r. nr 78 poz. 483, ze zm., dalej: „Konstytucja RP”). Statut gminy jest aktem prawa miejscowego, a zatem zastosowanie znajdzie przepis art. 94 Konstytucji RP, z którego wynika, iż organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego, obowiązujące na obszarze działania tych organów, jedynie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Zgodnie z ustaloną w art. 87 Konstytucji RP hierarchią źródeł prawa, akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należącej do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być z nimi sprzeczne. Również z Konstytucji RP (art. 169 ust. 4) wynika, iż określona w art. 18 ust. 2 pkt 1 u.s.g. samodzielność rady gminy w zakresie kształtowania w drodze statutu ustroju wewnętrznego gminy może być realizowana tylko i wyłącznie w granicach ustaw. Z treścią wskazanych regulacji konstytucyjnych koresponduje przepis art. 40 ust.1 u.s.g., w myśl którego gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, jednakże wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zakreślonych w ustawach.

Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji RP wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (por. wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11).

W § 18 pkt 8 Statutu Rada Miejska w Lwówku postanowiła, że: "Przewodniczący Rady w szczególności czuwa nad zapewnieniem warunków niezbędnych do wykonywania przez radnych ich mandatu". W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja została podjęta z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 2 zdanie pierwsze u.s.g.. W myśl tego przepisu zadaniem przewodniczącego rady jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady, dlatego też w określonym w ustawie o samorządzie gminnym katalogu zadań przewodniczącego rady nie mieszczą się zadania dotyczące czuwania nad zapewnieniem warunków niezbędnych

do wykonywania mandatu radnego. W wyroku z dnia 7 listopada 2019 r. w sprawie o sygn. akt IV SA/Po 674/19 WSA w Poznaniu wskazał, że: "Czuwanie nad zapewnieniem warunków niezbędnych do wykonywania przez radnych ich mandatu wykracza bowiem poza ramy zadań przewodniczącego rady określonych w art. 19 ust. 2 SamGminU - zwłaszcza jeśli się zważy, że w świetle art. 24 SamGminU mandat radnego nie ogranicza się tylko do udziału w pracach rady gminy - ani nie mieści się w zakresie zadań lub kompetencji wyznaczonych przewodniczącemu przez inne przepisy ustawowe". Wobec powyższego należy uznać, że § 18 pkt 8 Statutu został wydany z istotnym naruszeniem prawa.

W § 25 ust. 4 Statutu uregulowano, że: "O terminie, miejscu i proponowanym porządku obrad sesyjnych powiadamia się radnych najpóźniej na 7 dni przed terminem obrad, za pomocą środków komunikacji elektronicznej lub w inny skuteczny sposób". Powyższy zapis w zakresie, w jakim stanowi o „proponowanym porządku obrad sesyjnych” modyfikuje treść art. 20 ust. 1 zdanie drugie u.s.g., zgodnie z którym, do zawiadomienia o zwołaniu sesji dołącza się porządek obrad wraz z projektami uchwał. Z brzmienia cytowanego przepisu wynika, że przygotowujący przez przewodniczącego porządek obrad nie jest projektem czy luźną propozycją, lecz wiążącym dokumentem, doręczanym radnym przed sesją, w oparciu o który ma następować kolejność procedowania na sesji. W związku z tym zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności § 25 ust. 4 Statutu w zakresie wyrazu: „proponowanym”.

W § 26 ust. 2 Statutu określono, że: "W sesjach Rady uczestniczą, z głosem doradczym, Burmistrz oraz Sekretarz i Skarbnik Gminy". Także w § 128 Statutu określono, że: "Burmistrz uczestniczy w sesjach Rady". Zdaniem organu nadzoru rada gminy nie może nałożyć na burmistrza obowiązku uczestniczenia w sesjach rady, gdyż taki zapis narusza art. 30 ust. 2 u.s.g., w którym wymieniono, co należy do zadań organu wykonawczego. Nałożenie na burmistrza obowiązku osobistego uczestnictwa w pracach rady może doprowadzić do sparaliżowania wykonywania przez niego obowiązków. W obowiązującym stanie prawnym brak jest podstaw do tego, aby rada mogła nakładać na organ wykonawczy obowiązki inne niż te, które przewiduje ustawa samorządowa. W orzecznictwie wyrażony został jednolicie pogląd, że uczestniczenie burmistrza (wójta, prezydenta miasta) w sesjach rady gminy stanowi jego uprawnienie, a nałożenie na niego takiego obowiązku przez organ uchwałodawczy jest niezgodne z prawem (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 7 października 2009 r., sygn. akt III SA/Wr 369/09 oraz z dnia 3 listopada 2009 r., sygn. akt III SA/Wr 476/09; wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 22 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Go 321/11; wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2017 r., sygn. II OSK 564/14). Organ nadzoru stwierdza także, że do Burmistrza jako wykonującego uprawnienia zwierzchnika służbowego osób wskazanych w § 26 ust. 2 Statutu, tj. Sekretarza i Skarbnika Gminy pozostaje powierzanie im określonych obowiązków, w tym także związanych z udziałem w sesji Rady.

Jak stanowi § 26 ust. 3 Statutu: "Do udziału w sesjach Rady mogą zostać zobowiązani kierownicy gminnych jednostek organizacyjnych podlegających kontroli Rady oraz kierownicy referatów Urzędu". Organ nadzoru stwierdza, że regulacje zawierające w swej treści możliwość nakładania obowiązku obecności podczas sesji rady gminy pracowników urzędu gminy, czy kierowników jednostek organizacyjnych gminy w sposób istotny naruszają przepisy ustawy. Zgodnie bowiem z art. 33 ust. 1-3 i 5 u.s.g. wójt (burmistrz, prezydent miasta) wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy. Organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta w drodze zarządzenia. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest kierownikiem urzędu i kierownikami gminnych jednostek organizacyjnych. Organ wykonawczy gminy określa w drodze regulaminu strukturę organizacyjną oraz zasady działania urzędu, zasady współdziałania komórek, obieg dokumentów i przechowywania dokumentacji, godziny otwarcia urzędu dla stron, itp. Znajduje to potwierdzenie w art. 7 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1282), zgodnie z którym czynności w sprawach z zakresu praw pracy w urzędzie jednostki samorządu terytorialnego wobec pozostałych pracowników urzędu oraz wobec kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych wykonuje wójt (burmistrz, prezydent miasta). To wójt (burmistrz, prezydent miasta) ma wyłącznie prawo decydowania o zakresie obowiązków pracowników tego urzędu i wydawania im wiążących poleceń związanych z zakresem zadań. W związku z powyższymi ustaleniami zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności § 26 ust. 2 i 3 Statutu oraz § 128 Statutu.

Organ nadzoru stwierdza, iż w § 61 ust. 1 Statutu wskazano, że: "Głosowanie jawne odbywa się: 1) metodą tradycyjną; 2) za pomocą urządzeń umożliwiających sporządzenie i utrwalenie imiennego wykazu głosowań radnych, z wykorzystaniem programu służącego do elektronicznego głosowania". W związku z tym należy stwierdzić, że Rada Miejska w Lwówku tylko alternatywnie wprowadziła możliwość głosowania przy użyciu urządzeń umożliwiających sporządzenie i utrwalenie imiennego wykazu głosowań radnych dopuszczając także możliwość głosowania tylko poprzez podniesienie ręki. Jak bowiem uszczegółowiono w § 61 ust. 3 Statutu: "W przypadku zastosowania głosowania, o którym mowa w ust. 1 pkt 1, radni, z zastrzeżeniem § 68 ust. 3, głosują przez podniesienie ręki, a Przewodniczący Rady zlicza liczbę głosów oddanych „za”, „przeciw” i „wstrzymujących się”, sumując je i porównując z listą radnych obecnych na sesji oraz z ustawowym składem

Rady. Następnie Przewodniczący Rady ogłasza wynik głosowania i nakazuje odnotowanie wyniku głosowania w protokole sesji". W tym miejscu podkreślić należy, iż ustawą z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 130 ze zm.) dokonano szeregu zmian w ustawie o samorządzie gminnym, między innymi w kwestii zasad przeprowadzania głosowania jawnego, które w dotychczasowym stanie prawnym odbywało się poprzez podniesienie ręki. Obecnie przepis art. 14 u.s.g. stanowi, że uchwały rady gminy zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej (ust. 1). Głosowania jawne na sesjach rady odbywają się za pomocą urządzeń umożliwiających sporządzenie i utrwalenie imiennego wykazu głosowań radnych (ust. 2). Zatem w aktualnie obowiązującym porządku prawnym zasadą jest, że każde głosowanie jawne odbywa się za pomocą urządzeń umożliwiających sporządzenie i utrwalenie imiennego wykazu głosowań radnych, a nie jak to postanowiono w § 61 ust.1 pkt 1 w związku z § 61 ust. 3 Statutu także jest dopuszczalne głosowanie jawne "metodą tradycyjną", tj. poprzez podniesienie ręki. W związku z tym zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności § 61 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 3 Statutu.

Organ nadzoru stwierdza, iż z modyfikacją regulacji ustawowej z art. 14 ust. 3 u.s.g. został podjęty także § 61 ust. 5 Statutu który stanowi, iż: "Jeżeli w wyniku zaistniałych problemów technicznych nie ma możliwości skutecznego zastosowania procedury, o której mowa w ust. 4, lub w wyniku jej zastosowania powstała uzasadniona wątpliwość co do prawidłowości otrzymanych wyników głosowania, Przewodniczący Rady anuluje głosowanie i zarządza przeprowadzenie głosowania imiennego". Tymczasem zgodnie z art. 14 ust. 3 u.s.g. tylko w przypadku gdy z przyczyn technicznych nie jest możliwe przeprowadzenie głosowania za pomocą urządzeń umożliwiających sporządzenie i utrwalenie imiennego wykazu głosowań radnych, wówczas przeprowadza się głosowanie imienne. W związku z powyższym bezpodstawnie dodano w § 61 ust. 5 Statutu przesłankę do anulowania głosowania oraz zastosowania głosowania imiennego podczas sesji w postaci "uzasadnionej wątpliwości co do prawidłowości otrzymanych wyników głosowania". Ponadto należy wskazać, że brak jest regulacji prawnej w cytowanej ustawie upoważniającej Przewodniczącego Rady Miejskiej w Lwówku do anulowania we własnym zakresie głosowania. Wobec powyższych ustaleń należy stwierdzić, że także § 61 ust. 5 w zakresie wyrazów: "lub w wyniku jej zastosowania powstała uzasadniona wątpliwość co do prawidłowości otrzymanych wyników głosowania", a także "anuluje głosowanie i" został wydany z istotnym naruszeniem art. 14 ust. 3 u.s.g.

W § 71 ust. 2 Statutu postanowiono, że: „Komisje Rady mogą podejmować współpracę z odpowiednimi komisjami innych gmin, zwłaszcza sąsiadujących, a nadto z innymi podmiotami, jeśli jest to uzasadnione przedmiotem ich działalności”. Zgodnie z art. 22 ust. 1 u.s.g., organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy określa statut gminy. Ponadto w myśl art. 94 zdanie pierwsze Konstytucji RP, 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. W ocenie organu nadzoru, stanowiąc o możliwości podejmowania współpracy „z odpowiednimi komisjami innych gmin, zwłaszcza sąsiadujących”, Rada Miejska w Lwówku dokonała bezpodstawnej ingerencji w wewnętrzną organizację innych jednostek samorządu terytorialnego oraz innych podmiotów. Zwrócić też trzeba uwagę, że zgodnie z art. 21 ust. 3 u.s.g., komisje podlegają radzie gminy, przedkładają jej plan pracy oraz sprawozdania z działalności. Również analiza tego przepisu prowadzi do wniosku, że brak jest podstawy prawnej do przyznania komisjom rady gminy uprawnień do inicjowania i podejmowania współpracy z komisjami innych jednostek samorządu terytorialnego.

W § 78 ust. 1 Statutu uregulowano, że: "W przypadku notorycznego uchylania się przez radnego od wykonywania jego obowiązków, Przewodniczący Rady może wnioskować o udzielenie radnemu upomnienia". Zgodnie z § 78 ust. 2 Statutu: "Uchwałę w sprawie, o której mowa w ust. 1 Rada podejmuje po uprzednim umożliwieniu radnemu złożenia wyjaśnień, chyba, że nie okaże się to możliwe". W opinii organu nadzoru także zapisy § 78 Statutu Gminy Lwówek zostały podjęte bez upoważnienia ustawowego. Zdaniem organu nadzoru ta regulacja została uchwalona bez podstawy prawnej, gdyż żadna z ustaw nie przewiduje sankcji za uchylanie się radnego od wykonywania obowiązków. Podkreślić należy, że zasady sprawowania mandatu radnego zostały uregulowane przepisami ustawowymi. Mandat ten, stosownie do treści art. 23 ust. 1 u.s.g., ma charakter mandatu wolnego, a jego wykonywanie poddane jest jedynie weryfikacji wyborczej.

Rada Miejska w Lwówku Rozdział 8 Statutu zatytułowała: „Wspólne sesje z radami innych jednostek samorządu terytorialnego”. W § 81 Statutu postanowiono, że: "Rada może odbywać wspólne sesje z radami innych jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności dla rozpatrzenia 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 zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego" (ust. 3). Natomiast w § 82 Statutu uregulowano, że: "Koszty wspólnej sesji ponoszą równomiernie zainteresowane jednostki samorządu terytorialnego, chyba że radni uczestniczący we wspólnej sesji postanowią inaczej" (ust. 1). Przebieg wspólnych obrad może być uregulowany wspólnym regulaminem uchwalonym przed przystąpieniem do obrad" (ust. 2). W ocenie organu nadzoru, przytoczone regulacje nie znajdują uzasadnienia i zostały przyjęte z przekroczeniem upoważnienia ustawowego. Powyższymi przepisami Statutu Rada Miejska w Lwówku wprowadziła bowiem niedopuszczalną prawnie formę współdziałania gmin. Ustawa o samorządzie gminnym przewiduje, że współdziałanie gmin w realizacji zadań publicznych może odbywać się w ramach prawa publicznego (administracyjnego) lub prywatnego (cywilnego). Współdziałanie gmin w formach publicznoprawnych następuje na podstawie porozumień (art. 8 ust. 2a, art. 74 u.s.g.), w ramach stowarzyszeń (rozdział 9 u.s.g.) i związków międzygminnych (art. 64 - 73a u.s.g.). W ujęciu prawnym wspólne sesje rad gmin 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 zatem jednolitym organem, który posiada możliwość dokonywania jakichkolwiek czynności prawnych we własnym imieniu (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 listopada 2019 r., sygn. akt IV SA/PO 674/19, wyrok WSA w Lublinie z dnia 18 października 2016 r., sygn. akt II SA/Lu 544/16).

Zgodnie z § 85 Statutu: "Członkowie Komisji Rewizyjnej podlegają wyłączeniu od udziału w jej działaniach w sprawach, w których może powstać podejrzenie o ich stronnictwość lub interesowność (ust. 1). "W sprawie wyłączenia Zastępcy Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej lub członka decyduje pisemnie Przewodniczący Komisji Rewizyjnej" (ust. 2). "O wyłączeniu Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej decyduje Rada" (ust. 3). "Wyłączony członek Komisji Rewizyjnej może odwołać się na piśmie od decyzji o wyłączeniu, do Rady, w terminie 14 dni od daty powzięcia wiadomości o treści tej decyzji" (ust. 4). Zgodnie z art. 25a u.s.g.: „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 stronniczość lub interesowność), które mają charakter subiektywny. W przypadku dokonania wyboru radnego do składu komisji nie są możliwe jakiegokolwiek czasowe wyłączenia 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. 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 u.s.g. wyłączenie dotyczy samego głosowania w radzie, czy komisji, a nie pracy w radzie, czy komisji, w tym także „udziału w działaniach” (§ 85 ust. 1 Statutu).

Jak stanowi § 103 ust. 5 Statutu: "W posiedzeniach Komisji Rewizyjnej mogą brać udział tylko jej członkowie oraz zaproszone osoby". Zdaniem organu nadzoru kwestionowany zapis Statutu narusza wyrażoną w art. 11b ust. 1 i 2 u.s.g. zasadę jawności działalności organów gminy, która 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, a ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw. Oznacza to, że jedynie przepisy konkretnych ustaw – a nie przepisy statutu gminy – mogą stanowić podstawę prawną wprowadzenia takiego ograniczenia. Przedstawione stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, m.in. NSA w wyroku z dnia 7 sierpnia 2015 r., sygn. akt II OSK 1110/15 orzekł, że jawność działalności organów gminy obejmuje m.in. „prawo obywateli do wstępu na posiedzenia komisji rady”.

Jak uregulowano w § 106 ust. 1 Statutu: "Komisja Rewizyjna może korzystać z porad, opinii i ekspertyz osób posiadających wiedzę fachową w zakresie związanym z przedmiotem jej działania". Natomiast zgodnie z § 106 ust. 2 Statutu: "W przypadku, gdy skorzystanie z wyżej wskazanych środków wymaga zawarcia odrębnej umowy i dokonania wypłaty wynagrodzenia ze środków gminnych, Przewodniczący Komisji Rewizyjnej przedstawia sprawę na posiedzeniu Rady, celem podjęcia uchwały zobowiązującej osobę zarządzającą mieniem gminnym do zawarcia stosownej umowy w imieniu Gminy". W ocenie organu nadzoru unormowanie z § 106 ust. 2 Statutu pozbawione jest podstaw prawnych i narusza art. 60 ust. 1 u.s.g. Zaciąganie zobowiązań oraz dokonywanie wypłat w związku z umowami za świadczenie usług mieści się w pojęciu gminnej gospodarki finansowej. Zgodnie z art. 60 u.s.g. za gospodarkę finansową gminy odpowiada wójt (ust. 1). Wójt (analogicznie burmistrz) jest dysponentem budżetu i jemu też przysługuje wyłączne prawo między innymi do zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych mu przez radę gminy oraz do dokonywania wydatków budżetowych (art. 60 ust. 2 pkt 1 i 3 u.s.g). Realizując swoje wyłączne kompetencje burmistrz jest w pełni samodzielny. Rada gminy nie może udzielać mu w tym zakresie zaleceń, ani też zobowiązywać go do podejmowania czynności prawnych z określonymi osobami. Natomiast kompetencje rady gminy w zakresie gospodarki finansowej obejmują uchwalenie budżetu, a nie dysponowanie wydzielonymi w nim środkami. Wobec powyższego należy stwierdzić, że § 106 ust. 2 Statutu został wydany z istotnym naruszeniem prawa.

Rada Miejska w Lwówku w § 107 ust. 3 Statutu określiła, że: "Przewodniczący Komisji Rewizyjnej może zwracać się do przewodniczących innych komisji Rady o oddelegowanie w skład zespołu kontrolnego radnych mających kwalifikacje w zakresie tematyki objętej kontrolą". Ponadto zgodnie z § 107 ust. 4 Statutu: "Do członków innych komisji uczestniczących w kontroli, prowadzonej przez Komisję Rewizyjną stosuje się odpowiednio przepisy niniejszego rozdziału". W ocenie organu nadzoru regulacja § 107 ust. 3 i 4 Statutu nie znajduje uzasadnienia prawnego i wykracza poza zakres spraw, które rada gminy może uregulować w statucie na podstawie art. 18a ust. 5 oraz art. 22 ust. 1 u.s.g.. Przepisy art. 18a u.s.g. nawiązują do funkcji

kontrolnej rady gminy zdefiniowanej w art. 15 ust. 1 u.s.g., stanowiąc w ust. 1, że rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy; w tym celu powołuje komisję rewizyjną. Dalej ustawodawca przypisuje komisji rewizyjnej także inne zadania: opiniowanie budżetu gminy i występowanie do rady gminy w sprawie udzielenie lub nieudzielenia absolutorium wójtowi oraz wykonywanie innych zadań zleconych przez radę w zakresie kontroli, przy czym to ostatnie uprawnienie nie narusza uprawnień kontrolnych innych komisji, powoływanych przez radę gminy na podstawie art. 21 ust. 1 (art. 18a ust. 3 i 4 u.s.g.). Natomiast w art. 18a ust. 5 u.s.g. zawarte zostało upoważnienie dla rady gminy do określenia w statucie gminy zasad i trybu działania komisji rewizyjnej. Z przepisu art. 18a ust. 1 u.s.g. wynika, iż powołanie komisji rewizyjnej jest obligatoryjne, a powołanie tejże komisji jest wyłączną kompetencją rady gminy. Wyjaśnić należy, iż omawiana kompetencja zawiera w sobie kompetencję do decydowania o składzie osobowym komisji rewizyjnej, przy czym rada winna tu uwzględniać wytyczne zawarte w art. 18a ust. 2 u.s.g., w myśl którego w skład komisji rewizyjnej wchodzi radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów, z wyjątkiem radnych pełniących funkcje, o których mowa w art. 19 ust. 1 u.s.g.. Należy również zauważyć, że komisja rewizyjna nie jest jedynym wewnętrznym organem kontrolnym rady gminy. Uprawnienia kontrolne - jak o tym świadczy treść art. 18a ust. 4 zdanie drugie u.s.g. - mają również pozostałe komisje rady, zarówno stałe, jak i doraźne, przy czym ich powołanie nie jest obowiązkowe. Zgodnie z art. 21 ust. 1 u.s.g. rada gminy ze swojego grona może powoływać stałe i doraźne komisje do określonych zadań, ustalając przedmiot działania oraz skład osobowy. Reasumując - zgodnie z wolą ustawodawcy - rada gminy realizuje swojej funkcje kontrolne za pośrednictwem obligatoryjnie działającej komisji rewizyjnej; może również powierzyć kontrolę innym komisjom, tworzonym przez radę może również powierzyć kontrolę innym komisjom, tworzonym przez radę fakultatywnie. Powołanie komisji rewizyjnej, jak i innych komisji, w tym decydowanie o ich składzie osobowym, należy do wyłącznej kompetencji rady gminy, a regulacje ustawowe wykluczają konstytuowanie innych wewnętrznych ciał niż komisje rady. Przy tak skonstruowanym statusie komisji rewizyjnej należy zakwestionować możliwość oddelegowania członków innych komisji Rady do udziału w kontrolach prowadzonych przez komisję rewizyjną i odpowiednie rozciągnięcie na nich uprawnień przypisanych członkom komisji rewizyjnej (§ 107 ust. 3 i 4 Statutu). Rozwiązanie przyjęte przez Radę Miejską w Lwówku w § 107 ust. 3 i 4 badanego Statutu, które wprowadza - w celu dokonywania kontroli - możliwość powoływania przez Komisję Rewizyjną zespołów kontrolnych z udziałem radnych spoza tejże Komisji, są sprzeczne z wymienionymi wyżej regulacjami ustawowymi.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi ponadto zapis § 107 ust. 1 badanego Statutu w zakresie, w jakim wprowadza możliwość współdziałania Komisji Rewizyjnej w wykonywaniu funkcji kontrolnej z innymi komisjami rady po powzięciu stosownych uchwał przez wszystkie zainteresowane komisje, przy czym współdziałanie to, zgodnie z zapisami § 107 ust. 2 Statutu, obejmuje również przeprowadzanie wspólnych kontroli. W ocenie organu nadzoru zlecenie zadań (w tym zadań w zakresie przeprowadzania wspólnych kontroli) komisjom rady gminy tworzonym na podstawie art. 21 ust. 1 u.s.g. nie może odbywać się bez udziału rady gminy, która - zgodnie z tym przepisem - powołując poszczególne komisje, określa nie tylko ich skład osobowy, ale również przedmiot ich działania. Organ nadzoru zwraca również uwagę na art. 21 ust. 3 u.s.g., który zawiera sformułowanie, że komisje podlegają radzie gminy. Jak słusznie zauważa Andrzej Szewc (Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz., opubl. w LEX 2012), sformułowanie to wyraża trzy istotne treści prawne. Po pierwsze - jest kolejnym potwierdzeniem (i przypomnieniem) zasady, iż rada gminy jest najwyższym w gminie organem stanowiącym i kontrolnym, któremu podlegają wszystkie pozostałe organy,

w tym także wewnętrzne organy rady, łącznie z komisją rewizyjną, do której przepis ten również się stosuje. Po drugie - wyłącza komisje rady z podległości innym władzom samorządowym, w tym wójtowi gminy. Wreszcie, po trzecie - wskazuje, że „komisje nie są organami rady o samoistnych kompetencjach. Działalność podejmują w imieniu rady i w zakresie przez nią określonym” (Z. Niewiadomski, W. Grzelczak, Komentarz..., s. 25). Wobec takiego rodzaju ustaleń zdaniem organu nadzoru także § 107 ust. 1 Statutu w zakresie wyrazów: "lub po powzięciu stosowanych uchwał przez wszystkie zainteresowane komisje" został wydany z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie z § 133 ust. 1 Statutu: "Protokoły z posiedzeń Rady i Komisji oraz innych kolegialnych gremiów Gminy podlegają udostępnieniu po ich formalnym przyjęciu – zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa oraz Statutem". Należy podkreślić, że 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 władzy, zostało skonkretyzowane w przepisach - art. 11b u.s..g. oraz w przepisach ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1429 ze zm.). W powyższych przepisach, brak jest jakichkolwiek regulacji wyłączających obowiązek udostępnienia, m.in. protokołu oraz innych dokumentów, o których mowa w § 133 Statutu, w okresie od sporządzenia do przyjęcia, są to już bowiem dokumenty. WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 6 listopada 2008 r. w sprawie o sygn. akt III SA/Wr 418/08 orzekł, iż: „Rada (...), 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 przepis, 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 WSA w Poznaniu (wyrok z dnia 8 maja 2014 r., sygn. akt: II SAB/Po 19/14) oraz WSA w Lublinie (wyrok z dnia 18 października 2016 r., sygn. akt II SA/Lu 544/16).

W świetle powyższych ustaleń uznać należy, że uchwała nr XVIII/114/2020 Rady Miejskiej w Lwówku z dnia 26 marca 2020 r. w sprawie: uchwalenia Statutu Gminy Lwówek, została podjęta we wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego części z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.
2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Z up. Wojewody Wielkopolskiego
I Wicewojewoda Wielkopolski
(-) Aneta Niestrawska
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

1. Rada Miejska w Lwówku
2. Burmistrz Miasta i Gminy Lwówek