



WOJEWODA
WARMIŃSKO - MAZURSKI

Przewodniczący R.G + SO + Ra

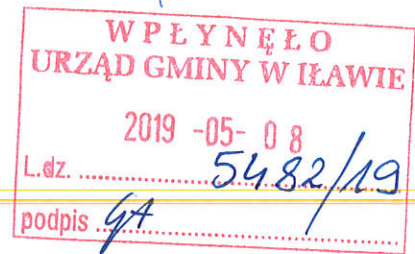
Olsztyn, dnia

2 maja

2019 r.

PN.4131.243.2019

Rozstrzygnięcie nadzorcze



Na podstawie art. 91 ust 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r., poz. 506), stwierdzam nieważność uchwały Rady Gminy Iława Nr VI/49/19 z dnia 29 marca 2019 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Iława, w części :

- § 1 ust. 1 załącznika do uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania : „powołaną do organizacji życia publicznego na swoim terytorium”
- § 5 ust. 2 załącznika do uchwały
- § 9 ust. 1 załącznika do uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania : „uczestniczy w sesjach Rady i”
- § 13 ust. 2 załącznika do uchwały
- § 19 ust. 1 załącznika do uchwały w zakresie dotyczącym sformułowania : „za wyjątkiem spraw rozstrzyganych w drodze referendum”
- § 23 załącznika do uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania : „i jej organów”
- § 24 ust. 2 załącznika do uchwały
- § 26 ust. 5 załącznika do uchwały
- § 28 ust. 3 załącznika do uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania „z zastrzeżeniem § 24 ust. 2”
- § 30 załącznika do uchwały
- § 36 ust. 1 i ust. 2 załącznika do uchwały
- § 37 załącznika do uchwały
- § 40 zdanie 1 załącznika do uchwały
- § 41 ust. 2 i ust. 3 załącznika do uchwały
- § 43 ust. 1 załącznika do uchwały, w części dotyczącej sformułowania : „który decyzje o udostępnieniu bądź odmowie udostępnienia podejmuje w porozumieniu z Przewodniczącym Rady lub Przewodniczącym Komisji Rady”
- § 48 załącznika do uchwały
- § 50 ust. 1 i ust. 2 załącznika do uchwały
- załącznika nr 4 do Statutu Gminy Iława
- § 2 załącznika nr 7 do Statutu Gminy Iława
- § 3 ust. 3 pkt 1) załącznika nr 7 do Statutu Gminy Iława, w zakresie dotyczącym sformułowania : „kierowane do organów Rady i Wójta”
- § 5 ust. 4 pkt 1) zdanie drugie załącznika nr 7 do Statutu Gminy Iława
- § 5 ust. 4 pkt 2) załącznika nr 7 do Statutu Gminy Iława
- § 5 ust. 5 załącznika nr 7 do Statutu Gminy Iława, w zakresie dotyczącym sformułowania : „lub w inny zwyczajowo przyjęty i skuteczny sposób”
- § 6 ust 1 załącznika nr 7 do Statutu Gminy Iława, w zakresie dotyczącym sformułowania : „po konsultacji z Wójtem”
- § 6 ust. 2 załącznika nr 7 do Statutu Gminy Iława
- § 8 ust. 1 zdanie drugie załącznika nr 7 do Statutu Gminy Iława
- § 8 ust. 6 załącznika nr 7 do Statutu Gminy Iława, w zakresie dotyczącym sformułowania „najpóźniej w ciągu siedmiu dni od dnia zakończenia sesji”
- § 14 ust. 3 załącznika nr 7 do Statutu Gminy Iława

- § 16 ust. 1 załącznika nr 7 do Statutu Gminy Ława, w zakresie dotyczącym sformułowania : „a Przewodniczący Rady nie mógł lub nie odmówił umieszczenia jej w porządku obrad”
- § 23 ust. 2 załącznika nr 7 do Statutu Gminy Ława, w zakresie dotyczącym sformułowania : „z zastrzeżeniem § 34 ust. 2”
- § 26 ust. 3 załącznika nr 7 do Statutu Gminy Ława, w zakresie dotyczącym sformułowania : „prawnej rady prawnego”
- § 32 załącznika nr 7 do Statutu Gminy Ława, w zakresie dotyczącym sformułowania : „najpóźniej w ciągu 7 dni od dnia zakończenia sesji”
- § 5 ust. 2 zdanie drugie załącznika nr 8 do Statutu Gminy Ława
- § 6 ust. 1 załącznika nr 8 do Statutu Gminy Ława, w zakresie dotyczącym sformułowania : „organy ścigania oraz”
- § 1 ust. 2 załącznika nr 9 do Statutu Gminy Ława, w zakresie dotyczącym sformułowania : „celem ich rozpatrzenia”
- § 2 ust. 1 pkt 1) – pkt 3) załącznika nr 9 do Statutu Gminy Ława
- § 3 ust. 5 załącznika nr 9 do Statutu Gminy Ława
- § 3 ust. 6 załącznika nr 9 do Statutu Gminy Ława

Uzasadnienie

Uchwałą wskazaną na wstępie, która wpłynęła do tutejszego organu w dniu 3 kwietnia br., powołując się na art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, Rada Gminy Ława uchwaliła Statut Gminy, w formie załącznika do uchwały. Regulamin nadawania tytułów „Honorowy Obywatel Gminy Ława” oraz „Zasłużony dla Gminy Ława”, Regulamin Rady Gminy, Zasady i tryb działania Komisji Rewizyjnej oraz Zasady i tryb działania Komisji Skarg, Wniosków i Petycji, stanowiły odpowiednio – załącznik nr 4, załącznik nr 7, załącznik nr 8 i załącznik nr 9 do Statutu. W ramach uchwalonego Statutu i załączników do Statutu, Rada wprowadziła regulacje, wskazane w sentencji rozstrzygnięcia, naruszające prawo.

W § 1 ust. 1 Statutu, Rada wskazała, że Gmina Ława jest jednostką lokalnego samorządu terytorialnego, powołaną dla organizacji życia publicznego na swoim terytorium. Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Do zadań gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Zadania te obejmują sprawy, określone w art. 7 ustawy. Zadania gminy zostały określone przez ustawodawcę, nie stanowią one zatem materii statutowej.

W § 9 ust. 1 Statutu postanowiono, iż sołtys uczestniczy w sesjach Rady, co powoduje wprowadzenie obowiązku uczestnictwa sołtysa w pracach Rady. W ocenie organu nadzoru, brak jest podstaw do nałożenia przez radę gminy obowiązku uczestnictwa w sesjach rady, żaden bowiem przepis ustawy o samorządzie gminnym nie wprowadza takiego unormowania. Natomiast zgodnie z art. 37 a ustawy o samorządzie gminnym, przewodniczący organu wykonawczego jednostki pomocniczej, może uczestniczyć w pracach rady gminy, na zasadach określonych w statucie gminy, bez prawa udziału w głosowaniu. Przewodniczący rady gminy jest natomiast każdorazowo zobowiązany do zawiadamiania, na takich samych zasadach jak radnych,

przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej o sesji rady gminy.

W treści § 19 ust. 1 Statutu wskazano, że Rada jest organem stanowiącym i kontrolnym Gminy, za wyjątkiem spraw rozstrzyganych w drodze referendum, co stanowi modyfikację treści przepisu art. 15 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że z zastrzeżeniem art. 12 ustawy, organem stanowiącym i kontrolnym w gminie jest rada gminy. Artykuł 12 ustawy stanowi, że zasady i tryb przeprowadzania referendum gminnego określa odrębna ustawa. W ocenie organu nadzoru, przepisy ustawy oraz przepis wprowadzony w uchwalonym Statucie, nie są tożsame.

W sposób istotny naruszają obowiązujący porządek prawny, przepisy § 23 Statutu oraz § 2 i § 3 ust. 3 pkt 1 Regulaminu Rady Gminy, w których wprowadzono lub posłużono się pojęciem organów Rady. Zgodnie z art. 11 a ustawy o samorządzie gminnym, organami gminy są : rada gminy oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta). Ustawa przewiduje istnienie tylko dwóch organów, z których jeden (rada) upoważniona jest do wyboru ze swojego grona przewodniczącego i wiceprzewodniczącego oraz powoływania stałych i doraźnych komisji do określonych zadań, ustalenia przedmiotu ich działania oraz składu osobowego. Oznacza to, że zarówno przewodniczący, jak i jego zastępcy oraz stałe i doraźne komisje rady gminy wchodzi w jej skład. Nie stanowią jednak jej organów w rozumieniu przepisów ustawy o samorządzie gminnym. Rada gminy, nie jest uprawniona do stanowienia o istnieniu innych organów, aniżeli wskazane w ustawie.

W § 24 ust. 2 Statutu postanowiono, że radny powinien być członkiem przynajmniej jednej komisji, lecz nie może być członkiem więcej niż dwóch komisji stałych. Postanowienie takie, przekracza zakres upoważnienia ustawowego, zawartego w art. 18 ust. 2 pkt. 1 oraz w art. 22 ust. 1 ustawy, nie dotyczy kwestii ustrojowych, lecz odnosi się do obowiązków radnych (art. 23 i 24 ustawy o samorządzie gminnym). Rada nie ma kompetencji do określania sposobu sprawowania mandatu radnego, gdyż to poddane jest jedynie weryfikacji wyborców.

Regulując uprawnienia komisji, w treści § 26 ust. 5 Statutu, Rada postanowiła, że urząd oraz gminne jednostki organizacyjne, zobowiązane są do udzielania niezbędnej pomocy w pracach komisji. Podnieść należy, że materię tą reguluje art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, z treści którego wynika, że w wykonywaniu mandatu radnego, radny ma prawo, jeżeli nie narusza to dóbr osobistych innych osób, do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały, oraz wglądu w działalność urzędu gminy, a także spółek z udziałem gminy, spółek handlowych z udziałem gminnych osób prawnych, gminnych osób prawnych, oraz zakładów, przedsiębiorstw i innych gminnych jednostek organizacyjnych, z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej.

Przepis § 30 Statutu, stanowiący, że obsługę Rady zapewnia Urząd, pozostaje niezgodny z przepisami art. 33 ust. 1 i ust 2 ustawy, z których wynika, że urząd gminy jest aparatem, przy pomocy którego zadania wykonuje wójt, natomiast organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta w drodze zarządzenia. Przepis ten jest także sprzeczny z innymi unormowaniami, zawartymi w Statucie lub Regulaminie Rady, w których Rada wskazuje, że obsługę organu stanowiącego zapewnia Wójt. Podnieść także należy, że ustawodawca zabezpieczył interesy organu stanowiącego, w treści art. 21 a ustawy, postanawiając, że przewodniczący rady gminy w związku z realizacją swoich obowiązków może wydawać polecenia służbowe pracownikom urzędu gminy wykonującym zadania organizacyjne, prawne oraz inne zadania związane z funkcjonowaniem rady gminy, komisji i radnych. W tym przypadku przewodniczący rady gminy wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników, o których mowa w zdaniu pierwszym.

Poza delegacją ustawową, pozostają zakwestionowane przepisy, dotyczące Zastępcy Wójta Gminy. Wskazać należy, że przedmiotem regulacji statutowej, zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, jest ustrój gminy. W obrębie tak rozumianej regulacji mieszczą się, m.in. sprawy organizacji wewnętrznej gminy oraz trybu pracy organów gminy. Należy zatem uznać, iż kwestionowane postanowienia § 36 ust. 1 i ust. 2 oraz § 37 Statutu, odnoszące się do Zastępcy Wójta, nie są materią, która winna być uregulowana w statucie gminy. W świetle art. 11 a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, organami gminy są rada gminy oraz wójt, burmistrz, prezydent miasta. Zastępca Wójta, nie posiada statusu organu gminy. Kwestie dotyczące tego podmiotu, uregulowane zostały w przepisach ustawy o samorządzie gminnym, przepisach ustawy o pracownikach samorządowych oraz w Kodeksie pracy.

Poza zakres upoważnienia ustawowego, wykracza także postanowienie § 40 zdanie pierwsze Statutu oraz § 8 ust. 1 zdanie drugie załącznika nr 7 do Statutu Gminy Iława, w których Rada zdefiniowała pojęcie „jawności sesji”, § 48 Statutu, stwierdzający, że obsługę bankową Gminy, prowadzi bank wyłoniony w drodze postępowania przetargowego oraz § 50 ust. 1 Statutu, wskazujący, że w sprawach nieuregulowanych w Statucie, mają zastosowanie przepisy odpowiednich ustaw, regulujących problematykę samorządu terytorialnego. Podnieść także należy, że dokonując odesłania do bliżej nieokreślonych przepisów odrębnych, Rada naruszyła zasadę prawidłowej legislacji, wynikającą z art. 2 Konstytucji RP. Wskazać należy także, że - jak wynika z treści przepisów § 22 w zw. z §143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283 z późn.zm.), odsyłając w akcie prawa miejscowego do innych przepisów powszechnie obowiązujących, należy jednoznacznie wskazać akt normatywny, do którego następuje odesłanie, oraz określić zakres spraw, dla których następuje to odesłanie.

Niezależnie od powyższego, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Iława, niezgodnie

z posiadanymi kompetencjami oraz zbędnie zredagowała przepis § 50 ust. 1 Statutu, odsyłający do aktów normatywnych rangi ustawy, które stanowią podstawę uchwalenia przedmiotowego Statutu. Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, wydają na podstawie i w granicach upoważnień określonych w ustawie, akty prawa miejscowego. Powyższe oznacza, że akty prawa miejscowego, regulują tylko i wyłącznie zakres spraw przekazanych do unormowania przez ustawodawcę, zaś w pozostałym zakresie materia ta uregulowana jest w akcie podstawowym rangi ustawy. Zbędne jest zatem, stosowanie tego typu odesłań w akcie prawnym niższego rzędu, gdyż z powszechnie przyjętych zasad prawa wynika, iż w sprawach nieuregulowanych w akcie prawnym niższego rzędu, stosuje się przepisy aktu upoważniającego, w szczególności zaś, przepisy ustawy o samorządzie gminnym.

Postanowienie § 50 ust. 2 Statutu jest wadliwe, gdyż Statut stanowi załącznik do uchwały Rady i brak jest jakichkolwiek podstaw do określania sposobu wejścia w życie załącznika do uchwały w treści samego załącznika.

W odniesieniu do zakwestionowanych regulacji, w zakresie zasad udostępniania dokumentów, wstępnie wskazać należy, że zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 września 2002 r. o sygn. K 38/01, art. 11b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym upoważnia gminę do określenia w statucie aspektów "organizacyjno-technicznych" udostępniania i korzystania z dokumentów. Statut może zawierać reguły o charakterze porządkowym, takie jak np. określenie czasu urzędowania, w którym dany dokument będzie udostępniany, wskazanie jednostki organizacyjnej odpowiedzialnej za udostępnienie określonych dokumentów, sprecyzowanie zasad, w oparciu o które odbywać się będzie ich kopiowanie itd". Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że tylko dyrektywy o charakterze organizacyjno-technicznym mieszczą się w zakresie "zasad dostępu do dokumentów i korzystania z nich".

W konsekwencji, organ stanowiący, realizując upoważnienie ustawowe, nie może ustanawiać regulacji o charakterze materialno – prawnym, w tym postanawiać o terminach załatwiania wniosków, formach odmowy i możliwościach zaskarżenia odmowy udzielenia informacji, czy też, wprowadzać obowiązek współdziałania wójta, przewodniczącego rady, przewodniczącego komisji przy podejmowaniu decyzji w przedmiocie udzielenia informacji.

Materia taka, jest przedmiotem regulacji ustawy o dostępie do informacji publicznej, przy czym, zgodnie z art. 4 tej ustawy, obowiązany do udostępnienia informacji publicznej (zgodnie z wnioskiem) jest każdy organ władzy publicznej, będący w posiadaniu takich informacji. Z uwagi na powyższe, zakwestionować należało przepisy § 41 ust. 2 i ust. 3 oraz – w części § 43 ust. 1 Statutu Gminy Ława.

Regulamin nadawania tytułów „Honorowy Obywatel Gminy Ława” oraz „Zasłużony dla Gminy Ława”, w ocenie organu nadzoru nie stanowi materii statutowej. Kwestia ta powinna zostać

uregulowana odrębna uchwałą, co uzasadnia stwierdzenie nieważności § 5 ust. 2 załącznika do uchwały oraz załącznika nr 4 do Statutu.

W treści art. 5 ust. 3, art. 11b ust. 3, art. 18a ust. 5, art. 18b ust. 3, art. 22 ust.1 i ust. 2, art. 23 ust. 4, art. 37a i art. 51 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, ustawodawca w sposób jednoznaczny określił materię, jaka winna znaleźć odzwierciedlenie w statucie gminy. Rada gminy, uchwalając statut gminy, zobowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego, udzielonego jej przez ustawę o samorządzie gminnym.

Dodatkowo należy wskazać, że zastrzeżenia budzi ustalenie, iż Wójt Gminy Łława, winien pełnić funkcję Przewodniczącego Zespołu ds. nadania tytułu, gdyż w istocie, oznacza to nałożenie na ten organ, w sposób nieuprawniony obowiązku nieokreślonego w ustawie, a także – sposób sformułowania regulacji, dotyczących pozbawiania tytułów honorowych.

Wadliwy jest przepis § 3 ust. 3 pkt 1) Regulaminu Rady Gminy, w zakresie, w jakim posługuje się pojęciem „organów Rady” oraz w zakresie w jakim przewiduje możliwość kierowania zaleceń do organu wykonawczego. Rada gminy nie posiada uprawnień, aby kierować do wójta zalecenia. Organ stanowiący może stanowić o kierunkach działania wójta, co rozumieć należy jako wskazywanie hierarchii priorytetów organu wykonawczego w zakresie realizacji zadań lub podkreślanie konieczności zajęcia się przez organ wykonawczy określonymi sprawami, które mieszczą się w zakresie zadań gminy, a nie zostały bezpośrednio wymienione w zakresie działania poszczególnych organów gminy. Rada nie jest jednak władna formułować wobec wójta żadnych wiążących ten organ zaleceń.

W treści § 5 ust. 4 pkt 1) Regulaminu, określając procedurę zawiadamiania o sesji, Rada postanowiła, że powiadomienie takie musi nastąpić najpóźniej na 5 dni przed terminem obrad, przy czym doprecyzowała, że termin uznaje się za dotrzymany, jeżeli powiadomienie zostało skutecznie nadane najpóźniej 5 dnia przed terminem obrad. W ocenie organu nadzoru, niejasne pozostaje pojęcie “skutecznego nadania”, co nie czyni zadość zasadom prawidłowej legislacji, wynikającym z art. 2 Konstytucji RP. Tą samą wadą, dotknięte są postanowienia § 5 ust. 4 pkt 2) oraz § 5 ust. 5 Regulaminu, przewidujące, że powiadomić o sesji radnych i sołtysów (poza powiadomieniem za pośrednictwem pocztowego operatora publicznego, telefonicznie lub drogą elektroniczną), można w “inny skuteczny sposób” lub “inny zwyczajowo przyjęty i skuteczny sposób”.

Ponadto, w przepisie § 6 ust. 1 Regulaminu, Rada bez podstawy prawnej, wprowadziła zasadę konsultowania z Wójtem, listy osób zaproszonych na sesję Rady przez Przewodniczącego. Organ nadzoru nie twierdzi, aby Przewodniczący nie mógł konsultować z Wójtem listy gości, jednak winno się to odbywać na zasadzie dobrego zwyczaju, nie zaś na podstawie powszechnie obowiązującego przepisu prawa, którego ustanowienie ogranicza ustawowe kompetencje przewodniczącego rady gminy.

W treści ust. 2 ww. przepisu, Rada wskazała, że w sesji, oprócz Wójta, uczestniczą także

Zastępca Wójta, Sekretarz, Skarbnik, Radca Prawny, kierownicy gminnych jednostek organizacyjnych, kierownicy komórek organizacyjnych Urzędu. Sformułowanie ustanowionej regulacji, prowadzi do wniosku, że osoby wyżej wymienione mają obowiązek udziału w sesji Rady. Osoby te, mogą brać udział w sesji Rady, jednak nałożenie takiego obowiązku przez radę gminy, jest niedopuszczalne.

Z art. 33 ust.3 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż kierownikiem urzędu jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). Ponadto, jak wskazuje art. 33 ust. 5, kierownik urzędu wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. W świetle art. 7 pkt 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, czynności z zakresu prawa pracy wobec zastępcy wójta, sekretarza, skarbnika oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych wykonuje wójt.

Powyższe przepisy jednoznacznie wskazują, iż to wójt może wydawać wymienionym wyżej osobom polecenia służbowe, uczestniczenia w sesjach rady. Jest to wyłączna kompetencja wójta i uchwała rady w tej materii jest nie tylko zbędna, ale wręcz niedopuszczalna.

Przepis § 8 ust. 6 Regulaminu, stanowiący, że materiały z sesji, w tym uchwały, doręcza się Wójtowi niezwłocznie, najpóźniej w ciągu 7 dni od dnia zakończenia sesji, koliduje z obowiązkiem wójta określonym w art. 90 ust. 1 ustawy, który stanowi, że w ciągu dni 7 od dnia podjęcia, wójt zobowiązany jest przedłożyć wojewodzie uchwały rady gminy, przy czym akty ustanawiające przepisy porządkowe wójt przekazuje w ciągu 2 dni od ich ustanowienia. Analogiczną uwagę odnieść należy do zakwestionowanego w części, przepisu § 32 Regulaminu.

W § 14 ust. 3 Regulaminu Rady Gminy przyjęto, iż Rada może rozpocząć obrady tylko w obecności co najmniej połowy swego ustawowego składu. Tymczasem, przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie zakazują prowadzenia obrad przy braku quorum. Ustanawiają natomiast, w art. 14 ustawy minimum radnych, których obecność jest niezbędną do podejmowania uchwał, czyli obecność co najmniej połowy ustawowego składu rady. Mając na względzie powyższy przepis, jeżeli rada gminy uzna za stosowne, może obradować i dyskutować przy braku quorum. Umieszczenie zatem zakwestionowanego przepisu w statucie, jest rozwiązaniem zbyt daleko idącym. Ponadto należy wskazać, iż stosownie do art. 20 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, rada gminy obraduje na sesjach zwoływanych przez przewodniczącego w miarę potrzeby, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał. Przepisy ustawy, nie dają radzie uprawnień do ustanowienia ograniczeń w możliwości prowadzenia obrad przez organ stanowiący gminy, czy uzależnienia jej, od ilościowego składu tego organu.

Wymogom zasad prawidłowej legislacji, nie czynią zadość także, w zakwestionowanym zakresie, przepisy § 16 ust. 1 (treść przepisu niejasna) oraz § 23 ust. 2 (odesłanie niezrozumiałe, najprawdopodobniej do wadliwej jednostki redakcyjnej Regulaminu) Regulaminu Rady Gminy,

a także regulacja zawarta w treści § 13 ust. 2 Statutu, której literalne brzmienie, prowadzi do wniosku, że gmina otrzymuje niezbędne środki na realizację wszystkich zadań, w tym własnych.

Podnieść należy, że przepisy prawne, mające walor powszechnie obowiązujących, winny być redagowane w sposób klarowny i zrozumiały dla ich adresatów. Przepisy precyzyjne, to przepisy sformułowane w możliwie najwyższym stopniu jednoznacznie, tak aby ograniczyć interpretatorowi zbędne wątpliwości w odtworzeniu z nich norm prawnych. Stwarza to stan pewności przez co buduje zaufanie jednostki do Gminy i tworzonego przez nią prawa. Koniecznym zatem stało się wyeliminowanie z obrotu prawnego, postanowień, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia.

W § 26 ust. 3 Regulaminu, Rada przyjęła, że projekty uchwał przed przedłożeniem Radzie, wymagają opinii radcy prawnego, co do ich zgodności z prawem. Tym samym, Rada narzuciła organowi wykonawczemu gminy, konieczność zatrudnienia radcy prawnego, a to pozostaje w sprzeczności z art. 60 ustawy o samorządzie gminnym, która ustanawia, jako jedyny podmiot uprawniony do zaciągania zobowiązań w imieniu gminy i na jej rzecz, czyli zawierania umów – wójta gminy. Koniecznym stało się wyeliminowanie z obrotu prawnego kwestionowanego postanowienia, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia.

W treści § 5 ust. 2 zdanie drugie załącznika nr 8 do Statutu Gminy Łława, określając zasady i tryb działania komisji rewizyjnej, Rada postanowiła, że koszty związane z korzystaniem przez komisję z pomocy rzeczoznawców i biegłych, pokrywane są z budżetu gminy. Mając na uwadze okoliczność, że dysponentem i wykonawcą budżetu gminy jest wójt, uchwalony przepis prowadzi do sytuacji, w której każdorazowo, przy korzystaniu przez komisję z opinii fachowych, konieczne będzie zawarcie przez wójta odpowiednich umów. Nakładanie na wójta takich obowiązków, nie mieści się w kompetencjach rady gminy.

Przepis § 6 ust. 1 załącznika nr 8 do Statutu Gminy Łława, w zakresie w jakim reguluje powinność i procedurę zawiadamiania o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, wkracza w materię regulowaną na gruncie Kodeksu postępowania karnego, wprowadzając regulację odrębną, niestanowiącą w swej istocie materii statutowej.

Zgodnie z art. 304 Kodeksu postępowania karnego, każdy, dowiedziawszy się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, ma społeczny obowiązek zawiadomić o tym prokuratora lub Policję, natomiast instytucje państwowe i samorządowe, które w związku ze swą działalnością dowiedziały się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, są obowiązane niezwłocznie zawiadomić o tym prokuratora lub Policję oraz przedsięwziąć niezbędne czynności do czasu przybycia organu powołanego do ścigania przestępstw lub do czasu wydania przez ten organ stosownego zarządzenia, aby nie dopuścić do zatarcia śladów i dowodów przestępstwa.

W odniesieniu do załącznika nr 9 do Statutu Gminy, określającego zasady i tryb działania komisji skarg, wniosków i petycji, wskazać należy, że poza kompetencją rady gminy, pozostają postanowienia § 1 ust. 2 (w zakresie wskazania celu przekazywania wystąpienia do komisji), § 2 ust. 1, § 3 ust. 5 i § 3 ust. 6 załącznika nr 9 do Statutu Gminy Łława, regulujące zasady i tryb działania komisji skarg, wniosków i petycji. Zgodnie z art. 18b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, zasady i tryb działania komisji skarg, wniosków i petycji określa statut gminy.

Przez zasady działania, należy rozumieć reguły dotyczące organizacyjno-prawnych podstaw funkcjonowania komisji, jako organu kolegialnego, a zatem podstawowe unormowania dotyczące jego organizacji, zwoływania i przebiegu posiedzeń, wewnętrznego podziału zadań między członków tego gremium i jego relacji z innymi podmiotami w strukturze jednostki samorządu terytorialnego. Z kolei tryb działania komisji obejmuje postępowanie dotyczące realizacji powierzonych jej zadań, czyli ciąg czynności, który składa się na wstępne rozpatrzenie skargi, wniosku lub petycji oraz przygotowanie radzie projektu rozstrzygnięcia, w tym zakresie. Na podstawie art. 18 b ust 3 ustawy, organ stanowiący gminy jest uprawniony jedynie do określenia zasad i trybu działania komisji skarg, wniosków i petycji, nie zaś ustalania zakresu działania komisji, gdyż kwestię tą reguluje ustawa.

W judykaturze wielokrotnie wskazywano, iż powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące (mogą prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy), stanowią istotne naruszenie prawa. Taki przypadek, w ocenie organu nadzoru, ma miejsce w przypadku badanej uchwały.

Podnieść należy, że sposób sformułowania zakwestionowanych postanowień, prowadzi do wniosku, że w zamyśle Rady Gminy, to komisja, nie Rada ma rozpoznawać wpływające skargi, wnioski i petycje. Świadczy o tym zwłaszcza unormowanie § 1 ust. 2, § 3 ust. 5 i ust. 6, w związku z regulacją § 2 ust. 1 załącznika nr 9 do Statutu Gminy, z treści którego wynika, że komisja (do zakresu działania której należy rozpatrywanie skarg, wniosków i petycji), podejmuje w sprawie uchwałę, która podlega zatwierdzeniu przez Radę Gminy na najbliższej sesji. Jednocześnie, uchwała zobowiązuje komisję do rozpatrywania skarg, wniosków i petycji, w terminach wynikających z ustaw – Kodeksu postępowania administracyjnego oraz ustawy o petycjach.

Taka sytuacja nie może mieć miejsca. Przede wszystkim, adresatem skargi, wniosku lub petycji nie może być komisja rady, gdyż pozostaje nim rada gminy. To rada, nie komisja rozpatruje skargę. Aktywność Rady, nie może ograniczać się do zatwierdzenia uchwały komisji, podjętej w przedmiocie rozpoznania skargi. To również rada gminy, nie komisja, winna dochowywać terminów zakreślonych ustawowo, na rozpoznanie określonego wystąpienia.

Mając na uwadze powyższe, w przypadku badanej uchwały, koniecznym było wyeliminowanie z treści załącznika nr 9 do Statutu Gminy Łława, wskazanych na wstępie przepisów, jako wykraczających poza zakres upoważnienia ustawowego do określenia zasad i trybu (nie kompetencji) działania komisji skarg, wniosków i petycji oraz, jako dezinformujących, w tym - powodujących wrażenie dokonania przez Radę modyfikacji intencji ustawodawcy,

wynikającej z treści art. 18 b ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym to rada gminy rozpatruje skargi na działania wójta i gminnych jednostek organizacyjnych, wnioski oraz petycje składane przez obywateli. Komisja skarg, wniosków i petycji, powoływana jest w celu rozpoznania przez radę danego wystąpienia, nie zaś w celu jego rozpoznania (w rozumieniu – załatwienia sprawy), podlegającego jedynie zatwierdzeniu przez radę gminy.

Mając na uwadze powyższe, rozstrzygnięto jak w sentencji.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko – Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Otrzymują :

- Przewodniczący Rady Gminy Iława
- Wójt Gminy Iława


WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Chojecki