

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 7 października 2009 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA	Jerzy Strzebinczyk
Sędziowie	Sędzia WSA	Magdalena Jankowska-Szostak (sprawozdawca)
	Sędzia WSA	Marcin Miemiec

Protokolant

Marta Pawłowska-Stypuła

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 7 października 2009 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na § 14 ust. 2, § 20, § 24 ust. 2 i ust. 3, § 44, § 106, § 101, § 102, § 103 oraz
załącznik nr 2 uchwały Rady Gminy Czarny Bór
z dnia 5 marca 2009 r. nr XXVII/131/2009
w przedmiocie Statutu Gminy Czarny Bór

- I. stwierdza nieważność § 14 ust. 2, § 20, § 24 ust. 2 i ust. 3, § 44, § 101, § 102, § 103 zaskarżonej uchwały;
- II. w pozostałym zakresie oddala skargę;
- III. określa, że zaskarżona uchwała w części opisanej w punkcie I nie podlega wykonaniu do dnia prawomocności wyroku.



Na oryginale właściwe podpisy
za zgodność z oryginałem

Bogusław
podpis

UZASADNIENIE

Wojewoda Dolnośląski na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2001 Nr 142, poz. 1591 ze zm.) zwanej w dalszej części uzasadnienia w skrócie „u.s.g.” oraz art. 50 § 2 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) zwanej w dalszej części uzasadnienia w skrócie „p.p.s.a.”, zaskarżył uchwałę Rady Gminy Czarny Bór Nr XXVI/131/2009 z dnia 5 marca 2009 r. w sprawie Statutu Gminy Czarny Bór w części, to jest w § 14 ust. 2, w § 20, §24 ust. 2, ust. 3, § 44, § 106, § 101, § 102, § 103 oraz zaskarżył Załącznik nr 2 do tej uchwały.

W uzasadnieniu skargi wskazano, że w § 14 ust. 2 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Czarny Bór postanowiła, iż „Radny powinien być członkiem 2 komisji stałych” natomiast zgodnie z art. 24 ustawy o samorządzie gminnym radny jest obowiązany brać udział w pracach rady gminy i jej komisji oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany. Podjęcie się funkcji radnego zobowiązuje więc do aktywnego prowadzenia działalności społecznej zgodnej z celem i charakterem tej funkcji oraz złożonym przez radnego ślubowaniem, a w szczególności obowiązek udziału w pracach rady gminy i jej komisji oraz innych instytucji samorządowych, do których radny został wybrany lub desygnowany. Wojewoda Dolnośląski podkreślił, iż radny ma prawo, ale nie obowiązek bycia członkiem komisji rady gminy i to dowolnej liczby tych komisji, a konsekwencją nienależytego wywiązywania się z obowiązku przewidzianego w art. 24 ustawy o samorządzie gminnym może być odwołanie radnego ze składu komisji rady. Ponadto organ nadzoru wskazał, że jedyne ograniczenia w składzie osobowym komisji wprowadza art. 18a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym „W skład komisji rewizyjnej wchodzi radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów, z wyjątkiem radnych pełniących funkcje o których mowa w art. 19 ust. 1.” Powyższe argumenty uzasadniają, w opinii Wojewody Dolnośląskiego, twierdzenie, że § 14 ust. 2 zaskarżonej uchwały w swojej treści istotnie narusza art. 18a ust. 2 i art. 24 u.s.g.

W dalszej części uzasadnienia organ nadzoru przywołał § 20 przedmiotowej uchwały, zgodnie z którym, „Obsługę Rady i jej organów zapewnia Biuro Rady, wchodzące w skład Urzędu Gminy” oraz § 24 ust. 2 i ust. 3, w którym postanowiono, że: „2. W sesjach Rady uczestniczą - z głosem doradczym - Wójt, Z-ca Wójta oraz Sekretarz i Skarbnik

Gminy. 3. Do udziału w sesjach Rady mogą zostać zobowiązani kierownicy gminnych jednostek organizacyjnych podlegających kontroli Rady" i § 44 uchwały, który stanowi, że „1. Obsługę biurową sesji (wysyłanie zawiadomień, wyciągów z protokołów itp.) sprawuje pracownik Urzędu Gminy wyznaczony przez Wójta do obsługi Rady Gminy w uzgodnieniu z Przewodniczącym Rady. 2. Pracownik, o którym mowa w ust. 1 podlega w sprawach merytorycznych Rady Przewodniczącemu Rady i sporządza z każdej Sesji protokół". Nadto w treści uzasadnienia organ nadzoru wskazał na § 106 uchwały, gdzie postanowiono, że: „1. Dokumenty z zakresu działania Rady i Komisji udostępnia się w Biurze Rady lub innej komórce Urzędu Gminy zajmującej się obsługą Rady, w dniach pracy Urzędu Gminy, w godzinach przyjmowania interesantów i w obecności pracownika Urzędu Gminy. 2. Dokumenty z zakresu działania Wójta oraz Urzędu udostępniane są w Wydziale Organizacyjnym Urzędu, w dniach i godzinach przyjmowania interesantów i w obecności pracownika Urzędu Gminy. 3. Ponadto dokumenty, o jakich mowa w ust. 1 i 2 są również dostępne w sieci informatycznej Urzędu Gminy i powszechnie dostępnych zbiorach danych". Wojewoda Dolnośląski powołał się na treść art. 33 u.s.g. oraz art. 7 ustawy z dnia 21 listopada o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2008 r. Nr 223, poz. 1458) i wyjaśnił, że zgodnie z tymi uregulowaniami jedynie Wójt Gminy może wydać Zastępcy Wójta, Sekretarzowi, Skarbnikowi Gminy i kierownikom gminnych jednostek organizacyjnych polecenie służbowe uczestniczenia w sesjach Rady. Podobnie, w opinii organu nadzoru należy odnieść się do wydawania poleceń innym pracownikom Urzędu Gminy, gdyż jedynym organem, które może nakazać pracownikowi Urzędu obsługę biurową sesji Rady jest Wójt Gminy, tylko Wójt może ustalić zakres kompetencji wyznaczonemu przez niego pracownikowi do obsługi Rady Gminy. Natomiast takie zapisy w Statucie Gminy są wkroczeniem w kompetencje Wójta. Wojewoda Dolnośląski wyraźnie podkreślił, powołując się na treść art. 30 ust. 2 u.s.g., że Rada Gminy nie może nałożyć na Wójta obowiązku uczestniczenia w sesjach Rady, gdyż jest to uprawnienie Wójta jako organu przygotowującego projekty uchwał rady gminy.

Organ nadzoru odnosząc się do unormowań ujętych w § 20 i z 106 ust. 1, ust. 2, ust. 3 zaskarżonej uchwały wskazał, że powinny być one uregulowane w regulaminie organizacyjnym Urzędu Gminy. Organ Nadzoru wskazał na treść art. 33 ust. 2 u.s.g., zgodnie z którym organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta w drodze zarządzenia. Te argumenty przemawiają

zdaniem Wojewody za uznaniem, iż § 20, § 24 ust. 2, ust. 3, § 44, § 106 uchwały istotnie naruszają art. 30 ust. 2, art. 33 ust. 2, ust. 3, ust. 5 u.s.g. i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W kolejnej części uzasadnienia wskazano, że umieszczenie w przedmiotowej uchwale następujących postanowień: § 101 „Wójt uczestniczy w sesjach Rady”; § 102 uchwały „Komisje Rady mogą żądać przybycia Wójta na ich posiedzenie”; § 103 „Zastępca Wójta przejmuje wykonywanie zadań i kompetencji określonych w § 100 - § 102 w przypadku uzyskania upoważnienia od Wójta”; zostały podjęte bez wyraźnego upoważnienia w ustawie o samorządzie gminnym. Organ Nadzoru ponownie wskazał, że rada gminy nie może nakładać na wójta obowiązków innych, niż te które przewiduje ustawa. Natomiast ustawa o samorządzie gminnym (art. 30 ust. 2 u.s.g.) nie nakłada na wójta obowiązku uczestniczenia w sesjach rady. Jest to jedynie uprawnienie wójta jako organu przygotowującego projekty uchwał rady gminy. Wojewoda wywiódł, że Rada Gminy Czarny Bór nie może zatem zobowiązać Wójta Gminy do uczestniczenia w sesjach Rady, również Komisje Rady nie posiadają upoważnienia do wzywania Wójta na ich posiedzenia. Z tego powodu zasadnym w opinii Wojewody było przyjęcie, że § 101, § 102 został podjęty z istotnym naruszeniem art. 30 ust. 2 u.s.g. oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i w związku z tym zasadnym jest stwierdzenie nieważności § 101 i § 102 przedmiotowego Statutu. Zdaniem organu nadzoru konieczne jest także stwierdzenie nieważności § 103, który w swojej treści odsyła do paragrafów 101 i 102.

Odnosząc się do treści Załącznika nr 2 do przedmiotowego statutu organ nadzoru wyjaśnił, że Rada Gminy w § 6 uchwały postanowiła, że „Gmina posiada herb, którego wzór określa załącznik nr 2 do Statutu”. Wojewoda przytoczył treść art. 3 ustawy o odznakach i mundurach: „1. Jednostki samorządu terytorialnego mogą ustanawiać, w drodze uchwały organu stanowiącego danej jednostki, własne herby, flagi, emblematy oraz insygnia i inne symbole. 2. Wzory symboli, o których mowa w ust. 1, ustanawiane są w zgodzie z zasadami heraldyki, weksylologii i miejscową tradycją historyczną. 3. Wzory symboli, o których mowa w ust. 1, wymagają zaopiniowania przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej. 4. Opinia, o której mowa w ust. 3, wydawana jest w terminie 3 miesięcy od dnia złożenia wniosku o jej wydanie” i wyjaśnił, że po stronie Rady Gminy Czarny Bór zaszła konieczność wystąpienia do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o opinię na temat wzoru herbu Gminy co do jej zgodności z zasadami heraldyki,

weksylologii i miejscowej tradycji historycznej, rada gminy nie może bowiem dowolnie określać wzoru herbu, czy flagi, ale obowiązana jest przy ich ustanawianiu przestrzegać wskazanych reguł. Podsumowując Wojewoda Dolnośląski stwierdził, że Rada Gminy Czarny Bór przed uchwaleniem załącznika nr 2 do przedmiotowego statutu powinna była wystąpić z wnioskiem o opinię do ministra właściwego do spraw administracji publicznej, czego nie uczyniła stąd w skardze wniosek o stwierdzenie nieważności załącznika nr 2 jako istotnie naruszającego art. 3 ust. 3 ustawy o odznakach i mundurach.

W odpowiedzi na skargę Gmina Czarny Bór uznała wnioski skarżącego i nie wniosła uwag do skargi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w rozważaniach nad stanem faktycznym i prawnym sprawy przyjął co następuje.

W myśl art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269), sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej. Według art. 1 § 2 powołanej wyżej ustawy kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) zwanej dalej w skrócie „p.p.s.a.”, nie wprowadza innych kryteriów aniżeli zgodność z prawem uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego. Również ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1591 ze zm.) nie wprowadza innych kryteriów aniżeli kryterium zgodności z prawem uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego. Zakres kontroli administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a.). Według art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Przytoczony przepis art. 147 § 1 p.p.s.a. nie określa jednak jakiego rodzaju naruszenia prawa są podstawą stwierdzenia przez sąd nieważności uchwały. Doprecyzowanie przesłanek określających kompetencje sądu administracyjnego w tym względzie następuje w

ustawach samorządowych. Według art. 91 ustawy o samorządzie gminnym „Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne” (ust. 1). W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwała lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa (ust. 4). Zgodnie więc z treścią art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, o tym czy stwierdza się nieważność zaskarżonego aktu organu jednostki samorządu terytorialnego, czy też ogranicza się do stwierdzenia, że został wydany z naruszeniem prawa, przesądza waga stwierdzonego naruszenia.

W orzecznictwie sądowo - administracyjnym przyjmuje się, że naruszenie prawa przejawia się przez podjęcie uchwały przez niewłaściwy organ, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, błędne zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, czy naruszenie procedury podjęcia uchwały. Powołana ustawa o samorządzie gminnym wyróżnia więc dwie kategorie wad uchwał lub zarządzeń organów gminy, a mianowicie istotne naruszenia prawa i nieistotne naruszenia prawa, nie określa jednak rodzaju naruszenia prawa, które należy zaliczyć do określonej kategorii wad. Tak więc badając czy organ administracyjny nie dopuścił się uchybień skutkujących nieważnością uchwały sąd – w oparciu o art. 134 § 1 ustawy p.p.s.a. – nie jest związany sformułowanymi w niej zarzutami i wnioskami skargi, lecz obowiązany jest oprzeć się na konstytucyjnej zasadzie praworządności, która wiąże wszystkie organy administracji publicznej, w tym organy samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Działanie na podstawie i w granicach prawa to działanie organu, który na podstawie przepisu prawa jest właściwy a jego działanie znajduje oparcie w przepisach prawa.

Przedmiotem skargi Wojewody Dolnośląskiego są przepisy uchwały Nr XXVI/131/2009 Rady Gminy Czarny Bór z dnia 5 marca 2009 r. w sprawie statutu Gminy Czarny Bór (§14 ust.2, § 20, § 24 ust.2, ust.3 §44, § 106, §101, §102, §103 uchwały oraz Załącznika nr 2 do statutu Gminy Czarny Bór.

Rozpoznając wniesioną skargę w części dotyczącej wniosku o stwierdzenie nieważności Załącznika nr 2 do statutu Gminy Czarny Bór, Sąd wbrew zarzutom, nie dopatrywał się naruszenia art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 21 grudnia 1978 r. o odznakach i mundurach (Dz. U. z 1978 r. Nr 31, poz. 130 ze zm.) poprzez pominięcie procedury zaopiniowania przez ministra do spraw administracji.

W myśl art. 3 ust. 1 powołanej wyżej ustawy jednostki samorządu terytorialnego mogą ustanawiać, w drodze uchwały organu stanowiącego danej jednostki własne herby, flagi, emblematy oraz insygnia i inne symbole. Zgodnie zaś z ust. 2 tego artykułu wzory symboli, o których mowa w ust. 1, ustanawiane są w zgodzie z zasadami heraldyki, weksylologii i miejscową tradycją historyczną. Wzory symboli, o których mowa w ust. 1, wymagają zaopiniowania przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej (art.3 ust. 3). Wyraźnie więc obowiązek zaopiniowania przez właściwego ministra został sformułowany w tym przepisie i wymóg ten nie budzi wątpliwości. Należy jednak treść tego przepisu odnieść do rozpatrywanego przypadku i zauważyć, że cytowana wyżej treść art. 3 ustawy o odznakach i mundurach została sformułowana na mocy przepisu art. 5 ustawy z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz. U. z 1998 r. Nr 162, poz. 1126 ze zm.) i obowiązuje dopiero od 1 stycznia 1999 r. zgodnie z art. 38 tej ustawy. Powyższy akt prawny, który nowelizował ustawę o odznakach i mundurach, nie zawierał żadnych norm o charakterze intertemporalnym. Zatem obowiązek opiniowania może odnosić się jedynie do zdarzeń zaistniałych po wejściu w życie ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa, czyli poczynając od dnia 1 stycznia 1999 r., bowiem poprzednie regulacje nie przewidywały takiego trybu postępowania, przeciwny pogląd naruszałby zakaz działania prawa wstecz i pozostawałby w sprzeczności z zasadą ochrony praw nabytych, ukształtowanych pod rządami dotychczasowych unormowań. Sąd Orzekający w tej sprawie w pełni podziela stanowisko wyrażone w wyroku z dnia 27 maja 2008 r., sygn. akt III SAWr 126/08 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, zgodnie z którym wyrażenia o jakich mowa w treści art. 3 ust. 1 i ust. 2 ustawy o odznakach i mundurach: „mogą ustanawiać” oraz „ustanawiane są” powinny być rozumiane w znaczeniu materialnym, jako wprowadzenie istotnie nowych symboli lub ich elementów oraz ich zmiany, a nie pojmowane wyłącznie w sensie formalnym, postrzegany jedynie jako sam fakt podjęcia nowej uchwały w tej materii. W rozstrzyganej sprawie, na co wskazała Gmina Czarny Bór, a czego nie podważał organ nadzoru, wzór herbu objęty skargą pozostaje niezmienny od roku 1996, gdyż w kolejnych statutach w 2003 i 2009 uchwalano ten sam wzór herbu, czyli należy uznać, że nie doszło do zaistnienia zdarzenia materialnego, które odmiennie ukształtowałoby sytuację faktyczną i prawną odnośnie używanego przez Gminę

Czarny Bór herbu, w porównaniu ze stanem funkcjonującym przed wejściem w życie przepisu art. 5 ustawy z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa. Określony herb Gminy Czarny Bór został ustanowiony 1 marca 1996 r., czyli w czasie kiedy wzory tego symbolu nie wymagały uprzedniego zaopiniowania przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej, w konsekwencji zgodnie z prawem stał się on znakiem wyróżniającym Gminę Czarny Bór spośród innych gmin, a wymóg zachowania trybu określonego w ust. 3 art. 3 ustawy o odznakach i mundurach w rozpoznawanym przypadku nie znalazł zastosowania.

Skarga nie znajduje uzasadnienia również w zakresie wniosku o stwierdzenie nieważności § 106 uchwały, odnoszącego się do dostępności dokumentów obrazujących działania Rady Gminy i Komisji oraz działania Wójta i Urzędu Gminy, gdyż w opinii organu nadzoru kwestie uregulowane w tym paragrafie powinny zgodnie ze wskazanym przepisem zostać określone w regulaminie organizacyjnym nadanym przez Wójta w drodze zarządzenia. Na wstępie rozważań należy zaznaczyć, że statut gminy zaliczany do aktów prawa miejscowego, uchwalany jest przez organy stanowiące gmin w granicach upoważnień zawartych w ustawach (art. 169 ust. 4 Konstytucji). Z konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa wynika, że jest ona prawem najwyższym, a pozostałe źródła prawa: ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia oraz prawo miejscowe obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły, muszą być zgodne z jej postanowieniami.

Dostęp obywateli do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, będący przedmiotem oceny w niniejszej sprawie, jest uregulowana w: art. 61 Konstytucji RP, art. 11 b ustawy o samorządzie gminnym oraz w przepisach ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U, Nr 112, poz.1198 ze zm.).

Artykuł 61 ust.1 Konstytucji stanowi między innymi, że obywatel ma prawo do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Według ust. 2, prawo do uzyskania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegalnych organów władzy publicznej pochodzących z wyborów, z możliwością rejestracji obrazu i dźwięku. Z normy tej należy zatem wywieść, że konstytucyjne prawo obywateli dostępu do informacji obejmuje również dostęp do dokumentów, które dotyczą działalności wszelkich

organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Tak zakreślone konstytucyjne prawo obywateli do uzyskania informacji o działalności organów władzy skonkretyzowane zostało w przepisach ustawy o samorządzie gminnym (art. 11 b) oraz w przepisach ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Według art. 11 b ust. 1 usg. działalność organów gminy jest jawna. Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw. 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 (ust. 2). Zasady dostępu do tych dokumentów i korzystania z nich muszą być określone w statucie gminy (ust. 3). Wobec powyższego stwierdzić należy, że rada Gminy Czarny Bór ustalając w Statucie zasady dostępu do dokumentów urzędowych organów gminy była upoważniona przepisem rangi ustawowej do takiego działania. Przepis ten powierzył radzie gminy kompetencje do stanowienia zasad dostępu i korzystania z dokumentów. Wydanie aktu tej treści przez inny organ narusza ustawowo przyznaną kompetencję i wydany akt z naruszeniem tej kompetencji czyni nieważnym.

Nadto zdaniem Sądu rozpatrując niniejszy zarzut organu nadzoru, należy pokreślić, że upoważnienie wynikające z art. 11 b ust. 3 u.s.g. nie może być interpretowane w oderwaniu od przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, która normując szczegółowo kwestie dostępu do informacji publicznej, może wszak dopuszczać odmienne uregulowania zasad dostępu do informacji niż statut. Ten zaś musi pozostawać w zgodności z ustawami. Zgodnie z art. 1 przywołanej ustawy o dostępie do informacji publicznej każda informacja w sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu tej ustawy i podlega udostępnieniu w trybie i na zasadach w niej określonych. Według art. 7 ustawy, udostępnienie informacji publicznej następuje w drodze wstępu na posiedzenia organów kolegialnych władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów i udostępnienia materiałów, w tym audiowizualnych i teleinformatycznych dokumentujących te posiedzenia. Po myśli art. 19 przywołanego aktu, wyżej wymienione organy sporządzają i udostępniają protokoły lub stenogramy swoich obrad chyba, że sporządzają i udostępniają materiały audiowizualne lub teleinformatyczne rejestrujące w pełni te obrady.

Ponadto regulacje z § 106 uchwały nie naruszają przepisów ujętych w art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz w ustawie o dostępie do informacji publicznej.

Sąd podziela natomiast pogląd organu nadzoru w pozostałym zakresie skargi.

Przypomnienia wymaga, że przedmiotem skargi objęte zostały przepisy § 24 ust. 2, ust. 3 uchwały: „Do udziału w sesjach Rady mogą zostać zobowiązani kierownicy gminnych jednostek organizacyjnych” (ust.3); „Sesjach Rady uczestniczą - z głosem doradczym- Wójt, Z-ca Wójta oraz Sekretarz i Skarbnik Gminy” (ust.2). Zdaniem organu nadzoru przepis stanowi naruszenie kompetencji Wójta, jest bowiem sprzeczny z art. 33 ust. 2, ust.3 i ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, który przewiduje, że to wójt jest kierownikiem urzędu i wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Uzasadniając swoje stanowisko trafnie organ nadzoru powołał się na treść art. 33 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym to wójt może powierzyć prowadzenie określonych spraw gminy w swoim imieniu zastępcy wójta lub sekretarzowi gminy i przywołał treść art. 7 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2008 r. Nr 223, poz. 1458), zgodnie z którym czynności w sprawach zakresu prawa pracy za jednostki, o których mowa w art. 2, z zastrzeżeniem art. 8 ust. 2, art. 9 ust. 2 i 3 oraz art. 10 ust. 2 i 3, wykonują: wójt - wobec zastępcy wójta, sekretarza gminy, skarbnika gminy oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (pkt 1), wójt - wobec pozostałych pracowników urzędu oraz wobec kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych innych niż wymienione w pkt 1 i 2 (pkt 3).

Nie ulega więc wątpliwości, iż do Wójta jako wykonującego uprawnienia zwierzchnika służbowego osób wskazanych w § 24 ust. 2 i ust. 3 uchwały – pozostaje powierzanie im określonych obowiązków, w tym w zakresie udziału w sesji Rady. Dodatkowo podkreślenia wymaga, że wprawdzie zakwestionowane sformułowanie (ujęte w §24 ust.3 uchwały), nie przewiduje wprost, że Rada Gminy może zobowiązać kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, do udziału w sesji. Niemniej, niewskazanie w postanowieniach Statutu podmiotu, który może nałożyć to zobowiązanie, nie eliminuje wątpliwości co do tego, kto może wydać takie polecenie. Statut gminy, jako akt prawa miejscowego jest źródłem prawa obowiązującym na obszarze całej gminy. W tym stanie – nieprecyzyjnej regulacji – nieuprawnione podmioty, powołując się na zapis statutu, mogą ingerować w

kompetencje kierownika urzędu gminy. Obowiązek przestrzegania zapisów statutu, w sytuacji niedoprecyzowania zapisów § 24 ust. 3 Statutu stwarza sytuację, iż ten zapis może być stosowany z naruszeniem obowiązującego porządku, w szczególności art. 33 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym.

Nie ulega też wątpliwości, jak trafnie wskazał organ nadzoru, że Rada Gminy nie może nałożyć na Wójta obowiązku uczestniczenia w sesjach Rady (§24 ust.2 uchwały), gdyż ten zapis w istotny sposób narusza art. 30 ust. 2 u.s.g. wskazujący, że do zadań wójta należy w szczególności: przygotowywanie projektów uchwał rady gminy, określanie sposobu wykonywania uchwał, gospodarowanie mieniem komunalnym, wykonywanie budżetu, zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek *organizacyjnych*, słusznie *podniesiono więc* w skardze, że uczestniczenie w sesjach rady gminy jest jedynie uprawnieniem wójta jako organu przygotowującego projekty uchwał rad gminy a nie jest jego obowiązkiem.

Powyższe uzasadnienie odnosi się również do zakwestionowanych przez organ nadzoru przepisów § 101, § 102 i § 103 uchwały Rady Gminy Czarny Bór w sprawie statutu Gminy Czarny Bór, w których postanowiono, że: „Wójt uczestniczy w sesjach Rady” (§ 101), „Komisje Rady mogą żądać przybycia Wójta na ich posiedzenie”(§ 102), „Zastępca Wójta przejmuje wykonywanie zadań i kompetencji określonych w § 100 - § 102 w przypadku uzyskania upoważnienia od Wójta.” (§ 103), które w opinii Wojewody Dolnośląskiego zostały podjęte z istotnym naruszeniem przywołanego w treści uzasadnienia art. 30 ust. 2 u.s.g. i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają tylko na podstawie i w granicach prawa. Konsekwentnie i trafnie wskazał organ nadzoru, że przedmiotowe przepisy statutowe nie znajdują wyraźnego upoważnienia w ustawie o samorządzie gminnym, natomiast ani rada gminy, ani (tym bardziej) komisje rady nie mogą nakładać na wójta obowiązków innych, niż te, które przewiduje ustawa.

Przedmiotem skargi objęte zostały także przepisy § 20 spornej uchwały, w którym wskazano, że „Obsługę Rady i jej organów zapewnia Biuro Rady, wchodzące w skład Urzędu Gminy”. W ocenie organu nadzoru powyższy przepis został podjęty z istotnym naruszeniem art. 33 ust. 2 u.s.g. zgodnie z którym organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny nadany przez wójta w drodze zarządzenia, należy zgodzić się ze stanowiskiem Wojewody, iż ewentualne utworzenie wchodzącego w skład urzędu biura rady, do którego należałoby zapewnienie obsługi rady i jej organów leży w gestii wójta gminy. Zdaniem Sądu

dokonując zapisu § 20 uchwały Gmina Czarny Bór przekroczyła również upoważnienie ustawowe zawarte w art. 22 ust. 1 u.s.g.

W dalszej kolejności Wojewoda w skardze zakwestionował postanowienia § 44 ust. 1 stanowiące, że „Obsługę biurową sesji (wysyłanie zawiadomień, wyciągów z protokołów itp.) sprawuje pracownik Urzędu Gminy wyznaczony przez Wójta do obsługi Rady Gminy w uzgodnieniu z Przewodniczącym Rady.” oraz ust.2 „Pracownik, o którym mowa w ust. 1, podlega w sprawach merytorycznych Rady Przewodniczącemu Rady i sporządza z każdej Sesji protokół”. W ocenie organu nadzoru powyższe przepisy zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 33 ust. 2 u.s.g.: "Organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny nadany przez wójta w drodze zarządzenia", ust. 3 „Kierownikiem urzędu jest wójt”, ust. 5 „Kierownik urzędu wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych”. Sąd podzielił stanowisko organu nadzoru, że zgodnie z obowiązującymi regulacjami prawnymi tylko wójt może wydać polecenie służbowe pracownikowi urzędu obsługi biurowej sesji. Natomiast § 44 uchwały stanowi modyfikację art. 33 ust. 2, 3 i 5 ustawy o samorządzie gminnym poprzez zamieszczenie przepisów niezgodnych z tą ustawą, gdyż zapisy o wskazanej treści umieszczone w Statucie Gminy są wkroczeniem w kompetencje wójta.

Kolejny zarzut skargi Wojewody Dolnośląskiego odnosił się do treści § 14 ust. 2 uchwały, w którym Rada Gminy Czarny Bór postanowiła, że radny powinien być członkiem 2 komisji stałych. Organ nadzoru słusznie wywiódł, że powyższy zapis stanowi istotne naruszenie art. 24 u.s.g., zgodnie z którym radny obowiązany jest brać udział w pracach rady gminy i jej komisji oraz innych instytucji samorządowych do których został wybrany lub desygnowany. Oznacza to - jak trafnie wywiódł organ nadzoru - że podjęcie się funkcji radnego zobowiązuje do aktywnego prowadzenia działalności społecznej zgodnej z celem i charakterem tej funkcji oraz złożonym przez radnego ślubowaniem, a szczególności obowiązek udziału w pracach rady gminy i jej komisji oraz innych instytucji samorządowych, o ile został do nich uprzednio wybrany lub desygnowany. W opinii organu, którą podziela Sąd, radny ma prawo ale nie obowiązek bycia członkiem komisji rady gminy i to dowolnej liczby komisji. Trafnie także wskazał organ nadzoru, że § 14 ust.2 uchwały jest niezgodny z treścią art. 18a ust. u.s.g., który jako jedyny ogranicza skład osobowy i to tylko komisji rewizyjnej wskazując, że nie może być jej członkiem

przewodniczący i wiceprzewodniczący rady gminy. Zdaniem Sądu, obowiązujące przepisy prawa nie dają radzie gminy upoważnienia do stosowania wobec radnych środków dyscyplinujących, gdy nie wywiązują się oni z obowiązku uczestniczenia sesjach rady i pracach jej komisji. W tym miejscu uzasadnienia należy przywołać art. 7 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego z dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607) zgodnie którym „status przedstawicieli wybieranych do władz lokalnych powinien zapewniać swobodne wykonywanie ich mandatu” Mandat radnego ma charakter mandatu wolnego, radny, w ramach działań zgodnych z prawem ponosi jedynie polityczną odpowiedzialność przed wyborcami.

Mając powyższe na względzie Sąd orzekł jak w sentencji wyroku. Orzeczenie punkcie I znajduje podstawę w art. 147 ust. 1 p.p.s.a., natomiast w punkcie II w art. 151 p.p.s.a., z kolei orzeczenie w punkcie III w art. 152 p.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy
za zgodność z oryginałem

[Signature]
.....
podpis