

**W Y R O K**

**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

**Dnia 23 marca 2011 r.**

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Jerzy Strzebinczyk (sprawozdawca)
Sędziowie	Sędzia WSA Bogumiła Kalinowska Sędzia WSA Małgorzata Malinowska-Grakowicz
Protokolant	Paulina Białkowska

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 23 marca 2011 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na § 15 ust. 2 zdanie 2; § 18 pkt 1 i § 106 uchwały Rady Gminy Jemielno

z dnia 27 września 2010 r. Nr XLVII/256/10

w przedmiocie Statutu Gminy Jemielno

- I. stwierdza nieważność § 106 zaskarżonej uchwały;
- II. dalej idącą skargę oddala;
- III. orzeka, że § 106 zaskarżonej uchwały nie podlega wykonaniu.

## UZASADNIENIE

W dniu 27 września 2010 r. Rada Gminy Jemielno podjęła uchwałę Nr XLVII/ 256/10 w sprawie Statutu tej Gminy. Korzystając z kompetencji przysługujących organowi nadzoru, Wojewoda Dolnośląski zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego następujące zapisy Statutu: • w § 15 ust. 2 zdanie drugie, w brzmieniu: „Nadrzędność Rady wynika z art. 15, ust. 1 art. 18 „a”, ust. 1, art. 21, ust. 3 i art. 30, ust. 1 i 3 ustawy o samorządzie gminnym.”; • w § 18 pkt 1, w brzmieniu: „Do zadań komisji stałych należy: 1. wykonywanie nadzoru nad pracą Wójta i administracją gminną w zakresie spraw, dla których komisja została powołana,”; • § 106, w brzmieniu: „Protokoły z posiedzeń Rady i Komisji podlegają udostępnieniu po ich formalnym przyjęciu – zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa oraz Statutem Gminy.”, wnosząc o stwierdzenie ich nieważności. Zdaniem strony skarżącej, dwa pierwsze zakwestionowane zapisy Statutu naruszają art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 15 ust. 1 i art. 86 tej ustawy, natomiast § 106 Statutu został uchwalony z naruszeniem art. 11b ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 61 Konstytucji RP oraz art. 1 ust. 1 i ust. 10 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. W uzasadnieniu skargi Wojewoda stwierdził, że ustawodawca – dokonując rozróżnienia organów podstawowej jednostki samorządu terytorialnego – nie przyznał żadnemu z nich pozycji nadrzędnej (dominującej) względem drugiego. Rada Gminy jest co prawda organem kontrolnym wobec wójta, nie oznacza to jednak, że jest organem nadrzędnym. Przypisując sobie taką pozycję (w § 15 ust. 2 zdanie drugie i w § 18 pkt 1 Statutu) Rada Gminy Jemielno zmieniła intencję legislatora, który – w art. 86 ustawy o samorządzie gminnym – wymienia jako organy nadzoru wyłącznie: Prezesa Rady Ministrów i wojewodów, a w zakresie spraw finansowych – także regionalną izbę obrachunkową. W ocenie strony skarżącej, oba wielokrotnie już przywoływane zapisy zostały też wprowadzone wbrew powszechnie akcentowanemu w orzecznictwie sądowo-administracyjnym zakazowi ponownego regulowania w Statucie tej materii, która została już uregulowana w ustawie. Prowadzić to bowiem może do nieporozumień, zwłaszcza przy zmianie intencji prawodawcy. W dalszej części uzasadnienia skargi rozróżniono – na podstawie przytoczonej tam literatury przedmiotu – pojęcie „kontroli” i „nadzoru”, konkludując, że rada oraz jej komisje nie mają uprawnień nadzorczych. Mogą one badać i oceniać prawidłowość działań kontrolowanych organów i jednostek organizacyjnych, bez uprawnienia do wydawania wiążących dyspozycji w zakresie usunięcia stwierdzonych uchybień. Prawo dostępu do informacji publicznej wynika z kolei wprost z art. 61 Konstytucji RP. Ani art. 11b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnych, ani też przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej nie narzucają żadnych ograniczeń przedmiotowych w prawie do uzyskania informacji i w dostępie do dokumentów, poza tym, że mają one wynikać z wykonywania zadań publicznych. W szczególności, wspomniane przepisy nie uzależniają dostępu do dokumentów od ich formalnego przyjęcia, jak to przewiduje § 106 Statutu Gminy Jemielno. W odpowiedzi strona przeciwna wniosła o oddalenie skargi. Uzasadniając takie żądanie, zwróciła w pierwszej kolejności uwagę na to, że w zakwestionowanych zapisach § 15 ust. 2 i w § 18 pkt 1 Statutu nie przypisano Radzie Gminy innych kompetencji, niż te, które wynikają wprost z ustawy o samorządzie gminnym. Skarżący organ za szeroko, wbrew intencji Rady, zinterpretował wspomniane zapisy. Zwłaszcza zdanie drugie w § 15 ust. 2 Statutu trzeba rozważać w kontekście brzmienia całego § 15. Nie zamierzano też uchylać w § 18 pkt 1 Statutu takich kompetencji, które przyznawałyby Radzie prawo wydawania wiążących dyspozycji organowi wykonawczemu i jednostkom organizacyjnym gminy, czy też stosowania sankcji wobec osób winnych nieprawidłowości. Uchwalając § 106 Statutu Rada starała się z kolei odnieść do aspektów organizacyjno-technicznych o charakterze lokalnym, właściwych dla danej jednostki samorządu

terytorialnego, a związanych z dostępem do dokumentów i korzystania z nich. Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje. Stosownie do art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.), sądy administracyjne są między innymi właściwe do badania zgodności z prawem zaskarżonych aktów organów jed-nostek samorządu terytorialnego. Sąd nie może opierać tej kontroli na kryterium słuszności lub sprawiedliwości społecznej. Stwierdzenie nieważności uchwały przez sąd następuje tylko w przypadku istotnego naruszenia prawa (art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm., zwanej w dalszych wywodach – skrótowo – p.p.s.a.). Ani prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, ani ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (jednolity tekst: Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm., przywoływana dalej jako „u.s.g.”) nie wprowadzają innych kryteriów oceny sądu administracyjnego niż zgodność zaskarżonego aktu organu gminy z przepisami prawa. W literaturze przyjmuje się, że podstawą do uchylenia takiego aktu powinno być każde istotne naruszenie prawa, bez względu na jego ustrojowo-prawny, materialnoprawny lub procesowoprawny charakter. Akt organu jednostki samorządu terytorialnego jest natomiast prawidłowy, jeżeli jest zgodny z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz z ustawami. Podstawy nieważności aktu organu gminy określa art. 91 ust. 1 u.s.g., według którego uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Zgodnie jednak z art. 91 ust. 4 tej samej ustawy, w przypadku nieistotnego naruszenia prawa nie stwierdza się nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Oba przywołane przepisy wyróżniają zatem dwie kategorie wad uchwał lub zarządzeń organów gminy: istotne naruszenie prawa oraz nieistotne naruszenie prawa. Podstawą stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy może być tylko istotne naruszenie prawa. Zgodnie ze stanowiskiem doktryny oraz z ustalonym orzecznictwem sądów administracyjnych, do istotnego naruszenia prawa należy zaliczyć naruszenie przez organ gminy podejmujący uchwałę lub zarządzenie przepisów o właściwości, podjęcie takiego aktu bez podstawy prawnej, a także wadliwe zastosowanie normy prawnej będącej podstawą prawną podjętego aktu. W świetle przytoczonych zasad kontroli sądowoadministracyjnej aktów organów gminy skarga zasługiwała z pewnością na uwzględnienie w części kwestionującej zgodność z prawem § 106 uchwały Rady Gminy Jemielno z dnia 27 września 2010 r. (Nr XLVII/256/10) w sprawie Statutu tej Gminy. Trafnie bowiem wywiódł organ nadzoru, że przepis ten w sposób istotny narusza art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 11b ust. 2 i 3 u.s.g. oraz art. 19 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm., przytaczanej w dalszych rozważaniach skrótem „u.d.d.i.p.”). Wojewoda zakwestionował (w tym zakresie) część przepisu regulującego zasady dostępu i korzystania przez obywateli z dokumentów rady, komisji i wójta, umiejscowionego w Rozdziale VII Statutu. Przedmiotem oceny sądu są więc kwestie związane z dostępem obywateli do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz z zasadą jawności działania gminy. 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 ustawa zasadnicza jest 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 uregulowany w: art. 61 Konstytucji RP, art. 11b u.s.g. oraz w przepisach

u.d.d.i.p. 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. Natomiast według ust. 2, prawo do uzyskania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych 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 prawo skonkretyzowane zostało w przepisach ustawy o samorządzie gminnym (art. 11b) oraz w przepisach ustawy o dostępie do informacji publicznej. Według art. 11b ust. 1 u.s.g., 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). Przepis ten nie konkretyzuje więc rodzaju dokumentów udostępnianych do publicznego wglądu. Podkreśla jedynie, że mieszczą się wśród nich protokoły z sesji rady i protokoły z posiedzeń komisji. W myśl dopiero co przedstawionych regulacji, udostępnieniu podlegają wszystkie dokumenty wynikające z wykonywania zadań publicznych i działalności organów władzy publicznej, chyba że ich jawność została ustawowo wyłączona. Regulując statutowo zasady dostępu i korzystania przez obywateli z dokumentów organów gminy, Rada Gminy Jemielno przyjęła w § 106 Statutu, że protokoły z posiedzeń Rady i Komisji podlegają udostępnieniu dopiero „po ich formalnym przyjęciu” – zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa oraz Statutem. Wprowadzając taki zapis, rada nie doprecyzowała, co należy rozumieć jako „formalne przyjęcie” protokołu sesji rady lub protokołu z posiedzenia komisji. Tak sformułowanego pojęcia nie wyjaśniają również pozostałe zapisy statutu, gdyż w żadnym innym miejscu Rada nie posłużyła się dokładnie takim samym zwrotem. Analiza regulacji statutowych wskazuje jednak, że Rada przewidziała wymóg przyjęcia protokołu z poprzedniej sesji (§ 51 statutu). Przepis ten przewiduje mianowicie uprawnienie radnych do zgłaszania poprawek i uzupełnień do protokołu (w trakcie obrad lub na najbliższej sesji), o uwzględnieniu wniosków zgłoszonych w tym zakresie rozstrzyga Przewodniczący Rady, a w wypadku ich nieuwzględnienia – ewentualne sprzeciwy załatwia sama Rada, podejmując stosowną uchwałę o uwzględnieniu lub odrzuceniu sprzeciwu. Statut określa również, co powinien zawierać protokół sesji. Szczególnie chodzi o podpis przewodniczącego obrad oraz osoby sporządzającej protokół (§ 50 ust. 2 pkt 8). Z kolei (§ 52 ust. 3 nakazuje Wójtowi doręczanie wyciągów z protokołu z sesji oraz kopii uchwał jednostkom organizacyjnym, które są zobowiązane do określonych działań wynikających z tych dokumentów. Analiza przedstawionych uregulowań (oraz ich umiejscowienie i kolejność) wskazują jasno, że czynność sporządzenia protokołu sesji rady nie polega tylko na swobodnych zapiskach dokonywanych według uznania osoby protokołującej, lecz wymaga uwzględnienia co najmniej tych elementów, które wymienione zostały w § 50 ust. 2 Statutu. Aby uznać, że sporządzono protokół z sesji rady, musi on zawierać – jako element niezbędny – między innymi, podpis przewodniczącego obrad oraz osoby sporządzającej. Inaczej mówiąc, skoro podpis przewodniczącego obrad i osoby sporządzającej protokół nie zostanie złożony, nie można mówić o sporządzeniu protokołu w rozumieniu analizowanego Statutu. W ocenie Sądu, nie budzi więc wątpliwości, że już protokół sporządzony przez funkcjonariusza publicznego, obrazujący stan wiedzy osób podpisanych pod jego treścią co do przebiegu sesji, jest pisemnym dokumentem. W konsekwencji trzeba przyjąć, że protokół

z sesji, już w momencie jego sporządzenia i podpisania, staje się dokumentem, który winien być udostępniany zgodnie z powołanymi wcześniej przepisami Konstytucji oraz ustawy o samorządzie gminnym. Brak bowiem jakichkolwiek regulacji ustawowych wyłączających obowiązek jego udostępnienia. Zasadności takiego twierdzenia nie może skutecznie podważać okoliczność, że dokument w takim kształcie jest poddawany dalszej procedurze, w postaci przyjęcia przez Radę. W okresie od sporządzenia do przyjęcia, jest to już bowiem dokument, a nie projekt dokumentu. Pod pojęciem protokołu należy zatem rozumieć sporządzony i podpisany dokument, oczekujący na poddanie go procedurze przyjęcia przez Radę. Wymóg przyjęcia i możliwość ewentualnych poprawek i zmian w protokole nie zmienia jednak faktu, że mamy do czynienia z dokumentem zawierającym informacje na temat działalności organu władzy publicznej, podlegającym publicznemu udostępnieniu. Trzeba mieć dalej na uwadze to, że przedstawiona wcześniej, konstytucyjna zasada jawności działania organów gminy nakazuje, aby publicznemu udostępnieniu poddane były wszelkie dokumenty obrazujące czynności faktyczne i prawne podejmowane przez te organy, chyba że ustawa ogranicza tę jawność. Określając zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich organ stanowiący gminy powinien zatem brać pod uwagę regulację zawartą w art. 61 Konstytucji. W niniejszej sprawie mamy niewątpliwie do czynienia z dokumentem, o którym mowa w art. 61 ust. 2 Konstytucji. Przepis ten przewiduje bowiem prawo dostępu do wszelkich dokumentów zawierających informację publiczną. Ponadto, zdaniem Sądu, upoważnienie wynikające z art. 11b 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 – przewiduje odmienne uregulowania, z którymi statut gminy musi pozostawać w zgodzie. Z art. 1 u.d.d.i.p. wynika, że 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 tej samej 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, organy sporządzają i udostępniają protokoły lub stenogramy swoich obrad, chyba że sporządzą i udostępnią materiały audiowizualne lub teleinformatyczne rejestrujące w pełni te obrady. W świetle przywołanych rozwiązań stwierdzić należy, że Rada Gminy Jemielno, 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 z sesji rady, poprzez odmowę jego udostępnienia przed formalnym przyjęciem protokołu. Wprowadzając taki zapis w § 106 Statutu, Rada naruszyła w istotny sposób przepisy art. 61 Konstytucji, art. 11b ust. 2 i 3 u.s.g. oraz art. 19 u.d.d.i.p. Pozbawiono w ten sposób obywateli dostępu do informacji publicznej, jaką jest protokół z sesji rady, na pewnym etapie działania organów (przed przyjęciem). W rezultacie ograniczono też możliwości uczestniczenia obywateli w podejmowaniu decyzji w sprawach publicznych i sprawowaniu kontroli nad tym procesem. Mając na uwadze przedstawioną ocenę ewidentnej niezgodności z prawem § 106 Statutu Gminy Jemielno, Wojewódzki Sąd Administracyjny – działając na podstawie art. 147 § 1 i art. 152 p.p.s.a. – orzekł, jak w punktach: I oraz III sentencji wyroku. Skład orzekający nie dopatrył się natomiast zarzucanych naruszeń prawa przy formułowaniu przez organ stanowiący gminy dwóch pozostałych, zakwestionowanych przez stronę skarżącą zapisów Statutu, w związku z czym – kierując się dyspozycją wynikającą z art. 151 p.p.s.a. – w tym zakresie skargę oddalił (punkt II sentencji wyroku). Podkreślenia wymaga w pierwszym rzędzie to, że weryfikując z kontekstu całej problematyki

uregulowanej § 15 i § 18 Statutu oba zapisy i nadając im ogólne znaczenie, organ nadzoru dopuścił się niedopuszczalnej, zbyt szerokiej ich interpretacji. W szczególności, nie mają zupełnie uzasadnienia zarzuty rzekomego wprowadzenia w zapisach, o których aktualnie mowa: 1) generalnego przyznania organowi stanowiącemu gminy nadrzędnej pozycji względem organu wykonawczego oraz 2) dodatkowego organu nadzoru, poza organami wymienionymi w art. 86 u.s.g. Brzmienie całego § 15 Statutu złożonego z dwóch ustępów jest następujące: „1. Rada działa na sesjach, poprzez swoje komisje oraz przez Wójta w zakresie, w jakim wykonuje on uchwały Rady. 2. Wójt i komisje Rady pozostają pod kontrolą Rady, której składają sprawozdania ze swej działalności. Nadrzędność Rady wynika z art. 15, ust. 1 art. 18 „a”, ust. 1, art. 21, ust. 3 i art. 30, ust. 1 i 3 ustawy o samorządzie gminnym.” W całym przepisie § 15 przedstawiono formy działania rady gminy oraz wzajemne relacje między organem stanowiącym i jego komisjami a organem wykonawczym gminy, wyprowadzając przy tym konkretne postanowienia statutowe z przepisów ustawy o samorządzie gminnym, wskazanych w § 15 ust. 2 zdanie drugie Statutu. Nie ulega żadnym wątpliwości, że podstawową formą działania rady jako organu stanowiącego gminy (art. 15 ust. 1 u.s.g.) jest obradowanie i podejmowanie uchwał w ramach sesji (§ 15 ust. 1 in principio Statutu). Natomiast realizacja efektów pracy tego typu następuje właśnie poprzez komisje rady oraz wójta jako organ wykonawczy gminy (§ 15 ust. 1 in fine Statutu w związku z art. 30 ust. 1 u.s.g.). To, że wójt (oraz komisje) podlegają kontroli rady (§ 15 ust. 2 zdanie pierwsze Statutu) wynika jednoznacznie z art. 18a ust. 1, z art. 21 ust. 3 u.s.g. i z art. 30 ust. 3 u.s.g.). Z zestawienia przywołanych przepisów ustawy o samorządzie gminnych (a jedynie te przepisy wskazane zostały w kwestionowanym przez Wojewodę zdaniu drugim ustępu 2 w § 15 Statutu!) wynika zdecydowanie, jasno i jednoznacznie podporządkowanie (celowe podkreślenie Sądu) komisji i wójta radzie, skoro: rada „kontroluje” działalność wójta (art. 18a ust. 1 u.s.g.), który zresztą „podlega” jej (i to „wyłącznie”) realizując zadania własne gminy; komisje też „podlegają” radzie i składają jej „sprawozdania” z działalności (art. 21 ust. 3 u.s.g.). Nie może przeto dziwić ostateczna konkluzja zawarta w § 15 ust. 2 zdanie drugie Statutu o nadrzędności (kolejne podkreślenie składu orzekającego) rady wobec wójta i komisji. Nie chodzi przy tym wcale – co zarzucono w skardze – o nadrzędną pozycję rady w ogóle (jako zasada ustrojową samorządności gminy), ale o preponderancję rady wyłącznie w zakresie tych przepisów ustawowych, do których odesłano w spornym zapisie statutowym. Granice bezsprzecznie uprzywilejowanej pozycji rady względem wójta i komisji zostały przecież jednoznacznie wytyczone w § 15 ust. 2 zdanie 2 Statutu. W konsekwencji należy przyjąć – odwrotnie niż to czyni strona skarżąca – iż analizowane w tym miejscu sformułowanie Statutu jest wręcz zgodne z art. 15 ust. 1 i art. 18a ust. 1 u.s.g. Zdaniem Sądu, wcale nie narusza prawa fakt odesłania do tych przepisów ustawy o samorządzie gminnym, które zostały wymienione w § 15 ust. 2 zdanie 2 Statutu, bez powtarzania ich brzmienia. Formułowanie absolutnego zakazu stosowania odesłań w statucie, zakazu teoretycznego przy tym, bo nie wynikającego wyrażnie z przepisów, prowadziłoby do niepożądanych czasem konsekwencji. Taki rygorystyczny zakaz wykluczałby np. wskazanie przepisów stanowiących normatywną podstawę dla pewnych rozwiązań przyjętych przez rady gmin w statutach. W § 18 pkt 1 figuruje określenie „nadzór” (w kontekście jednego z zadań stałych komisji rady gminy wobec wójta i administracji gminnej). Użycia takiego zwrotu w Statucie nie można jednak również traktować jako naruszenie prawa. W rozważanym przepisie wyraźnie bowiem ograniczono „nadzór”, o którym mowa, do wykonywania go przez komisje wyłącznie „w zakresie spraw, dla których komisja została powołana”.Niesłusznie przy tym twierdzi autor skargi, że wykorzystanie terminu „nadzór” jest nieuprawnione ze względu na sprecyzowanie przez samego ustawodawcę kręgu organów nadzoru, w art. 86 u.s.g. Uszło uwagi Wojewody, że ostatnio wymieniony

przepis dotyczy wyłącznie nadzoru – rzecz można – „zewnątrznego”, sprawowane-go wszak globalnie nad całą działalnością gminy, co wynika niedwuznacznie z tytułu Rozdziału 10 ustawy o samorządzie gminnym, w ramach którego przepis ten został pomieszczony przez legislatora. Funkcjonowanie założonego ustawowo nadzoru ze-wnątrznego nie wyklucza jednak możliwości przyjęcia w zapisach statutowych konstrukcji nadzoru niejako „wewnątrznego”, czyli konstrukcji odzwierciedlającej „podległość” („podporządkowanie”) i odpowiadającą jej „nadrzędność” jednego organu (w tym wypadku – wójta) oraz jednostek gminnym wobec innego organu (w tym wypadku – rady), skoro zależności tego typu – co już wcześniej wykazano – przewidział sam ustawodawca, w przepisach wskazanych w § 15 ust. 2 zdanie drugie kontrolowanego Statutu. W świetle wywodów zawartych w drugiej części niniejszego uzasadnienia, stwierdzenie nieważności zapisów zawartych w § 15 ust. 2 zdanie 2 i w § 18 pkt 1 Statutu prowadzioby – w ocenie składu orzekającego – do naruszenia konstytucyjnej zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 2 Konstytucji RP) oraz zasady proporcjonalności, proklamowanej w art. 8 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607; sprostowanie – Dz. U. z 2006 r., Nr 154, poz. 1107).