



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

---

Bydgoszcz, dnia 18 grudnia 2012 r.

Poz. 3679

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 65/2012 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 14 grudnia 2012 r.

Działając na podstawie przepisu art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)

#### **orzekam**

o nieważności uchwały Nr XX/153/12 Rady Miejskiej w Brześciu Kujawskim z dnia 9 listopada 2012 r. w sprawie jednolitego tekstu Statutu Gminy Brześć Kujawski.

#### **Uzasadnienie**

Uchwałą Nr XX/153/12 Rada Miejska w Brześciu Kujawskim przyjęła Statut Gminy Brześć Kujawski. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 14 listopada 2012 r.

Podstawę prawną przedmiotowej uchwały stanowią tylko przepisy art. 3 ust. 1, art. 18 ust. 2 pkt 1 oraz art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Nie wskazano natomiast pozostałych uregulowań określających obligatoryjne elementy Statutu.

Zdaniem organu nadzoru w podstawie prawnej wskazać należało tylko art. 18 ust. 2 pkt 1 albo wraz z tym przepisem wymienić wszystkie uregulowania określające obligatoryjne elementy Statutu.

Przepisem § 10 Statutu Rada Miejska w Brześciu Kujawskim postanowiła:

- „1. Jednostki pomocnicze mogą prowadzić gospodarkę finansową w ramach budżetu Gminy.
2. Rada może uchwalić załącznik do uchwały budżetowej określającej wydatki jednostek pomocniczych.
3. Jednostki pomocnicze obowiązane są do przestrzegania podziału środków finansowych wynikających z załącznika do budżetu Gminy.”

Stosownie do przepisu art. 51 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, statut gminy określa uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy.

Zdaniem organu nadzoru treść przepisu § 10 Statutu Gminy Brześć Kujawski warunku tego nie spełnia i przedmiotowych uprawnień nie określa, jest natomiast częściową modyfikacją i powtórzeniem zapisów ustawowych. Brak w Statucie Gminy Brześć Kujawski uprawnień jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy jest istotnym naruszeniem tego przepisu, ponieważ kwestia ta należy do obligatoryjnych elementów Statutu.

Przepisem § 16 Statutu Rada Miejska w Brześciu Kujawskim postanowiła:

„Do wewnętrznych organów Rady należą:

1. Przewodniczący;
2. I i II wiceprzewodniczący.”

Zdaniem organu nadzoru Przewodniczący Rady nie jest organem ani rady ani gminy, ale pełni funkcje organizacyjne i usługowe w stosunku do rady gminy (Wyrok NSA z 17.01. 2001 r., II SA 1525/00).

W przepisie art. 11a ustawy o samorządzie ustawodawca określa, że organami gminy są rada i burmistrz w konsekwentnie określiliby również organy rady.

W przepisie § 18 Statutu zamieszczono postanowienia dotyczące zwołania pierwszej sesji w brzmieniu:

- „1. Pierwszą sesję nowo wybranej Rady zwołuje Przewodniczący Rady poprzedniej kadencji.
2. Czynności związane ze zwołaniem I sesji obejmują w szczególności:

- 1) określenie daty, godziny i miejsca I sesji nowo wybranej Rady;
- 2) przygotowanie porządku obrad;
- 3) I sesję nowo wybranej Rady, do czasu wyboru przewodniczącego rady prowadzi najstarszy wiekiem radny obecny na sesji. (przepis art. 20 ust. 2c ustawy).”

W ust. 4 postanowiono:

„4. Porządek obrad I sesji Rady, zawiera sprawozdanie Burmistrza o stanie gminy.”

Organ nadzoru, zwraca uwagę na przepis art. 20 ust. 2 u.s.g.

Na wstępie należy zaznaczyć, że przedmiotowy przepis ustawy został zmieniony z dniem 1 sierpnia 2011 r. na mocy art. 2 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Przepisy wprowadzające ustawę - Kodeks wyborczy (Dz.U. Nr 21, poz. 113). Zgodnie z brzmieniem przepisu przed dniem 1 sierpnia 2011 r. - pierwszą sesję nowo wybranej rady gminy zwołuje przewodniczący rady poprzedniej kadencji na dzień przypadający w ciągu 7 dni po ogłoszeniu zbiorczych wyników wyborów do rad na obszarze całego kraju. Natomiast w dniu podejmowania uchwały (tj. 9 listopada 2012 r.) obowiązywała już znowelizowana wersja tego przepisu w postaci - „Pierwszą sesję nowo wybranej rady gminy zwołuje komisarz wyborczy na dzień przypadający w ciągu 7 dni po ogłoszeniu zbiorczych wyników wyborów do rad na obszarze kraju.” Ustawodawca wraz ze zmianą treści przepisu przekazał kompetencje w zakresie zwoływania pierwszej sesji nowo wybranej rady komisarzowi wyborczemu, tym samym w aktualnym stanie prawnym przewodniczący rady poprzedniej kadencji nie posiada już kompetencji we wskazanym zakresie.

Zgodnie z art. 152 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz.U. Nr 21, poz. 121 z późn. zm.), komisarz wyborczy jest stałym organem wyborczym na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, całkowicie niezależnym w stosunku do organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

Tymczasem zdaniem organu nadzoru Rada Gminy w Brześciu Kujawski uchwalając w przepisie § 18 ust. 1, 2 i Statutu postanowienia dotyczące czynności związanych ze zwołaniem pierwszej sesji w sposób nieuprawniony wkroczyła w kompetencje przyznane wolą ustawodawcy organowi wyborczemu jakim jest komisarz wyborczy.

Na podstawie znowelizowanych przepisów ustawy określenie czynności związanych ze zwoływaniem pierwszej sesji pozostaje poza kompetencją Rady Gminy, a więc nie jest ona również władna do regulowania kwestii z tym związanych w akcie prawa miejscowego jakim jest statut gminy.

Na mocy przepisu § 19 Statutu Rada określiła, że przewodniczący Rady organizuje prace rady i prowadzi jej obrady wskazując przy tym, że Przewodniczący zwołuje sesje rady, przewodniczy obradom, sprawuje policję sesyjną, kieruje obsługą kancelaryjną posiedzeń rady, podpisuje uchwały, czuwa nad zapewnieniem warunków do wykonywania przez radnych ich mandatu.

Organ nadzoru zauważa, że zakres przedmiotowy § 19 Statutu jest modyfikacją i rozszerzeniem regulacji zawartej w ustawie o samorządzie gminnym w art. 19 ust. 2. Zgodnie z przytoczonym przepisem ustawy – zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. Postanowienie Statutu zawarte ww. przepisie, że Przewodniczący Rady kieruje obsługą kancelaryjną posiedzeń rady jest sprzeczne z prawem.

Powyższe uregulowanie zdaniem organu nadzoru stanowią wkroczenie przez Radę w kompetencje organu gminy jakim jest wójt. Zgodnie bowiem z art. 33 ustawy wójt, burmistrz, prezydent miasta jest kierownikiem urzędu gminy (miasta) wykonującym uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu. Wójt, burmistrz, prezydent miasta jest również organem właściwym do nadania w drodze zarządzenia regulaminu organizacyjnego, który określa organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy.

Regulamin Organizacyjny szczegółowo określa zakres zadań merytorycznie realizowanych przez wskazaną komórkę organizacyjną urzędu, która zajmuje się między innymi obsługą posiedzeń Rady i jej komisji. Pracownicy wykonujący te czynności są pracownikami urzędu a więc podlegają zwierzchnictwu służbowemu burmistrza, jako kierownikowi urzędu miasta.

Wynika to także z uregulowań art. 7 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, w którym określono, że czynności z zakresu prawa pracy w urzędzie jednostki samorządu terytorialnego wobec pozostałych pracowników urzędu oraz wobec kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych wykonuje m.in. wójt, burmistrz, prezydent miasta.

Z powyższych przepisów wynika, że wójt (burmistrz) sprawuje władztwo organizacyjne nad aparatem pomocniczym organu gminy, określone przez ustawodawcę jako kierownictwo. Zatem to wyłącznie wójt (burmistrz), jako pracodawca, wykonuje czynności w sprawach z zakresu prawa pracy oraz uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu gminy. Przepis art. 7 ustawy o pracownikach samorządowych *expressis verbis* określa podmioty dokonujące czynności z zakresu prawa pracy w imieniu różnych pracodawców samorządowych. Oznacza to, że żaden inny podmiot (poza dopuszczalnymi

w przepisach ustawowymi wyjątkami) nie może ingerować w czynności w sprawach z zakresu prawa pracy wobec pracowników samorządowych.

Mając na uwadze powyższe należy przyjąć, że to nie Rada Miejska, a Burmistrz jako organ wykonawczy gminy i jednocześnie zwierzchnik służbowy pracowników urzędu gminy ma wyłączne prawo decydowania o zakresie obowiązków pracowników tego urzędu i wydawania im wiążących poleceń związanych z zakresem ich zadań, określonych m.in. w regulaminie organizacyjnym urzędu gminy.

W świetle wskazanych przepisów postanowienie zawarte w przepisie § 19 Statutu Gminy Brześć Kujawskim nadające Przewodniczącemu Rady uprawnienia kierowania obsługą kancelaryjną rady pozostaje w wyraźnej sprzeczności z treścią przepisów ustawowych.

Na mocy przepisu § 23 Statutu Rada określiła, że pod nieobecność przewodniczącego jego zadania wykonuje I wiceprzewodniczący lub wyznaczony przez niego II wiceprzewodniczący.

Organ nadzoru zauważa, że zakres przedmiotowy przepis § 23 Statutu stanowi treść regulacji zawartej w ustawie o samorządzie gminnym w art. 19 ust 2 zd. 2 i 3 ustawy, zgodnie z którym przewodniczący może wyznaczyć do wykonywania swoich zadań wiceprzewodniczącego. W przypadku nieobecności przewodniczącego i niewyznaczenia wiceprzewodniczącego, zadania przewodniczącego wykonuje wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem.

Z tym przepisem wiąże się postanowienie § 22 Statutu które jest zbędne.

Treść przedmiotowych przepisów Statutu jest więc nieuprawnioną modyfikacją przepisu ustawy.

Z kolei przepisem § 25 ust. 2 Statutu postanowiono, że Rada oprócz uchwał może także podejmować postanowienia proceduralne, deklaracje zawierające zobowiązanie do określonego zachowania się, oświadczenia, apele zawierające formalne wiążące wezwania adresatów wewnętrznych do określonego postępowania, opinie na wniosek organu wykonawczego. Z zagadnieniem tym wiąże się postanowienie ust. 3 § 25 Statutu. Takie rozróżnienie form działania Rady (aktów prawnych podejmowanych przez Radę) pozostaje w sprzeczności z art. 14 ustawy o samorządzie gminnym. W świetle tego przepisu, każda „decyzja” Rady, będącej organem kolegialnym jest uchwałą, podejmowaną określoną większością głosów.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 1 lipca 2008 r. II OSK 447/08 stwierdził „Rada gminy jest organem kolegialnym i jedyną formą, w jakiej uzewnętrznia się jej wola stanowi podejmowanie uchwał.”

To samo odnosi się do uchwał podejmowanych przez komisje rady. Zatem zastrzeżenia organu nadzoru budzi przepis § 62 ust. 3 i 4 Statutu w brzmieniu:

„3. Opinie i wnioski komisji uchwalane są przez radę w głosowaniu jawnym zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej połowy składu komisji.

4. W przypadku równej ilości głosów o rozstrzygnięciu sprawy decyduje głos przewodniczącego komisji.”

Komisje rady są organami kolegialnymi, a zatem wszystkie swoje „decyzje” w tym opinie i wnioski podejmują w formie uchwał. Trudno wyobrazić sobie np. wybór przewodniczącego komisji w innej formie niż uchwałą.

Rada Miejska nie może zamieścić w Statucie uregulowania, że w przypadku głosowania w komisjach przy równej ilości głosów decyduje głos Przewodniczącego.

Ustawa o samorządzie gminnym do roku 2001 w art. 14 ust. 2 przewidywała takie uprawnienia przewodniczącego rady, jednak mocą ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 45, poz. 497 z późn. zm.) powyższy przepis został uchylony. Obecnie, stosownie do brzmienia art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie jej obrad. Przepis ten należy analogicznie stosować również do przewodniczących komisji.

Wątpliwości budzi także brzmienie przepisu § 27 (niepotrzebnie oznaczonego jako ust. 1) Statutu w którym Rada postanowiła, że Przewodniczący Rady w porozumieniu z Burmistrzem przed każdą sesją ustala listę osób zaproszonych na obrady rady.

Ta sama sytuacja dotyczy także § 83 ust. 3 Statutu dotyczącego zapraszania gości przez Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej na posiedzenia tej komisji.

Taka redakcja przedmiotowych przepisów nasuwa wątpliwość, czy inne nie zaproszone osoby, a w szczególności mieszkańcy mogą uczestniczyć w sesji Rady czy posiedzeniu Komisji Rewizyjnej.

Stosownie do przepisu art. 11b ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym 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 komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym posiedzeń organów gminy i komisji rady gminy. Przedmiotowe

przepisy Statutu należy więc pod tym kątem dostosować do obowiązujących uregulowań prawnych i ukształtowanego orzecznictwa.

Przepisem § 28 Statutu Rada Miejska w Brześciu Kujawskim zobowiązała Burmistrza do udzielania Radzie wszelkiej pomocy technicznej i organizacyjnej w przygotowaniu i odbyciu sesji.

Podobnie przepisem § 95 Statutu Rada zobowiązała Burmistrza do zapewnienia, na wniosek przewodniczących klubów, klubom warunków organizacyjnych.

W świetle ukształtowanego obecnie orzecznictwa Rada, w ramach kompetencji do określania organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy organów gminy, nie może określać "powinności" dla Burmistrza, zostały bowiem one uregulowane w ustawie o samorządzie gminnym, bądź innych przepisach. Rada może natomiast wystąpić do Burmistrza z prośbą o taką pomoc. Ta sama uwaga dotyczy przepisów § 4 ust. 5 i § 5 ust. 2 Statutu zobowiązującego Burmistrza do prowadzenia rejestrów: jednostek pomocniczych gminy i gminnych jednostek organizacyjnych.

Przepisem § 39 ust. 5 Statutu Rada Miejska w Brześciu Kujawskim postanowiła, iż w przypadku braku wymaganej przez ustawę liczby radnych o przerwaniu lub odroczeniu sesji postanawia Przewodniczący. Przepisy ustawy nie zakazują prowadzenia obrad przy braku quorum. Ustanawiają natomiast w art. 14 ustawy o samorządzie gminnym minimum radnych których obecność jest niezbędna do podejmowania uchwał (obecność co najmniej połowy ustawowego składu rady). Biorąc pod uwagę powyższy przepis, jeżeli rada uzna za stosowne może obradować i dyskutować przy braku quorum. Umieszczenie zatem takiego przepisu w Statucie, zobowiązującego Przewodniczącego Rady do tych czynności jest rozwiązaniem zbyt daleko idącym. Przy braku quorum mogłaby się odbyć sesja uroczysta, lub może nastąpić odebranie ślubowania od radnego który został wybrany w trakcie kadencji.

Przepisem § 43 ust. 1 Statutu postanowiono:

„1. Do dnia najbliższej sesji radni mogą zgłaszać poprawki lub uzupełnienia do treści protokołu. O ich uwzględnieniu rozstrzyga Przewodniczący po wysłuchaniu nagrania z sesji i wyjaśnień protokolanta.”

Przepisy § 43 ust. 2 i ust. 3 Statutu są również powiązanie z treścią cyt. przepisu.

W świetle art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym przewodniczący rady organizuje pracę rady i prowadzi jej obrady, zaś w przypadku nieobecności przewodniczącego jego zadania wykonuje wyznaczony przez niego lub najstarszy wiekiem zastępca. Przepis ten jednoznacznie wskazuje, jaki jest charakter funkcji przewodniczącego w stosunku do rady gminy. Przywołany przepis ustawy nie przyznaje przewodniczącemu rady gminy żadnych władczych kompetencji poza tymi, które związane są z organizacją pracy rady i prowadzeniem jej obrad.

Jak dobitnie podkreślił to Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 21 lutego 2000 r. sygn. akt II SA 2230/99 „przewodniczący rady gminy nie ma upoważnienia ani do uchylecia postanowień rady gminy ani do wydawania jej w tym zakresie poleceń”.

Zważywszy na powołane powyżej argumenty przyznawanie przewodniczącemu prawa do rozstrzygania o zasadności poprawek do protokołu, jest - w ocenie organu nadzoru - rozszerzeniem jego uprawnień ponad określone w ustawie.

Dlatego też przepis § 43 Statutu w ustalonym brzmieniu, zdaniem organu nadzoru jest niezgodny z art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Nieprecyzyjny jest przepis § 44 ust. 2 Statutu stanowiący, iż w ciągu 5 dni od zakończenia sesji Przewodniczący Rady Miejskiej zobowiązany jest do przekazania odpisów uchwał. Rada nie określiła komu i gdzie przedmiotowe odpisy uchwał mają zostać przekazane.

Niezrozumiałym jest zupełnie brzmienie przepisu § 49 ust. 2 Statutu stanowiącego, iż określone elementy uchwały nie podlegają głosowaniu na sesji.

Postanowienie przepisu § 51 ust. 1 Statutu w brzmieniu:

„Uchwałę Rady podpisuje przewodniczący obrad, a w razie nie dających się usunąć przeszkód w uzyskaniu jego podpisu Przewodniczący lub jeden z Wiceprzewodniczących Rady budzi zastrzeżenia organu nadzoru.”

W ocenie organu nadzoru uchwały rady podpisuje zawsze przewodniczący lub wiceprzewodniczący, o ile prowadzi obrady. Jest niedopuszczalne aby kto inny prowadził sesję i kto inny podpisywał uchwały. Nie powstanie nigdy sytuacja „nie dających się usunąć przeszkód w uzyskaniu podpisu prowadzącego obrad” gdy uchwały podpisywane będą bezpośrednio po zakończeniu sesji.

Organ nadzoru ma świadomość tego, że w praktyce najczęściej wygląda to inaczej, późniejsze podpisywanie uchwał nie oznacza jednak możliwości podpisywania ich przez inną osobę, niż prowadzącego obrady.

Zbyt daleko idącym jest przepis § 56 ust. 1 pkt 1 Statutu ustanawiający zadania dla komisji stałych, wśród których znajduje się kontrola Burmistrza, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy w zakresie spraw, dla których komisja została powołana, podczas gdy zgodnie z przepisem art. 18a

ustawy o samorządzie gminnym jest to zadanie komisji rewizyjnej, co zresztą zostało podkreślone w przepisie § 68 ust. 1 Statutu. Pozostałe komisje stałe są zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy powoływane przez radę z jej grona do określonych zadań, to rada ustala ich przedmiot działania i skład osobowy.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15. 11.2005. II OSK 235/05 stwierdził:

„Istotą powoływania przez rady jednostek samorządowych komisji rady, jako wyspecjalizowanych (branżowych) organów rady, jest dokonywanie swoistego podziału pracy i uprawnień do wypowiedzania się w istotnych sprawach dla społeczności lokalnej. Reguła, według której wszystkie komisje rady wypowiadają się we wszystkich sprawach podejmowanych przez radę gminy podważa konieczność funkcjonowania komisji rady.”

W przepisie § 63 Statutu Rada Miejska przewidziała możliwość odbywania wspólnych sesji z radami innych jednostek samorządu terytorialnego dla rozpatrzenia i rozstrzygnięcia wspólnych spraw, określając, że wspólne sesje organizują przewodniczący rad zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego oraz że zawiadomienie o wspólnej sesji podpisują wspólnie przewodniczący lub upoważniony wiceprzewodniczący zainteresowanych jednostek samorządów terytorialnych. Z kolei w przepisie § 64 Statutu postanowiono, że przebieg wspólnych obrad może być uregulowany wspólnym regulaminem uchwalonym przed przystąpieniem do obrad.

Wskazane uregulowania, w przedmiocie wspólnych sesji wykraczają poza ramy delegacji ustawowej wynikającej z art. 22 w zw. z art. 3 ust. 1 i art. 40 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym. Pierwszy z powołanych przepisów precyzuje przedmiot regulacji statutu, stanowiąc, że określa on organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy. Przypomnieć należy, że wskazane przepisy ustawowe wyznaczają granice swobody rady gminy w kształtowaniu treści tego aktu rangi prawa miejscowego, która sprowadza się do regulacji zagadnień o charakterze ustrojowym. Ponadto, nie można zapominać, że stosownie do art. 1 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, przez gminę należy rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium. Z tego względu każda rada gminy, będąc suwerennym organem stanowiącym na swym terenie, może podejmować uchwały obowiązujące wyłącznie na obszarze własnego działania - co wynika zresztą wprost z art. 94 Konstytucji - a zatem w granicach gminy i niewykraczające poza jej obszar. Ponadto, brzmienie art. 22 ustawy o samorządzie gminnym wskazuje, że zawarte w statucie regulacje dotyczyć mają struktury i zagadnień wewnątrzgminnych, co oznacza, że nie mogą one normować trybu pracy organów niebędących organami tej gminy, a w szczególności organów innych gmin. W tym kontekście należy wskazać, że oddziaływanie regulacji zamieszczonych w § 63 i 64 Statutu wykracza poza obszar działania Rady Miejskiej w Brześciu Kujawskim. Zauważyć przy tym należy, że w razie zamieszczenia przez każdą z gmin we własnym statucie samodzielnych, a odmiennych uregulowań dotyczących wspólnych sesji, powodowałoby kolizję przepisów rangi prawa miejscowego uniemożliwiająca jakąkolwiek współpracę. (Wyrok WSA w Opolu z dnia 28.08.2009 r. II SA/Op 290/09).

Nieprecyzyjne jest postanowienie zawarte w przepisie § 81 ust. 3 Statutu w brzmieniu:

„Rada może zatwierdzić jedynie część planu pracy komisji Rewizyjnej.”

Na podstawie takiego zapisu można wnioskować, że chodzi o I bądź II półrocze.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzą także postanowienia dotyczące zasad dostępu do dokumentów i korzystania z nich zawarte w przepisie § 101 ust. 2 pkt 1 i 2 Statutu w brzmieniu:

„2. Dokumenty o których mowa w ust. 1, obejmują w szczególności:

- 1) protokoły z sesji Rady po ich podpisaniu przez protokolanta i przewodniczącego Rady;
- 2) zatwierdzone protokoły z posiedzeń Komisji Rady.”

Poprzez takie działanie Rada pozbawiła obywateli dostępu do informacji publicznej, jaką jest protokół sesji Rady i Komisji na pewnym etapie działania organów (przed podpisaniem i zatwierdzeniem). W okresie od sporządzenia do przyjęcia jest to już bowiem dokument, a nie projekt dokumentu i powinien zainteresowanym być udostępniany.

W konsekwencji ograniczono możliwości uczestniczenia obywateli w podejmowaniu decyzji w sprawach publicznych i sprawowaniu kontroli nad tym procesem. Takie stanowisko prezentuje WSA we Wrocławiu w wyrokach z dnia: 6 listopada 2008 r. III SA/Wr 418/08; 23 marca 2011 r. III SA/Wr 18/11.

W odniesieniu do postanowień zawartych w przepisie § 101 ust. 2 pkt 1 i 2 Statutu, stwierdzić należy, iż brak podstaw do wprowadzenia takiego zapisu, bowiem przepis art. 11b ustawy o samorządzie gminnym nie narzuca żadnych ograniczeń przedmiotowych w prawie do uzyskania informacji i dostępie do dokumentów, poza tym, iż mają one wynikać z wykonywanych zadań publicznych. Ograniczeń takich w zakresie udostępniania protokołów z posiedzeń rady i jej komisji nie nakłada również ustawa o dostępie do informacji publicznej. Ustalanie zasad dostępu nie oznacza prawa rady gminy do modyfikowania zakresu przedmiotowego udostępnionych informacji i dokumentów.

Ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej wynikają zaś wprost z art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

W związku z powyższym należy uznać, iż regulacja ustalona w przepisie § 101 ust. 2 pkt 1 i 2 Statutu, uzależniająca dostęp do protokołów z posiedzeń Rady i Komisji, od ich podpisania czy zatwierdzenia, narusza obowiązujący porządek prawny.

W ocenie organu nadzoru Rada Miejska w Brześciu Kujawskim ustalając w statucie gminy zasady dostępu do dokumentów urzędowych (publicznych) organów gminy nie była żadnym przepisem rangi ustawowej upoważniona do odmiennego ustalenia zasad dostępu do tych dokumentów oraz ograniczenia dostępu do dokumentów organów gminy i komisji rady przed ich formalnym przyjęciem.

Ustalone w statucie gminy zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich nie powinny być sprzeczne z materia ustawową, ponadto powinny przybrać charakter norm organizacyjno-technicznych.

Na koniec podkreślić należy, że powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że powtórzony czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Ze stanowiskiem takim koresponduje § 118 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908), zgodnie z którym w aktach prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Akt prawa miejscowego jest aktem normatywnym o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, z czego wynika prawo jak i obowiązek wprowadzenia norm władczych o charakterze autonomicznym, wielokrotnego zastosowania, skierowanych do nieokreślonej liczby adresatów.

Uchwała taka służy wprowadzeniu określonych rozwiązań w ramach przypisanych organowi administracyjnemu kompetencji i nie pełni celów informacyjnych dla jej adresatów odnośnie już istniejących unormowań.

Przedstawione stanowisko znajduje odzwierciedlenie w utrwalonej linii orzeczniczej, uznającej za niedopuszczalne powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego (por. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003 r. II SA/Ka 1831/02, wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002 r. II SA/Ka 508/02).

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 października 1999 r. (sygn. II SA/Wr 1179/90, OSS 2000/1/17) uznał, że „(...) uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna”. W wyroku tym wskazano także, że orzecznictwo sądowo-administracyjne uznaje, że modyfikacja i uzupełnienie przepisów ustawowych przez przepisy gminne jest niezgodna z zasadami prawidłowej legislacji (wyrok NSA z 20 sierpnia 1996 r. SA/Wr 2761/95).

Mając na uwadze powyższe, w ocenie organu nadzoru przepis § 15 ust 1, § 18 ust. 1 i 2 pkt 3, § 19, § 20, § 21, § 23, § 24 naruszają, wskazane wyżej przepisy zasad techniki prawodawczej.

W przepisie § 26 ust. 6 i 7, § 27, § 33 § 34 ust. 3, § 43 ust. 1 § 58 ust. 3, § 64 Statutu nieprawidłowo oznaczono lub nazwano jednostki redakcyjne.

Brak określenia w Statucie Gminy Brześć Kujawski uprawnień jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy do skutkować musi nieważnością całej uchwały, ponieważ kwestia ta należy do istotnych i obligatoryjnych elementów Statutu ustalonych przepisem art. 51 ust 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Ponadto wykazane powyżej liczne naruszenia prawa przepisami przedmiotowej uchwały, czyni niecelowym pozostawienie pozostałej części Statutu, a dla zapewnienia czytelności i przejrzystości uregulowań uzasadnia wszczęcie postępowania nadzorczego w stosunku do całej uchwały Nr XX/153/12 Rady Miejskiej w Brześciu Kujawskim.

Zawiadomieniem z dnia 6 grudnia 2012 r. (znak: WNK.DW.IV.4131.38.2012) organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XX/153/12 Rady Miejskiej w Brześciu Kujawskim z dnia 9 listopada 2012 r. w sprawie jednolitego tekstu Statutu Gminy Brześć Kujawski.

Przewodniczący Rady Miejskiej w Brześciu Kujawskim stanowisko w sprawie przedstawił w piśmie z dnia 10 grudnia 2012 r. znak: BO.00054.2012, w którym poinformował, iż Rada Miejska w Brześciu Kujawskim nie wnosi zastrzeżeń do zasadności zarzutów przedstawionych w zawiadomieniu.

W tej sytuacji istnieje konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego uchwały Nr XX/153/12 Rady Miejskiej w Brześciu Kujawskim z dnia 9 listopada 2012 r. w sprawie jednolitego tekstu Statutu Gminy Brześć Kujawski jako podjętej z istotnym naruszeniem wskazanych wyżej uregulowań prawnych.

Mając na uwadze zaistniały stan faktyczny i prawny należało orzec jak na wstępie.

**Rozstrzygnięcie jest ostateczne .**

Na rozstrzygnięcie służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, ul. Jana Kazimierza 5, 85-035 Bydgoszcz, za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego w Bydgoszczy, Delegatura we Włocławku, ul. Brzeska 8, 87-800 Włocławek, w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski  
Ewa Mes