



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 30 marca 2022 r.

Poz. 1393

WYROK NR II SA/RZ 1280/21 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 21 grudnia 2021 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SNSA Jerzy Solarski Sędziowie NSA Stanisław Śliwa WSA Paweł Zaborniak /spr./ po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym w dniu 21 grudnia 2021 r. sprawy ze skargi Wojewody Podkarpackiego na uchwałę Rady Miejskiej w Dębicy z dnia 7 maja 2021 r. nr XLIII/326/2021 w przedmiocie statutu Gminy Miasta Dębica I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały; II. zasądza od Gminy Miejskiej w Dębicy na rzecz strony skarżącej Wojewody Podkarpackiego kwotę 480 zł /słownie: czterysta osiemdziesiąt złotych/ tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Uzasadnienie

Przedmiotem skargi Wojewody jest uchwała Rady Miejskiej w Dębicy z 7 maja 2021 r., nr XLIII/326/2021, podjęta w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Miasta Dębica, wniesiona na podstawie art. 54 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2018 r., poz. 1302 ze zm.), w związku z art. 93 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713; zwana dalej u.s.g.). Organ nadzoru wniósł o; stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały oraz o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych. W uzasadnieniu skargi wskazano, że z art. 40 ust. 2 u.s.g. wynika, że na jego podstawie organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych. Z tego względu statut gminy należy do aktów prawa miejscowego, które Konstytucja kwalifikuje do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). Takie zaliczenie pociąga za sobą konsekwencje w postaci konieczności odnoszenia do nich (i spełniania przez nie) wszystkich zasad charakteryzujących tworzenie i obowiązywanie systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, przede wszystkim zaś zasady prymatu ustawy w hierarchii aktów prawnych, i zasady, że wszelkie inne akty prawotwórcze mogą być stanowione wyłącznie na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie. Zgodnie z art. 91 u.s.g. uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna (ust. 1), przy czym w przypadku nieistotnego naruszenia prawa nie stwierdza się nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa (ust. 4). Jedynie istotne naruszenie prawa może być podstawą stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy. Do istotnych wad uchwały, skutkujących stwierdzeniem jej nieważności, orzecznictwo zalicza takiego rodzaju naruszenia prawa jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, czy też naruszenie procedury podjęcia uchwały (zob. wyroki NSA: z dnia 12 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OSK 117/11, oraz z dnia 26 maja 2011 r., sygn. akt II OSK 412/11). Według zapisów § 11 ust. 6 dotychczas obowiązującego Statutu Gminy Miasta Dębica przyjętego uchwałą Nr LIV/580/2018 z dnia 8 października 2018 r. z późniejszymi zmianami "przewodniczący Rady Każdy projekt uchwały kieruje do Komisji właściwej merytorycznie do jego zaopiniowania oraz do wiadomości pozostałych komisji". Statut gminy, stanowiący o jej ustroju, uchwalany jest przez radę gminy. Uregulowanie ustroju gminy wymaga zatem procesu uchwałodawczego, co wynika z brzmienia

art. 18 ust. 2 pkt 1 u.s.g.. Wskazany przepis określa nie tylko podmiot upoważniony do regulacji ustroju gminy ale także formę, w jakiej musi to nastąpić. Bezsprzecznie formą tą jest uchwała, do której mają zastosowanie przepisy Statutu dotyczące procesu uchwałodawczego. Rada Miejska w Dębicy Uchwałą nr XXXII/269/2020 z dnia 14 grudnia 2020 r., w sprawie powołania stałych komisji Rady Miejskiej w Dębicy określiła przedmiot działania komisji. Z treści tej uchwały nie wynika która komisja jest właściwa do opiniowania projektu uchwały w sprawie Statutu. Zdaniem organu nadzoru, projekt Statutu powinny zaopiniować wszystkie Komisje Rady. Tymczasem z protokołu z sesji wynika, że projekt zaopiniowały tylko Komisja Rewizyjnej oraz Komisja Rodziny i Polityki Społecznej, co skutkowało naruszeniem przepisów Statutu Miasta Dębicy, a co za tym idzie stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały. Naruszenie bowiem przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał trzeba zaliczyć do naruszeń istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy (wyrok NSA z 29 listopada 2001 r., II SA/Wr 1415/01, OSS 2002, nr 1). Przepisy Statutu precyzyjnie regulują kwestię prac nad projektem uchwały, w szczególności w zakresie dokonywania przez Radę zmian w złożonym projekcie. Tymczasem Rada odrzuciła wszystkie poprawki "en bloc", czego nie przewiduje Statut, który w § 24 jednoznacznie wskazuje, że poprawki zgłoszone do projektu uchwały muszą być poddane pod głosowanie przed przyjęciem projektu uchwały. Działanie Przewodniczącego Rady polegające na przystąpieniu do głosowania wszystkich poprawek jednocześnie, w ocenie organu nadzoru stanowi naruszenie art. 2 i 7 Konstytucji RP, tj. przepisów ustanawiających zasadę demokratycznego państwa prawa i zasadę legalizmu oraz art. 19 ust. 2 u.s.g. W § 4 Statutu uregulowano kwestie związane z herbem gminy oraz innymi symbolami. Z obowiązujących przepisów nie wynika wprost, czy uchwała w sprawie herbu gminy winna mieć charakter samoistny (być odrębną uchwałą), czy też zagadnienie to może stanowić element innej uchwały, w szczególności statutu gminy. W praktyce bezwzględną większość głosów radnych, jednakże muszą one odpowiadać treści uchwały Trybunału Konstytucyjnego z 20 września 1995 r., sygn. akt W. 18/94 (Dz. U. Nr 114, poz. 556). Nie czynią temu zadość kwestionowane zapisy statutu. W § 33 zawarto zapis, iż do zadań komisji należy "przyjmowanie i rozpatrywanie problemów zgłaszanych przez mieszkańców", co jest niezgodne z prawem. Komisje nie są bowiem organami gminy, tylko stanowią jedynie organy wewnętrzne rady me mające uprawnienia do samoistnego rozpatrywania spraw. Z przepisu art. 22 ust. 1 u.s.g. wynika, że statut gminy reguluje organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy. W statucie niedopuszczalne jest natomiast uregulowanie kwestii takich jak nakładanie obowiązków na pracowników urzędu gminy (miasta). W stosunku do pracowników urzędu gminy zwierzchnikiem służbowym jest kierownik urzędu (burmistrz) co wynika z treści art. 33 ust. 5 u.s.g. Tylko zatem kierownik urzędu jest uprawniony do nakładania obowiązków i zadań na pracowników urzędu. Uprawnień takich nie posiada natomiast rada gminy. W związku z czym określenie w statucie przez radę gminy w jakiej formie (zarządzenie) burmistrz może nakładać obowiązki na pracowników urzędu gminy stanowi naruszenie delegacji ustawowej określonej w art. 22 ust. 1 u.s.g. Tymczasem w § 35 ust. 6 Statutu rada w sposób niedopuszczalny wkroczyła w kompetencje burmistrza. Postanowienia § 41 i § 49 Statutu są sprzeczne z przepisem art. 25a u.s.g., który stanowi, że radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego. Przepis ten nie zezwala na odsunięcie radnego od pracy w komisji. Zgodnie z powyższym przepisem zakaz działania radnego obejmuje jedynie udział w głosowaniu, natomiast nie obejmuje innych form udziału w danej sprawie, takich jak dyskusja nad sprawą, dostarczanie argumentów na rzecz konkretnego stanowiska komisji. Tymczasem przytoczone wyżej postanowienia Statutu dotyczą nie tylko głosowania w komisji, ale i również pracy w komisji. W § 40 ust. 3 pkt 4 i 5 oraz § 45 załącznika do uchwały, Rada określiła obowiązki jednostek kontrolowanych. Rada Miejska w Dębicy, działając na podstawie art. 18a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym i określając zasady oraz tryb działania komisji rewizyjnej, nie mogła stanowić norm nakazujących określone działanie podmiotom, niebędącym członkami tej komisji. Uchwalenie powyższych norm było działaniem podjętym bez powszechnie przyjęto, iż herb gminy może być elementem statutu, co spotkało się z aprobatą zarówno organów nadzoru, jak i sądów administracyjnych. Przyjąć bowiem można, iż kwestia ta mieści się w zakresie spraw określanych mianem wewnętrznego ustroju gminy, które regulowane są statutem. W przypadku podjęcia decyzji o włączeniu herbu do statutu gminy należy wszakże pamiętać, iż procedura jego uchwalania lub ewentualnej zmiany musi obejmować zarówno wymogi formalne dotyczące statutu, jak i uchwał w sprawie herbu wynikające z ustawy o odznakach i mundurach. Przepis art. 3 ust. 3 ustawy o odznakach i mundurach wymaga aby wzory określonych symboli zostały zaopiniowane przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Jako zasadę należy przyjąć, iż każda zmiana herbu wymaga opinii ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Dotyczyć to będzie także sytuacji, w której rada gminy uchwała nowy statut, uchylając w tym zakresie wcześniejszy. Opinia ministra służy w tym przypadku potwierdzeniu, iż herb określony w nowym statucie jest tożsamy z herbem wcześniejszym. W przedmiotowej sprawie brak takiej opinii, co powinno skutkować stwierdzeniem nieważności § 4 Statutu. Sprzeczny z prawem jest także zapis § 9 pkt 1) Statutu, który stanowi, że Przewodniczący jest upoważniony do reprezentowania

Rady na zewnątrz. Tymczasem zadania związane z pełnieniem funkcji przewodniczącego rady gminy wynikają wprost z ustawy o samorządzie gminnym i mają charakter materialno - techniczny. W myśl art. 19 ust. 2 ustawy przewodniczący rady organizuje pracę rady i prowadzi jej obrady. Przepis ten jednoznacznie kształtuje usługowy charakter funkcji przewodniczącego w stosunku do rady gminy, przez co, nie jest dopuszczalna zmiana, nie mówiąc już o odwróceniu tej relacji w statucie. Nie ma podstawy do przyznania przewodniczącemu organu stanowiącego jakichkolwiek innych uprawnień, w tym przypadku do reprezentowania rady na zewnątrz, niż te, które wynikają z przywołanego przepisu. Wątpliwości budzi także zapis § 11 ust. 2 pkt 7) przyznający prawo inicjatywy uchwałodawczej radom osiedli, czyli organom jednostek pomocniczych. Ewentualna inicjatywa powinna być realizowana w ramach inicjatywy obywatelskiej. W § 12 Statutu określono sposób ustalania wyników głosowania. Wprawdzie NSA w Warszawie w wyroku z dnia 24 listopada 2003 r., sygn. II SA 2197/03, stwierdził że nie ma przeszkód, aby w statucie gminy zamieścić unormowanie jak rozumieć zwykłą i podstawy prawnej. Jednocześnie z art. 33 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że burmistrz jest zwierzchnikiem służbowym kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, zatem tylko burmistrz może nakazać kierownikom określone zachowania, rada nie ma kompetencji do nakładania na kierowników jednostek organizacyjnych obowiązków określonego zachowania w Statucie Gminy. W § 48 ust. 5 i 6 Statutu Rada postanowiła o sposobie rozpatrzenia skarg, co stanowi przekroczenie upoważnienia zawartego w art. 18b ust.3 u.s.g. Zgodnie bowiem z powyższym przepisem ustawy statut gminy określa jedynie zasady i tryb działania komisji skarg, wniosków i petycji a nie procedurę rozpatrywania skarg, którą określa k.p.a. Jak stwierdził NSA w wyroku z dnia 29 kwietnia 2020 r" I OSK 2909/19 "Komisja skarg, wniosków i petycji nie może narzucić radzie gminy treści uchwały, jaką ta ma podjąć. Nie jest również uprawniona do samodzielnego udzielania odpowiedzi na składane do rady skargi. Komisja ta natomiast może w tym zakresie przygotować stosowną opinię". Utworzenie komisji nie powoduje zatem, że to ten organ wewnętrzny ma dokonać rozpatrzenia skargi. Będzie to czynić rada (Jakub Wilk, Rozpatrywanie skarg, wniosków i petycji przez rady jest - komisja skarg, wniosków i petycji, komentarz praktyczny LEX/el. 2018). Zatem komisja skarg, wniosków i petycji nie może narzucić radzie gminy treści uchwały, jaką ta ma podjąć. Z kolei w § 53 określono zasady i tryb składania wniosków do Burmistrza. Zauważyć jednak trzeba, iż art. 24 u.s.g. zawiera przepisy określające tryb i zasady występowania przez radnych z interpelacjami i zapytaniami. Natomiast składanie wniosków, w tym przez radnych zostało uregulowane w przepisach K.p.a.. Tymczasem przepisy Statutu modyfikują przepisy ustawy. Należy podkreślić, że przepisy Statutu jako aktu prawa miejscowego niższego rzędu nie mogą być sprzeczne z aktem wyższego rzędu. W § 56 i 57 Statutu zawarto zapisy określające sposób wykonywania mandatu radnego. W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja została przyjęta z przekroczeniem zakresu upoważnienia zawartego w u.s.g. Nie dotyczy bowiem kwestii natury ustrojowej, lecz odnosi się do przepisów określających obowiązki radnego (art. 23 i nast.). Rada, w ramach kompetencji do określania organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy rady i komisji powoływanych przez radę, nie może określać zasad sprawowania mandatu radnego bowiem kwestie te zostały uregulowane przepisami ustawowymi. Mandat radnego ma charakter mandatu wolnego, a jego wykonywanie poddane jest jedynie weryfikacji wyborczej. Sposób oraz częstotliwość wykonywania obowiązków radnego pozostawione jest uznaniu radnego. W § 61 Rada zobowiązała Burmistrza do pisemnego sprawozdania ze swej działalności. Zdaniem organu nadzoru możliwe jest wprowadzenie do porządku obrad punktu dotyczącego sprawozdania burmistrza. Jednak Rada nie może zobowiązywać Burmistrza do składania takiego sprawozdania określając jednocześnie jego formę. Jego zadania i obowiązki określają przepisy art. 30-33 u.s.g. W tych regulacjach nie ma wskazania dotyczącego konieczności uczestniczenia Burmistrza w sesjach i składania pisemnego sprawozdania. Są to jedynie uprawnienia Burmistrza a nie jego obowiązki (wyrok WSA we Wrocławiu z 7 października 2009 r., sygn. akt: III SA/Wr 369/09). Także regulacja § 63 Statutu wykracza, zdaniem organu nadzoru, poza zakres upoważnienia określonego w art. 11 b ust. 3 u.s.g., który to przepis stanowi element szerszej regulacji art. 11 u.s.g., w myśl której: .1. 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. Zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich określa statut gminy". Upoważnienie z cytowanego art. 11 b ust. 3 u.s.g. odnosi się wyłącznie do aspektów organizacyjno-technicznych o charakterze lokalnym, właściwych dla danej j.s.t., a związanych z dostępem do dokumentów i korzystaniem z nich. Zarazem użyty w tym przepisie zwrot "zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich", rozumiany musi być wyłącznie jako odnoszący się do dyrektyw o charakterze techniczno-organizacyjnym i porządkowym, wskazujących na sposób urzeczywistniania materialnej treści prawa do informacji, którego zakres wyznaczony jest przez art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, a także przez ustawy, o których mowa w art. 61 ust. 3 Konstytucji RP.

Natomiast zwrot ten nie dotyczy w ogóle materialnych treści prawa do informacji, jego zakresu i granic - wyznaczonych przecież przez Konstytucję RP oraz ustawy. Statuty nie mogą zatem obejmować zagadnień dotyczących materialnych aspektów tego prawa obywatelskiego, ani też tych aspektów proceduralnych dostępu do dokumentów i korzystania z nich, które mogłyby wywierać istotny wpływ na kształtowanie zakresu prawa do informacji lub jego realizację. Tymczasem kwestionowany § 63 Statutu takich właśnie "nie-statutowych" zagadnień i aspektów dotyczy. Burmistrz Miasta Dębicy w odpowiedzi na skargę wniósł o jej oddalenie, a także o rozpoznanie skargi na posiedzeniu niejawnym i zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. Według Organu reprezentującego Gminę, Przewodniczący Rady Miejskiej w Dębicy postąpił zgodnie z dyspozycją przepisów Statutu i skierował nowy projekt Statutu do wszystkich komisji Rady. To, że zaopiniowały go tylko Komisja Rewizyjna i Komisja Rodziny i Polityki Społecznej nie stanowi zatem naruszenia Statutu, który nie wprowadza wymogu uzyskania opinii wszystkich Komisji. Przewodniczący Rady każdy projekt uchwały kieruje do komisji właściwej merytorycznie do jego zaopiniowania oraz do wiadomości pozostałych komisji. Jeśli Komisja nie dopełniła obowiązku zaopiniowania projektu uchwały do momentu dyskusji i głosowania, ta nie można mówić o istotnym naruszeniu prawa. Organ nadzoru zaniechał przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w tym zakresie. Zgodnie z § 24 obowiązującego Statutu, jeżeli zgłoszono dwie lub więcej poprawek w pierwszej kolejności głosuje się nad poprawką najdalej idącą. Celem tego przepisu była możliwość przejścia do głosowania nad najdalej idącą propozycją zgłaszaną w trakcie obrad rady przez radnych, a więc zapewnienie sprawnego i ekonomicznego przebiegu obrad. Zgłoszenie wniosku o odrzucenie wszystkich zaproponowanych przez radnych poprawek w pierwszym głosowaniu wymagało od Przewodniczącego poddania pod głosowanie wniosku najdalej idącego. Tego typu głosowania są powszechnie stosowane w pracach organów kolegialnych, w tym Sejmu RP. W kwestii przepisów dotyczących herbu Gminy podniesiono, iż wymagana opinia Ministra została uzyskana na etapie uchwalania poprzedniego Statutu Miasta Dębica przyjętego uchwałą z dnia 8 października 2018 r. Wg NSA wyrażenia "mogą ustanawiać" oraz "ustanawiane są", o jakich mowa w treści art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 21 grudnia 1978 r. o odznakach i mundurach (Dz.U. z 2016 r., poz. 38; zwana dalej ustawą o odznakach i mundurach), powinny być rozumiane w znaczeniu materialnym jako wprowadzenie istotnie nowych symboli lub ich elementów, tudzież zmiany, a nie pojmowane wyłącznie w sensie formalnym postrzeganym, jedynie jako sam fakt podjęcia nowej uchwały w tej materii. Natomiast w zakresie zaskarżonego przez Wojewodę § 11 ust. 2 pkt 7, § 12 § 33 pkt 2, § 35 ust. 6 § 41, § 49, § 40 ust. 3 pkt 45, § 45, § 48 ust. 5 i 6, § 56, § 61, § 63 nowego Statutu, stwierdzono, że Organ nadzoru, kwestionując te przepisy nie zauważa, że mimo braku zmiany obowiązującego prawa w tym zakresie zaledwie parę lat temu takie przepisy zostały zalegalizowane. Wojewoda niejednolicie ocenia zgodność z prawem uchwał podejmowanych przez organy samorządu terytorialnego regulujących tą samą sferę działalności w wyniku czego poprzedni Statut Miasta Dębicy zawierał zapisy, które obecnie są kwestionowane. W ocenie Miasta Dębicy świadczy to o tym, że przepisy te nie naruszyły obowiązującego prawa w sposób istotny, stanowiący podstawę do wydania przez organ nadzoru rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność. Wojewódzki Sąd Administracyjny, zważył co następuje: Zaskarżona do Sądu uchwała Rady Miejskiej w Dębicy narusza prawo w sposób istotny, co doprowadziło do uwzględnienia złożonej przez Wojewodę skargi. Sąd administracyjny sprawuje w zakresie swej właściwości kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej, co wynika z art. 1 ustawy z 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 365). Zakres tej kontroli wyznacza art. 134 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325; zwana dalej w skrócie 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 w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Skarga Wojewody została rozpoznana na podstawie art. 119 pkt 2 P.p.s.a., który stanowi: Sprawa może być rozpoznana w trybie uproszczonym, jeżeli strona zgłosi wniosek o skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym, a żadna z pozostałych stron w terminie czternastu dni od zawiadomienia o złożeniu wniosku nie zażąda przeprowadzenia rozprawy. Wniosek o rozpoznanie skargi w tym trybie zgłosił w skardze Organ nadzoru, natomiast pełnomocnik Burmistrza Miasta Dębicy nie zażądał przeprowadzenia w sprawie rozprawy, także wnosząc o rozpoznanie skargi na posiedzeniu niejawnym. Przedmiotem swej skargi Wojewoda uczynił uchwałę Rady Miejskiej w Dębicy z dnia 7 maja 2021 r., nr XLIII/326/2021, w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Miasta Dębica. Według § 1 w/w uchwały uchwała się Statut Gminy Miasto Dębica w brzmieniu jak w załączniku do niniejszej uchwały. Natomiast w myśl § 3 w/w uchwały, traci moc uchwała nr LIV/580/2018 Rady Miejskiej w Dębicy z dnia 8 października 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Miasta Dębica ze zmianą. Tak określony przedmiot skargi Organu nadzoru wymaga od Sądu wyjaśnienia, iż do zakresu jego kognicji należą w świetle art. 3 § 2 pkt 5 P.p.s.a. akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych

organów administracji rządowe. Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w powołanym przepisie, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności o czym stanowi wyrażnie art. 147 § 1 P.p.s.a. Wymaga wstępnego zaznaczenia charakteru kwestionowanego przez Wojewodę aktu. Otóż przepisy dotyczące statutu gminy zostały zamieszczone w art. 3 u.s.g. W myśl art. 18 ust. 2 pkt 1 w/w ustawy, do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie statutu gminy. W literaturze podnosi się zaś, iż statut jest aktem prawa miejscowego stanowiącym m.in. o ustroju gminy. Z uwagi na charakter tego aktu prawnego często jest on określany mianem lokalnej konstytucji. Treść art. 3 u.s.g. można odczytać jako nakaz skierowany do rady gminy, aby "kodyfikowała" swoje przepisy ustrojowe i na temat ustroju wypowiadała się wyłącznie w statucie. Zaletą takiej koncepcji jest gwarantowanie zainteresowanym podmiotom, że zapoznanie się ze statutem jest wystarczające do poznania całej regulacji dotyczącej ustroju danej gminy. O statucie mówi się także, że jest podstawowym przepisem prawa miejscowego. Będąc zbiorem przepisów regulującym najważniejsze sprawy dla wspólnoty samorządowej tworzonej z mocy prawa, statut jest dokumentem, który obligatoryjnie musi posiadać każda gmina, podobnie jak każda inna jednostka samorządu terytorialnego (patrz, szerz. A. Wierzbica [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. III, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, art. 3.). Dodać do tego należy, że uchwały rady gminy sprzeczne z przepisami statutu są nieważne jako sprzeczne z prawem w rozumieniu art. 91 ust. 1 i art. 93 ust. 1 u.s.g (zob. wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 1996 r. o sygn. II SA 3174/95, LEX). Zdaniem Wojewody, projekt Statutu Gminy Miasto Dębica przed jego uchwaleniem powinien zostać skierowany do wszystkich komisji Rady, a został skierowany tylko do zaopiniowania przez Komisję Rewizyjną oraz Komisję Rodziny i Polityki Społecznej. Statut powinien być skierowany do wszystkich komisji, co wynika z treści § 11 ust. 6 dotychczas obowiązującego Statutu, który stanowi, że projekt uchwały kieruje się do komisji właściwej merytorycznie do jego zaopiniowania oraz do wiadomości pozostałych komisji. Naruszony według Wojewody przepis Statutu brzmi: Przewodniczący Rady każdy projekt uchwały kieruje do komisji właściwej merytorycznie do jego zaopiniowania oraz do wiadomości pozostałych Komisji. Nie ulega wątpliwości, iż swą opinię wyraziła Komisja Rewizyjna oraz Komisja Rodziny i Polityki Społecznej. Natomiast Komisja Kultury zostawiła decyzję w sprawie Statutu Radzie Miasta. W aktach przekazanych do Sądu brak było dowodów na to, że projekt uchwały został podany do zaopiniowania wszystkim Komisjom. Uchwała nr XXXII/269/2020 Rady Miejskiej w Dębicy z dnia 14 grudnia 2020 r. w sprawie powołania stałych komisji Rady Miejskiej w Dębicy, określa przedmiot działalności każdej z 6 komisji stałych. Dotychczas obowiązujący Statut ustala zaś zasady działania Komisji Rewizyjnej oraz Komisji Skarg Wniosków i Petycji. Nie można tam znaleźć konkretnego zapisu o tym, że dana komisja stała zajmuje się opiniowaniem Statutu Gminy. Zatem ma rację Wojewoda, że w takiej sytuacji z uwagi na rangę uchwalanego aktu, o jego treści powinny móc wypowiedzieć się poprzez zaopiniowanie wszystkie ze stałych komisji Rady. Organ Gminy na etapie odpowiedzi na skargę nie wykazał, aby projekt statutu został skierowany do opiniowania przez wszystkie z istniejących komisji stałych. Na wezwanie Sądu fachowy pełnomocnik Burmistrza wyjaśnił, posiedzenia komisji przed XLIII sesją Rady odbywały się w terminach od 28 kwietnia 2021 r. do 5 maja 2021 r., projekt uchwały został zaopiniowany przez trzy komisje, których posiedzenia odbywały się po wpłynięciu projektu do tut. Biura tj. Komisję Kultury, Komisję Rewizyjną oraz Komisję Rodziny i Polityki Społecznej. Pozostałe komisje nie opiniowały projektu uchwały w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Miasta Dębica, gdyż nie otrzymały go w terminie swoich posiedzeń. Do Sądu przekazano też pismo z dnia 19 kwietnia 2021 r., informujące Burmistrza Miasta Dębicy o terminach posiedzeń Komisji przed XLIII sesją Rady Miejskiej w Dębicy zaplanowanej na dzień 7 maja 2021 r. Wynika z jego treści, iż na dzień 28 kwietnia 2021 r. zaplanowano posiedzenie Komisji Budżetu i Gospodarki Komunalnej oraz Komisji Infrastruktury i Gospodarki Przestrzennej, na dzień 29 kwietnia 2021 r. zaplanowano posiedzenie Komisji Sportu, na dzień 30 kwietnia 2021 r. zaplanowano posiedzenie Komisji Oświaty, Komisji Skarg, Wniosków i Petycji, Komisji Rewizyjnej, Komisji Kultury, zaś na dzień 5 maja 2021 r. zaplanowano posiedzenie Komisji Rodziny i Polityki Społecznej. Natomiast projekt uchwały Rady Miejskiej w Dębicy w sprawie Statutu Gminy Miasta Dębica, wpłynął do Biura Rady Miejskiej w Dębicy dnia 30 kwietnia 2021 r. Z przedstawionej korelacji dat przekazania projektu do Biura Rady Miejskiej oraz zaplanowanych dat posiedzeń Komisji Stałych Rady Miejskiej w Dębicy w sposób jasny wynika, że nie wszystkie z komisji stałych organu stanowiącego miały szanse na zapoznanie się z projektem, a w konsekwencji na wyrażenie swej opinii o jego treści. Zatem przed podjęciem uchwały należało skierować projekt uchwały w sprawie statutu do wszystkich Komisji Rady Miejskiej Dębicy celem uzyskania wymaganej dotychczasowym Statutem opinii, czego jednak nie uczyniono. Kwestia ta została zauważona w trakcie sesji Rady Miejskiej, jednak wniosek jednego z radnych o odesłanie projektu uchwały do merytorycznych Komisji Rady nie został przyjęty przez Organ. Uchwały Rady naruszające przepisy Statutu, niezależnie od ich materii, jako sprzeczne z obowiązującymi regulacjami prawa miejscowego będą w sposób istotny naruszać prawo.

W szczególności za istotnie naruszający prawo uznać należy akt podjęty bez wymaganej Statutem Gminy opinii komisji Rady Miejskiej. W ten sposób dochodzi bowiem do nieakceptowanego prawem pominięcia udziału instytucji uprawnionej do współuczestniczenia w tworzeniu prawa miejscowego. Stanowi to postać naruszenia norm prawnych regulujących tryb czynności prawotwórczych organu stanowiącego. Wojewoda zarzucił również, iż Rada odrzuciła wszystkie zgłoszone do projektu uchwały poprawki en bloc, czego nie przewiduje aktualny Statut, który w § 24 wskazuje jednoznacznie, że poprawki zgłoszone do projektu uchwały muszą być poddane pod głosowanie przed przyjęciem projektu uchwały. Przewodniczący Rady przystąpił do głosowania wszystkich poprawek jednocześnie, co w ocenie organu nadzoru stanowi naruszenie art. 2 i 7 Konstytucji RP. Wojewoda powołuje się na § 24 ust. 1 Statutu, który stanowi: Poprawki zgłoszone do projektu uchwały lub wniosku muszą być poddane pod głosowanie przed głosowaniem nad projektem uchwały lub wnioskiem. Natomiast Organ Gminy odwołuje się tymczasem do § 24 ust. 2 Statutu, który brzmi: Jeżeli zgłoszono dwie lub więcej poprawek w pierwszej kolejności głosuje się nad poprawką najdalej idącą. Z treści zapisów protokołu z posiedzenia Rady Miejskiej w Dębicy wynika, że były składane przez radnych liczne poprawki do projektu uchwały statutu. W związku z dużą ilością zgłoszonych poprawek Wiceprzewodniczący Rady złożył wniosek o odrzucenie wszystkich poprawek i przyjęcie uchwały w głosowaniu. Przewodniczący Rady poddał pod głosowanie wniosek Wiceprzewodniczącego o odrzucenie wszystkich poprawek i przyjęcie uchwały w sprawie statutu miasta. Za przyjęciem tego wniosku głosowało 11 radnych, 0 przeciw, 0 wstrzymujących się, nie oddało głosu 10 obecnych radnych. W związku, z czym przyjęto, iż wniosek o odrzucenie wszystkich poprawek i przyjęciu uchwały w sprawie Statutu Miasta został przez Radę zaakceptowany. Nie ma racji Organ Gminy powołując się na treść § 24 ust. 2 Statutu bowiem przepis ten dotyczy wyłącznie trybu głosowania nad poprawkami do projektu uchwały, nie zaś głosowania nad zgłoszonym w trakcie posiedzenia wnioskiem. Takim wnioskiem był zaś wniosek Wiceprzewodniczącego Rady o odrzucenie wszystkich zgłoszonych poprawek. Dlatego wszystkie zgłoszone poprawki do projektu uchwały w sprawie statutu powinny być w trybie § 24 ust. 1 Statutu poddane pod głosowanie odrębnie, jeszcze przed głosowaniem nad projektem uchwały. W rezultacie uchwalenie Statutu z naruszeniem tej regulacji, stanowiło jak podnosi Wojewoda kolejne i to istotne naruszenie obowiązującego Statutu Gminy, a tym samym art. 2 i 7 Konstytucji RP. Organ nadzoru kwestionuje też § 4 Statutu, w którym uregulowano m.in. kwestie Herbu Gminy Miasto Dębica, podnosząc że herb nie został zaopiniowany przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej, czego wymaga art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 21 grudnia 1978 r. o odznakach i mundurach (Dz.U. z 2016 r. poz. 38). W odpowiedzi na te twierdzenia Organ Gminy zaznacza, że wymagana ustawą opinia ministra została uzyskana na etapie uchwalania poprzedniego statutu miasta Dębica. W świetle art. 3 ust. 1 ustawy o odznakach i mundurach jednostki samorządu terytorialnego mogą ustanawiać, w drodze uchwały organu stanowiącego danej jednostki, własne herby, flagi, emblematy oraz insygnia i inne symbole. Natomiast według art. 3 ust. 3 ustawy, wzory symboli, o których mowa w ust. 1, wymagają zaopiniowania przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Uzyskanie opinii o wzorach herbu, flagi, pieczęci, o czym stanowi art. 3 ust. 3 ustawy o odznakach i mundurach, powinno nastąpić przed podjęciem uchwały przez radę gminy w przedmiocie ustanowienia tych symboli (zob. wyrok NSA z 24 stycznia 2005 r., sygn. OSK 767/04, LEX). WSA podziela pogląd wyrażony w wyroku NSA z dnia 13 listopada 2009 r. o sygn. II OSK 1331/09, co do tego, że uchwała w sprawie herbu gminy nie ma charakteru wewnętrznego, a spełnia cechy przypisane aktowi prawa miejscowego. Jest rozstrzygnięciem, które odpowiada cechom aktu normatywnego: aktu, który nie konsumuje się przez jednorazowe zastosowanie, a obowiązuje nieokreślony krąg podmiotowy w układzie zewnętrznym a nie tylko wewnętrznym - pomiędzy organami gminy. Regulacja spraw, zasad i warunków używania herbu gminy jest przedmiotem regulacji statutu gminy, o czym stanowi *expressis verbis* art. 18 ust. 2 u.s.g., przez rozdzielenie podstaw regulacji statutu gminy (art. 18 ust. 2 pkt 1) od regulacji podstaw spraw herbu gminy (art. 18 ust. 2 pkt 13). Organ Gminy nie wykazał, aby w toku procedury poprzedzającej głosowanie nad Statutem uzyskano powyższą opinię ministra, podobnie jak nie wykazał że przy uchwalaniu obecnie obowiązującego Statutu taka opinia była zasięmana. W aktach sprawy brak jest dowodów potwierdzających twierdzenia Organu. Poza tym, dla Sądu nie ulega wątpliwości, że niezależnie od tożsamości czy tylko podobieństw pomiędzy wcześniejszymi a nowymi herbami jednostki samorządu terytorialnego, konieczne jest uzyskanie opinii ministra, jeżeli dochodzi do uchwalenia własnego herbu jednostki samorządu terytorialnego. Przepis art. 3 ust. 3 w/w ustawy nie pozwala na dokonywanie takich rozróżnień. Nowy statut gminy zawierający własne herby, flagi, emblematy oraz insygnia i inne symbole tej gminy powinien być zaopiniowany przez organ naczelny niezależnie od tego jakie zdanie na temat podobieństw ze wcześniejszymi herbami ma organ stanowiący j.s.t. Według treści skargi § 9 pkt 1 Statutu stanowi, że Przewodniczący Rady jest upoważniony do reprezentowania rady na zewnątrz. W myśl art. 19 ust. 2 u.s.g. przewodniczący rady organizuje pracę rady, prowadzi obrady. Nie ma podstawy do przyznania przewodniczącemu innych uprawnień, w tym do reprezentowania rady na zewnątrz. Należy zgodzić się z twierdzeniem

Wojewody, że w myśl art. 19 ust. 2 u.s.g. zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. Przewodniczący może wyznaczyć do wykonywania swoich zadań wiceprzewodniczącego. W przypadku nieobecności przewodniczącego i niewyznaczenia wiceprzewodniczącego, zadania przewodniczącego wykonuje wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem. Z kolei według art. 31 u.s.g., to wójt kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz. Przytoczony wyżej przepis Statutu nie jest jasny i może budzić wątpliwości w związku z powołaną treścią art. 31 u.s.g., rodząc uzasadnione pytanie czy prawo do reprezentowania rady dotyczy stosunków z innymi podmiotami prawa. Przewodniczący Rady nie może reprezentować rady na zewnątrz, gdyż gminę na zewnątrz może reprezentować wyłącznie wójt (burmistrz, prezydent miasta). Zatem ma rację Wojewoda podnosząc w skardze istotne naruszenie prawa - art. 31 u.s.g. - powołanym przepisem Statutu, bowiem nie został skonstruowany w sposób jasny i precyzyjny, rodząc ewentualność sporów o prawo reprezentowania Rady Miejskiej na zewnątrz. Wątpliwości Organu nadzoru budzi też treść § 11 ust. 2 pkt 7 załącznika do uchwały, który przyznaje prawo inicjatywy uchwałodawczej Radom Osiedli, czyli organom jednostek pomocniczych; ewentualna inicjatywa powinna być realizowana według Wojewody w ramach inicjatywy obywatelskiej. Otóż w myśl art. 35 ust. 1 i ust. 3 pkt 3 u.s.g. organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. Niewątpliwie inicjatywa uchwałodawcza została pozytywnie określona w u.s.g. na rzecz grupy obywateli (obywatelska inicjatywa uchwałodawcza) jak również organu wykonawczego - wójta. Według D. Dąbek, nie została ustanowiona w u.s.g. ustawowo ogólna zasada przyznająca prawo inicjatywy uchwałodawczej w pełnym zakresie przedmiotowym tylko na rzecz konkretnego podmiotu. Szczegółową regulację prawa inicjatywy uchwałodawczej zawierać powinny statuty danych jednostek samorządowych. Jej zdaniem, nie ma jednak uzasadnienia aby prawo inicjatywy uchwałodawczej zawęzać wyłącznie do uprawnień organu wykonawczego (D. Dąbek, Prawo miejscowe samorządu terytorialnego, Kraków 2003 r., s. 267 i nast.). Także zdaniem Sądu nie ma przeszkód aby statut gminy umożliwiał radom jednostek podziały pomocniczego składanie projektów odpowiednich uchwał, pod jednak warunkiem że sprawa w której organ ten podejmuje działalność uchwałodawczą znajduje się granicach właściwości rady osiedla. Reasumując, kwestionowanemu przez Wojewodę § 11 ust. 2 pkt 7 Statutu nie można zarzucać istotnej niezgodności z obowiązującymi przepisami. W skardze podkreślono także istotne naruszenie prawa przez § 12 Statutu, w którym to określono sposób ustalania wyników głosowania. Podnosząc ten zarzut Wojewoda powołuje się na uchwałę Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 września 1995 r., o sygn. W. 18/9, którą stwierdzono: "Bezwzględna większość głosów" w rozumieniu art. 28 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95, zm.: z 1990 r. Nr 32, poz. 191, Nr 34, poz. 199, Nr 43, poz. 253, Nr 89, poz. 518; z 1991 r. Nr 4, poz. 18, Nr 110, poz. 473; z 1992 r. Nr 85, poz. 428, Nr 100, poz. 499; z 1993 r. Nr 17, poz. 78; z 1994 r. Nr 122, poz. 593; z 1995 r. Nr 74, poz. 368), oznacza co najmniej o jeden głos więcej od sumy pozostałych ważnie oddanych głosów, to znaczy przeciwnych i wstrzymujących się. "Bezwzględna większość ustawowego składu rady gminy" w rozumieniu art. 28 ust. 5 wyżej wskazanej ustawy oznacza liczbę całkowitą głosów oddanych za wnioskiem przewyższającą połowę ustawowego składu rady, a zarazem tej połowie najbliższą. Natomiast w świetle wyroku NSA w Warszawie z dnia 24 listopada 2003 r., sygn. II SA 2197/03, LEX, rada gminy może określić w statucie gminy jak rozumieć zwykłą i bezwzględną większość głosów radnych. Mimo, że w aktach normatywnych nie ma definicji rodzajów większości głosów, sformułował je przed kilku laty Trybunał Konstytucyjny i nie ma żadnych przeciwwskazań, aby przenieść to do statutu jako informację użyteczną dla radnych. Nie może natomiast wprowadzać nieprzewidzianych ustawą środków dyscyplinowania radnych ani modyfikować jej przepisów. Kontrolowany przez Sąd § 12 ust. 2, 3 i 4 Statutu określa jak należy rozumieć głosowanie zwykłą większością, bezwzględną większością głosów oraz głosowanie bezwzględną większością ustawowego składu rady, a nie na czym polega tak rozumiana większość. Jak wyjaśniono, rada może określić jak należy rozumieć zwykłą i bezwzględną większość głosów, a nie jak rozumieć głosowanie zwykłą i bezwzględną większością głosów i bezwzględną większością ustawowego składu rady gminy. Użyte w Statucie pojęcie głosowania odpowiednią większością głosów nie jest wyrażeniem prawnym, które występuje w przepisach u.s.g. Według zarzutów skargi niezgodny z prawem jest także § 33 pkt 3 Statutu, gdzie zapisano, że do zadań komisji należy przyjmowanie i rozpatrywanie problemów zgłaszanych przez Mieszkańców. Komisje nie są organami gminy. Organy wewnętrzne rady nie mają uprawnień do rozpatrywania spraw. Wojewoda kwestionując powyższy przepis ma rację, gdyż rozpatrywanie problemów zgłaszanych przez mieszkańców nie może należeć do zadań komisji. Według art. 21 ust. 1 u.s.g. rada gminy ze swojego grona może powoływać stałe i doraźne komisje do określonych zadań, ustalając przedmiot działania oraz skład osobowy. Komisje podlegają radzie gminy, przedkładają jej plan pracy oraz sprawozdania z działalności - art. 21 ust. 2 u.s.g. Powoływane przez radę komisje są jej wewnętrznymi organami pomocniczymi. Ustawa nie przewiduje dla komisji żadnych kompetencji o charakterze władczym, ich uprawnienia mogą odnosić się jedynie do form działania

o charakterze niewiążącym. Komisji może być przyznana kompetencja do opiniowania, wnioskowania, kontrolowania, oceny, ale już nie do uzgadniania stanowiska, gdyż wówczas jej działanie miałoby charakter wiążący (P. Chmielnicki [w:] K. Bandarzewski, R. Budzisz, D. Dąbek, P. Dobosz, B. Jaworska-Dębska, W. Kisiel, P. W. Kryczko, M. I. Mączyński, I. Niżnik-Dobosz, S. Płazek, K. Wlazlak, P. Chmielnicki, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2013, art. 21.). Tymczasem użyte przez Radę wyrażenie o "przyjmowaniu i rozpatrywaniu przez komisję problemów zgłaszanych przez mieszkańców" świadczy, że ostateczna decyzja w zakresie zgłoszonej przez mieszkańców kwestii należy do komisji, co jest sprzeczne z zakładaną przez ustawodawcę istotą powoływania komisji, przyznając jej nieprzewidziane w u.s.g. kompetencje władcze. W przekonaniu Organu nadzoru poprzez § 35 ust. 6 Statutu Rada w sposób niedopuszczalny wkroczyła w kompetencje Burmistrza, bo w statucie niedopuszczalne jest regulowanie kwestii takich jak nakładanie obowiązku na pracowników urzędu gminy, miasta. Tylko kierownik urzędu jest uprawniony do nakładania obowiązków na pracowników urzędu. Takie uprawnienie nie posiada rada gminy. W związku z czym określenie w statucie przez radę gminy w jakiej formie burmistrz może nakładać obowiązki na pracownika urzędu stanowi naruszenie delegacji ustawowej określonej w art. 22 ust. 1 u.s.g. Sąd odnosząc się do tej kwestii zauważa, iż w § 35 ust. 6 Statutu postanowiono, że w posiedzeniach komisji, na zaproszenie przewodniczącego komisji, mogą uczestniczyć na podstawie zarządzenia Burmistrza, kierownicy miejskich jednostek organizacyjnych, naczelnicy wydziałów Urzędu Miejskiego, prezesi zarządów spółek prawa handlowego, w których Miasto ma udziały, oraz inne osoby zobowiązane przez Burmistrza do składania informacji i wyjaśnień w sprawach będących przedmiotem prac komisji. Należy zgodzić się, że statut nie powinien określać formy nakładania obowiązków przez Burmistrza na podległych mu kierowników i pracowników urzędu miasta. Nie musi być to przecież zarządzenie, ale także inna forma kierowania Urzędem Miasta. Kierownikiem urzędu gminy jest wójt, a więc to ten organ powinien móc w sposób swobodny zadecydować o sposobie zobowiązywania podległych sobie osób do uczestniczenia w pracach komisji. Ustawa ustrojowa nie stawia natomiast przeszkód w uczestniczeniu w/w osób w posiedzeniach komisji i składania informacji i wyjaśnień w sprawach będących przedmiotem jej prac. W ten sposób będą mogły zostać zrealizowane kompetencje kontrolne rady wobec wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy wynikające z art. 18a ust. 1 i art. 18b ust. 1 u.s.g. W przekonaniu Wojewody także § 41 i § 49 Statutu są sprzeczne z art. 25a u.s.g., bowiem przepis ten nie zezwala na odsunięcie radnego z prac komisji. Zakaz działania radnego obejmuje jedynie udział w głosowaniu, natomiast nie obejmuje innych form udziału w danej sprawie takich jak dyskusja nad sprawą, czy dostarczenie argumentów na rzecz konkretnego stanowiska. Tymczasem przytoczone postanowienia Statutu dotyczą nie tylko głosowania, ale również pracy w Komisji Rewizyjnej oraz w Komisji Skarg Wniosków i Petycji, a przepis u.s.g. w sposób jednoznaczny określa przesłankę wyłączenia radnego od udziału w głosowaniu w radzie bądź w komisji. Także i ten zarzut skargi jest zasadny. Otóż w myśl art. 25a u.s.g. radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego. Przepis § 41 Statutu normuje pracę Komisji Rewizyjnej, zaś § 49 Statutu dotyczy Komisji Skarg Wniosków i Petycji. Słusznie Wojewoda stwierdza, że powyższy przepis u.s.g. odnosi się tylko i wyłącznie do głosowania, a nie udziału w pracach komisji. W świetle wyroku WSA w Gliwicach z dnia 31 stycznia 2018 r., sygn. IV SA/GI 1014/17, zgodnie z art. 25a u.s.g. zakaz działania radnego obejmuje jedynie udział w głosowaniu, natomiast nie obejmuje innych form udziału w danej sprawie, takich jak dyskusja nad sprawą, dostarczanie argumentów na rzecz konkretnego stanowiska komisji. Zatem powyższe przepisy Statutu wprowadzają nieprzewidziane ustawą ograniczenia w pracy radnego będącego członkiem określonych komisji stałych Rady Miejskiej, co tym samym istotnie narusza art. 25a u.s.g. Według Wojewody niezgodnie z prawem Rada Miejska w treści § 40 ust. 3 pkt 4 i 5 oraz § 45 załącznika do uchwały określiła obowiązki jednostek kontrolowanych. Uchwalenie tych norm jest działaniem podjętym bez podstawy prawnej bowiem rada, określając zasady i tryb działania komisji rewizyjnej nie może stanowić norm nakazujących określone działanie podmiotom niebędącym członkami komisji. Tylko burmistrz może nakazać kierownikom określone zachowanie, zaś rada nie ma kompetencji do nakładania na kierowników jednostek organizacyjnych obowiązków określonego zachowania w statucie gminy, co wynika z art. 33 ust. 5 u.s.g. Wymaga zauważenia, iż w myśl art. 18a ust. 1 u.s.g., rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy; w tym celu powołuje komisję rewizyjną. Według zaś art. 18a ust. 5 u.s.g. zasady i tryb działania komisji rewizyjnej określa statut gminy. W myśl kwestionowanych przez Wojewodę zapisów § 40 ust. 3 pkt 4 i 5 Statutu, w czasie wykonywania kontroli Komisja Rewizyjna upoważniona jest w szczególności do żądania od pracowników jednostki kontrolowanej ustnych i pisemnych wyjaśnień w sprawach dotyczących kontroli, przyjmowania oświadczeń od pracowników jednostki kontrolowanej. Z kolei w myśl § 45 ust. 2 Statutu, kierownik jednostki kontrolowanej jest zobowiązany powiadomić Komisję Rewizyjną o sposobie realizacji i wykorzystaniu uwag i wniosków w wyznaczonym terminie. Z kolei w § 45 ust. 1 Statutu upoważniono Komisję Rewizyjną do sporządzenia na

podstawie protokołu wystąpienia pokontrolnego, zawierającego wnioski i zalecenia do usunięcia we właściwym czasie sprawdzonych nieprawidłowości. Uznać należało, że wyposażenie Komisji Rewizyjnej w uprawnienia przewidziane w § 40 ust. 3 pkt 4 i 5 Statutu jest realizacją ustrojowego zadania rady gminy powierzonego jej na mocy cytowanego wyżej art. 18a ust. 1 u.s.g. Wyposażenie Komisji w tego rodzaju uprawnienia kontrolne warunkuje zdaniem WSA efektywność realizacji zadań kontrolnych, co odpowiada założeniu ustawodawcy ujawnionemu w art. 18a ust. 1 u.s.g. Innymi słowy, komisja rewizyjna powinna mieć możliwość ustalania stanu faktycznego w obszarze kontrolowanej działalności wójt i innych podmiotów, czemu będą sprzyjać czynności określone w § 40 ust. 3 pkt 4 i 5 Statutu. Ponadto, to rada określa sposób wykonywania swych uprawnień kontrolnych przez Komisję mocą art. 18a ust. 5 u.s.g. Dlatego powołany przepis nie narusza prawa w sposób istotny. W obszarze zaś kwestionowanego przez Organ nadzoru § 45 ust. 1 i 2 Statutu, Sąd podziela stanowisko Wojewody, że Komisja Rewizyjna nie posiada uprawnienia do wydawania kierownikom jednostek kontrolowanych gminy wiążących dyspozycji dotyczących usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości w postaci wystąpień pokontrolnych, a takie wystąpienia przewiduje wyraźnie § 45 ust. 1 i 2 nowego Statutu. W związku z tym nie znajduje umocowania prawnego zapis Statutu wyposażający Komisję w uprawnienia do sporządzania wystąpienia pokontrolnego i zobowiązujący kierowników jednostek do zawiadomienia komisji o realizacji uwag i wniosków zawartych w wystąpieniu (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 9 grudnia 2009 r. o sygn. IV SA/GI 765/09, LEX). Skarga Wojewody zarzuca także nielegalność § 48 ust. 5 i 6 nowego Statutu, w których to Rada postanowiła o sposobie rozpatrzenia skarg, co zdaniem tego Organu stanowi przekroczenie upoważnienia z art. 18b ust. 3 u.s.g.. Zgodnie z tym przepisem statut gminy określa zasady trybu działania komisji, nie zaś procedurę rozpatrywania skarg, którą określa k.p.a. Zdaniem WSA, słusznie argumentuje Wojewoda w oparciu o orzecznictwo i poglądy doktryny, że przewidziana w art. 18b u.s.g., komisja skarg, wniosków i petycji nie może narzucać radzie treści uchwały jaką ma podjąć, jak również ustalać czy rada jest czy też nie jest właściwa w sprawie skargi. Komisja może w tym zakresie przygotować dla rady opinie, którą organ stanowiący nie będzie jednak związany. Tymczasem z zapisów kwestionowanych przez Organ nadzoru paragrafów Statutu wynika, że komisja po rozpatrzeniu skargi przygotowuje dla rady projekt uchwały wraz z uzasadnieniem, a jeżeli uzna że rada nie jest właściwa do rozpatrzenia skargi, to przewodniczący komisji zwraca ją przewodniczącemu wraz z projektem uchwały. Z kwestionowanych przez Wojewodę przepisów wynika więc niedopuszczalne przeniesienie ustawowych kompetencji rady na komisję. W świetle treści art. 18b ust. 1 u.s.g., to rada gminy pozostaje organem właściwym do rozpatrywania skarg na działania wójta i gminnych jednostek organizacyjnych, a także wniosków oraz petycji składanych przez obywateli. Natomiast zgodnie z zapisami art. 231, art. 243 k.p.a. oraz art. 6 ust. 1 ustawy o petycjach, kompetencja przekazania do właściwego organu skargi lub wniosku, a także kompetencja przesłania petycji, przypisane zostały do organu (adresata), który otrzymał skargę, wniosek lub petycję. Skoro zatem zapisy uchwały dotyczą skarg, wniosków lub petycji kierowanych do rady gminy, to wojewoda trafnie dostrzega, że kompetencja dotycząca uznania się za organ niewłaściwy do rozpatrzenia skargi, wniosku, czy petycji, również przynależy do rady gminy, co wymaga wyrażenia woli przez ten organ w formie uchwały, czyli w sposób właściwy dla organu kolegialnego (zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 lipca 2021 r. o sygn. IV SA/Po 285/21, LEX). Według skargi również nieprawidłowo w treści § 53 Statutu określono zasady i tryb składania wniosków do Burmistrza przez radnych. Skarżący podkreśla w tym względzie, że art. 24 u.s.g. nie zawiera przepisów określających tryb i zasady występowania przez radnych z interpelacjami i zapytaniami. Składanie wniosków w tym przez radnych zostało uregulowane w k.p.a. Wojewoda konkluduje, iż ten przepis Statutu modyfikuje przepisy ustawy. Zdecydowanie zaakceptować należy stanowisko Wojewody o tym, że § 53 ust. 2, 3, 4, 5 Statutu modyfikuje przepisy K.p.a. w zakresie składania przez radnych wniosków do Burmistrza, co narusza konstytucyjną zasadę działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa. Otóż w tych przepisach Statutu bez podstawy prawnej unormowano zakres spraw w jakich radny może składać wniosek oraz sposób wnoszenia wniosku. Dla przykładu z mocy § 53 ust. 3 Statutu, treść wniosku radnego kierowanego do Burmistrza powinna być zwięzła, jasna i logicznie sformułowana. Ponadto, w myśl tej regulacji wniosek radny może składać tylko ustnie w trakcie sesji Rady w określonym porządku obrad. W świetle art. 24 ust. 3 u.s.g. w sprawach dotyczących gminy radni mogą kierować interpelacje i zapytania do wójta. Przepisy u.s.g. nie pozwalają na modyfikowanie przepisów K.p.a. w zakresie dotyczących składania przez radnych wniosków. Dlatego statut nie może przewidywać takich unormowań jakie zawiera § 53 ust. 2, 3, 4 i 5 Statutu. Skarga kwestionuje treść § 56 i § 57 Statutu, gdzie zawarto zapis określający sposób wykonywania mandatu radnego. Według Wojewody mandat radnego ma charakter mandatu wolnego i jego wykonywanie poddane jest jedynie weryfikacji wyborczej. Ponadto, Rada w ramach kompetencji do określenia organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy rady komisji nie może określać zasad sprawowania mandatu radnego, bowiem kwestie te zostały uregulowane przepisami ustawowymi. Ustawa nie pozwala na przyjęcie w statucie gminy jakichkolwiek rozwiązań, które służyłyby wyegzekwowaniu

tego obowiązku lub mogłoby nawet pośrednio skłonić radnych do wykonania ze względu na negatywne następstwa. Otóż w myśl § 56 ust. 2 Statutu radni zostali zobowiązani do usprawiedliwiania swojej nieobecności na sesji rady i posiedzeniach komisji. Jednocześnie postanowiono o tym, że szczegółowe zasady usprawiedliwiania nieobecności będzie określać odrębna uchwała Rady. Artykuł 24 ust. 1 u.s.g. nakłada na radnego obowiązek brania udziału w pracach rady gminy i jej komisji oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany. Z tego założenia ustawodawcy wypływa więc jednoznaczny wniosek, że radny powinien aktywnie uczestniczyć w pracach rady i komisji, działać w interesie społeczności lokalnej, kierując się dobrem wspólnoty samorządowej (por. wyrok NSA z dnia 17 marca 2021 r., o sygn. III OSK 60/21, LEX). Regulacja zobowiązująca radnych do czynnego udziału w pracach rady i w innych strukturach gminy nie jest jednak poparta żadnymi sankcjami w przypadku niewywiązywania się radnego z przyjętych obowiązków. W szczególności nie istnieje możliwość odwołania radnego czy pozbawienia go z tego tytułu mandatu w czasie trwania kadencji rady poprzez referendum, nawet w przypadku złożenia takiego wniosku przez określoną, reprezentatywną grupę wyborców. Brak jest także przepisów uzasadniających stosowanie przez radę gminy wobec poszczególnych radnych środków dyscyplinarnych w razie niewykonania przez nich obowiązku uczestniczenia w pracach rady, a także zawiadamiania mieszkańców gminy o zastosowaniu takich środków wobec radnego. Rada gminy nie może także powołać żadnej jednostki organizacyjnej do orzekania o odpowiedzialności radnych za naruszenie ich obowiązków, w tym w szczególności "sądów koleżeńskich" lub "sądów honorowych". Radny ponosi więc wyłącznie odpowiedzialność polityczną, której wyegzekwowanie nastąpić może jedynie podczas następnych wyborów. Radnego można natomiast odwołać ze stanowiska zajmowanego np. w komisji rady czy w zgromadzeniu związku i z tego tytułu nie przysługuje mu żadne roszczenie (tak C. Martysz [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. III, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021 r., art. 24.). Zatem przepisy Statutu jednoznacznie obligujące radnych do usprawiedliwiania nieobecności na sesjach Rady czy posiedzeniach Komisji, nie mają umocowania ustawowego, przez co wykraczają poza treść upoważnienia do stanowienia Statutu. Sąd ma świadomość, iż nieobecność radnego na sesji rady czy posiedzeniu komisji, może przekładać się jego prawo do diety. Jednakże niewypłacenie diety z powodu nieobecności nie można traktować jako sankcji stosowanej wobec radnego, bowiem dieta przysługująca radnemu na podstawie art. 25 ust. 4 u.s.g., stanowi tylko i wyłącznie rekompensatę z tytułu utraconych przez radnego zarobków, przez co nie może być traktowana jak świadczenie pracownicze, np. wynagrodzenie. Pojęcie diety w rozumieniu przepisów ustawy o samorządzie gminnym, traktować należy jako wyrównanie strat wynikających ze spełnienia przez radnego funkcji społecznej, jakim jest wykonywanie mandatu uzyskanego w wyborach samorządowych (patrz, szerz. A. Kisielewicz, Samodzielność gminy w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, Warszawa 2002 r., s. 30 i nast.). W tym kontekście, usprawiedliwienie nieobecności przez radnego powinno być traktowane jako jego prawo a nie obowiązek jak wynika to z powołanych wyżej przepisów Statutu, a w szczególności z § 56 ust. 2 i 3. Nie można natomiast zakwestionować § 57 Statutu, który dotyczy wykonywania przez radnych dyżurów umożliwiających przyjmowanie mieszkańców. Powołany przepis nie wyraża bowiem żadnych sankcji z tytułu nieobecności radnego na wyznaczonym dyżurze. Reasumując, radny powinien móc wykonywać swój mandat w sposób wolny, a odpowiedzialność za naruszenie obowiązku działania na rzecz wspólnoty samorządowej ma charakter odpowiedzialności politycznej. W kolejnym zarzucie swej skargi Wojewoda podkreśla, że w § 61 Statutu Rada zobowiązała Burmistrza do sporządzania pisemnego sprawozdania ze swej działalności w okresie międzysesyjnym. Zdaniem Organu nadzoru, Rada nie może zobowiązywać Burmistrza do składania takiego sprawozdania, określając jednocześnie jego formę. Podkreśla się, że zadania i obowiązki wójta określają przepisy art. 30 - 33 u.s.g. W tych regulacjach nie ma wskazania dotyczącego konieczności uczestniczenia burmistrza w sesjach i składania pisemnego sprawozdania. Są to jedynie uprawnienia burmistrza, a nie jego obowiązki. Sąd nie dostrzegł przyczyn zakazujących radzie wprowadzenia takiego rodzaju unormowań, jakie wypływają z § 61 Statutu. Otóż w myśl art. 18 ust. 2 u.s.g., do wyłącznej właściwości rady gminy należy ustalanie wynagrodzenia wójta, stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności. Tworzenie przepisów dotyczących ustroju gminy (wewnętrznej organizacji i trybu pracy organów gminy) nie wymaga szczegółowego upoważnienia ustawowego. Przepisy § 61 Statutu stanowią realizację powyższego założenia ustawodawcy, którego zamiarem było wyposażenie rady w możliwość bieżącego zapoznawania się z działalnością wójta i efektami jego pracy, także z tymi założeniami które obligują radę do kontrolowania działalności organu wykonawczego - art. 18a ust. 1 u.s.g. Zdaniem Wojewody także § 63 Statutu wykracza poza zakres upoważnienia z art. 11 b ust. 3 u.s.g. Upoważnienie z art. 11 b ust. 3 u.s.g. odnosi się do aspektu organizacyjno - technicznego o charakterze lokalnym. Tymczasem kwestionowany § 63 Statutu dotyczy nie statutowych zagadnień i aspektów dostępu do dokumentów. Sąd odnosząc się do tego zarzuty skargi Wojewody wyjaśnia, iż w myśl art. 11 b ust. 3 u.s.g. zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich określa statutu gminy. Zdaniem WSA, kwestionowany przepis Statutu po części dotyczy kwestii materialnych

dostęp do dokumentów związanych z działalnością organów Miasta, jednak nie zmienia czyli nie modyfikuje zasad ustawowych dostępu do tego rodzaju dokumentów. Niezgodności z prawem nie można stwierdzić w przypadku § 63 ust. 1 Statutu, który stanowi wyłącznie o tym, że każdy może zapoznać się treścią dokumentów dotyczących organów miasta. Pewne zastrzeżenia można mieć jedynie do treści § 63 ust. 3 Statutu, który określa sposoby w jakich dopuszczalne jest składanie wniosku - pisemnie lub ustnie. Nie uwzględnia się w tym przepisie w sposób dostatecznie jasny istniejących możliwości składania wniosku o dostęp do dokumentów urzędowych drogą elektroniczną, czyli drogą gwarantowaną przez ustawodawcę mocą przepisu art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2002 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 2176 z późn. zm.). Za wniosek pisemny uznawać bowiem należy także przesłanie zapytania pocztą elektroniczną (e-mail) - i to nawet, gdy do jego autoryzacji nie zostanie użyty podpis elektroniczny (zob. np. wyrok NSA z dnia 16 marca 2009 r., sygn. akt I OSK 1277/08, ONSAiWSA 2010/5/91). Wyłożone względy zadecydowały o konieczności uwzględnienia skargi Organu nadzoru, mimo że niektóre z zarzutów nie zostały przez Sąd zaakceptowane. Stwierdzone uchybienia, w tym zwłaszcza odnoszące się do procesu poprzedzającego uchwalenie Statutu, przesądziły o konieczności uznania całej uchwały Rady Miejskiej w Dębicy jako istotnie naruszającej obowiązujące regulacje prawne zarówno na płaszczyźnie prawa miejscowego, u.s.g. oraz Konstytucji RP. Za istotnie naruszający prawo uznać należy akt organu stanowiącego, który podjęto z uchybieniem przyjętej w Statucie Gminy procedury tworzenia prawa. Sąd nie uznał argumentacji Burmistrza odwołującej się do braku działań nadzorczych Wojewody wobec wcześniej uchwalonego Statutu, bowiem praktyka administracyjna (orzecznicza) organu nadzoru nad działalnością j.s.t., de lege lata nie stanowi wiążących powszechnie gwarancji legalności dla nowo uchwalanych aktów prawa miejscowego. Dlatego orzeczono jak w sentencji niniejszego wyroku na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. w zw. z art. 91 ust. 4 u.s.g. Natomiast orzeczenie o kosztach postępowania sądowego (na rzecz skarżącego Wojewody koszty zastępstwa procesowego radcy prawnego) wydane zostało na podstawie art. 200 oraz art. 205 § 1 i 2 P.p.s.a.