



WOJEWODA WIELKOPOLSKI

Poznań, 20 listopada 2018 r.

KN-I.4131.1.617.2018.20

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.)

orzekam

nieważność § 3 ust. 2 w zakresie wyrazów „na stałe”, § 7 ust. 3 w zakresie wyrazu „utworzeniu”, § 52 ust. 4, § 71 ust. 1, § 95 ust. 2, § 116 uchwały Nr XLVIII/303/2018 Rady Gminy Dominowo z dnia 18 października 2018 r. w sprawie Statutu Gminy Dominowo - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 18 października 2018 r. Rada Gminy Dominowo podjęła uchwałę Nr XLVIII/303/2018 w sprawie Statutu Gminy Dominowo zwaną dalej: „Statutem”.

Uchwałę podjęto na podstawie „art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zmianami)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 23 października 2018 roku.

Organ nadzoru dokonując badania zgodności z prawem powyższej uchwały stwierdził, co następuje.

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm. zwaną dalej: „u.s.g.”) w statucie gminy określa się: ustrój gminy (art. 3 ust. 1), zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostek pomocniczych (art. 5 ust. 3), zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich (art. 11 b ust. 3), zasady i tryb działania komisji rewizyjnej (art. 18a ust. 5), zasady i tryb działania komisji skarg, wniosków i petycji (art. 18b ust. 3), organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy (art. 22 ust. 1), zasady działania klubów radnych (art. 23 ust. 2), zasady udziału przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych w pracach rady gminy (art. 37a), uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy (art. 51 ust. 3).

Udzielona radzie gminy kompetencja ma dość szeroki zakres, co jednak nie oznacza dowolności w zakresie ustalania statutu gminy. Organy władzy publicznej zobligowane są do działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej

Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997 r. nr 78 poz. 483 ze zm. zwanej dalej: „Konstytucja RP”). Statut gminy jest aktem prawa miejscowego, a zatem zastosowanie znajdzie przepis art. 94 Konstytucji RP, z którego wynika, iż organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego, obowiązujące na obszarze działania tych organów, jedynie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Zgodnie z ustaloną w art. 87 Konstytucji RP hierarchią źródeł prawa, akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należącej do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być z nimi sprzeczne. Również z Konstytucji RP (art. 169 ust. 4) wynika, iż określona w art. 18 ust. 2 pkt 1 u.s.g. samodzielność rady gminy w zakresie kształtowania w drodze statutu ustroju wewnętrznego gminy może być realizowana tylko i wyłącznie w granicach ustaw. Z treścią wskazanych regulacji konstytucyjnych koresponduje przepis art. 40 ust. 1 u.s.g., w myśl którego gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, jednakże wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień określonych w ustawach.

Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji RP wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (por. wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11).

Odnosząc powyższe do badanej uchwały stwierdzić należy, iż Rada Gminy Dominowo do przedmiotowego Statutu wprowadziła wskazane w sentencji przepisy z przekroczeniem zakresu swoich kompetencji wyznaczonych przez odpowiednie normy upoważniające bądź dokonała modyfikacji przepisów ustawowych.

W opinii organu nadzoru § 3 ust. 2 Statutu o treści „Wszystkie osoby, które na stałe zamieszkują na obszarze Gminy, z mocy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zmianami) stanowią gminną wspólnotę samorządową”, w sposób istotny dokonuje zawężenia - wbrew przesłance ustawowej - wspólnoty samorządowej tylko do osób stale zamieszkujących na obszarze gminy (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 sierpnia 2017 r. sygn. akt II SA/Wa 1690/16). Organ nadzoru wskazuje, iż jedynym ustawowym wymogiem jest fakt bycia członkiem danej społeczności, a więc pozostawania mieszkańcem danej gminy bez względu na czas trwania tego zamieszkiwania. Tym samym uznać należy, iż przyjęty w § 3 ust. 2 Statutu zapis, że wszystkie osoby, które „na stałe” zamieszkują na obszarze gminy stanowią jej wspólnotę rażąco narusza ww. normę art. 1 ust. 1 u.s.g. W oparciu także o art. 16 ust. 1 Konstytucji RP ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową.

W § 7 ust. 3 Statutu rada postanowiła, że: „O utworzeniu podziale i zniesieniu jednostki pomocniczej może zdecydować referendum lokalne”. Podnieść należy, że zakres regulacji dotyczącej warunków tworzenia jednostki pomocniczej gminy określa art. 5 ust. 2 u.s.g. przewidując, że jej utworzenie należy do rady gminy, w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy. Jednakże powyższe nie oznacza, że o okolicznościach tych może „zdecydować referendum lokalne”, jak to przewidziano w § 7 ust. 3 Statutu. Tym bardziej, że w myśl art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 15 września 2000 roku o referendum lokalnym (Dz. U. 2016 r. poz. 400 ze zm.) wynik referendum jest rozstrzygający, jeżeli za jednym z rozwiązań w sprawie poddanej pod referendum oddano więcej niż połowę ważnych głosów. Zatem inne konsekwencje prawne wywołuje

przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami a inne referendum lokalne. Wprowadzenie obowiązku utworzenia jednostki pomocniczej w wyniku przeprowadzonego w tym temacie referendum lokalnego stanowi w ocenie organu nadzoru rażąco naruszenie art. 5 ust. 2 u.s.g.

Ponadto w § 52 ust. 3 Statutu zapisano, że: „Zmiana podjętej uchwały może nastąpić tylko w drodze odrębnej uchwały, podjętej nie wcześniej niż na następnej sesji”. W ust. 4 tego paragrafu wskazano, że: „Warunku, o jakim mowa w ust. 3 nie stosuje się w odniesieniu do oczywistych omyłek i błędów pisarskich ani wówczas, gdy wymagają tego szczególne okoliczności, których Rada nie mogła uwzględnić w momencie podejmowania uchwały”. Dopuszczono zatem możliwość korygowania oczywistych omyłek w uchwałach. Należy wskazać, iż żaden przepis ustawy o samorządzie gminnym nie wskazuje na możliwość sprostowania oczywistych omyłek pisarskich czy rachunkowych w uchwałach. Uchwała jako dokument przyjęty przez radę, nawet jeżeli jest obciążona wadami mającymi charakter oczywistych omyłek, nie może być w jakikolwiek sposób zmieniona przez osoby lub podmioty nieuprawnione, nie mające kompetencji do podejmowania uchwał. Organ nadzoru w pełni podziela pogląd, iż jedyną prawnie dopuszczalną formą usunięcia błędów w uchwale rady gminy, nawet tych które wydają się być oczywiste np. pisarskich, jest zmiana takiego aktu (por. WSA w Krakowie w wyroku z 30 września 2010 r., sygn. akt II SA/Kr 901/10).

Ponadto w § 71 ust. 1 Statutu rada wprowadziła zapis, na podstawie, którego „Wójt wystawia radnym dokument podpisany przez Przewodniczącego Rady, w którym stwierdza się pełnienie funkcji radnego”. Organ nadzoru uznał, że taki zapis Statutu jest niezgodny z prawem, ponieważ przewodniczący rady nie uzyskał upoważnienia ustawowego do wydawania dokumentów potwierdzających pełnienie funkcji radnego. Należy stwierdzić, iż żaden przepis ustawy nie przyznaje radzie gminy kompetencji do regulowania kwestii wydawania dokumentów stwierdzających pełnienie funkcji radnego (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 27 stycznia 2009 r., sygn. akt IV SA/Gl 738/08 oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 stycznia 2015 r, sygn. akt II SA/Wa 1837/14). Organ nadzoru stwierdza, iż jedynie gminna komisja wyborcza wydaje radnym zaświadczenia o wyborze, którego wzór określa Państwowa Komisja Wyborcza na podstawie art. 449 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 roku - Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2018 r. 754 ze zm.).

W § 95 ust. 1 Statutu rada wprowadziła zapis, na podstawie którego: „Komisja Rewizyjna może korzystać z porad, opinii i ekspertyz osób posiadających wiedzę fachową w zakresie związanym z przedmiotem jej działania.” W ust. 2 tego paragrafu rada zapisała, że: „W przypadku, gdy skorzystanie z wyżej wskazanych środków wymaga zawarcia odrębnej umowy i dokonania wypłaty wynagrodzenia ze środków komunalnych, Przewodniczący Komisji Rewizyjnej przedstawia sprawę na posiedzeniu Rady, celem podjęcia uchwały zobowiązującej osoby zarządzające mieniem komunalnym do zawarcia stosownej umowy w imieniu Gminy”.

W opinii organu nadzoru postanowienie zawarte w § 95 ust. 2 Statutu w istocie uprawnia radę gminy do podjęcia, na wniosek przewodniczącego komisji uchwały zobowiązującej wójta do zawarcia w imieniu gminy umowy w celu dokonania wypłaty wynagrodzenia ze środków komunalnych osobie zaangażowanej w charakterze eksperta. Należy uznać, że takie uregulowanie jest pozbawione podstaw prawnych oraz narusza art. 60 ust. 1 i ust. 2 u.s.g. Zgodnie bowiem z tym artykułem za prawidłową gospodarkę finansową gminy odpowiada wójt (burmistrz) i to jemu przysługuje wyłączne prawo między innymi do zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych przez radę gminy oraz do dokonywania

wydatków budżetowych. Realizując swoje wyłączne kompetencje wójt (burmistrz) jest w pełni samodzielny. Rada gminy nie może udzielać mu w tym zakresie zaleceń. Nie może też zobowiązywać go do podejmowania czynności prawnych tj. zawierania umów z określonymi osobami. Zgodnie z ustawą kompetencje rady gminy w zakresie gospodarki finansowej obejmują uchwalenie budżetu, nie zaś dysponowanie wydzielonymi w nim środkami (vide: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 maja 2005 r., sygn. akt III SA/Wr 26/04 oraz wyrok WSA w Lublinie z dnia 5 lutego 2015 r., sygn. akt III SA/Lu 647/14).

Zgodnie z przepisem § 116 Statutu: „uprawnienia określone w § 113 i § 114 nie znajdują zastosowania:

- 1) w przypadku wyłączenia - na podstawie ustaw – jawności,
- 2) gdy informacja publiczna stanowi tajemnicę chronioną prawnie,
- 3) w odniesieniu do spraw indywidualnych z zakresu administracji publicznej, o ile ustawa nie stanowi inaczej niż art. 73 Kodeksu postępowania administracyjnego”.

Należy stwierdzić, iż prawo do informacji publicznej wynika wprost z art. 61 Konstytucji RP. Zgodnie natomiast z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2016 r., poz. 1764), każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie. Z kolei informacja publiczna, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej, jest udostępniana na wniosek. Informacja publiczna, która może być niezwłocznie udostępniona, jest udostępniana w formie ustnej lub pisemnej bez pisemnego wniosku (art.10). Powołana ustawa normuje również w art. 5 ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej. Zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 września 2002 r. (K 38/01, OTK-A 2002/5/59), przepis art. 11b ust. 3 u.s.g. odnosi się wyłącznie do aspektów organizacyjnotechnicznych o charakterze lokalnym, właściwym dla danej jednostki samorządu terytorialnego, a związanych z dostępem do dokumentów i korzystaniem z nich. Jak trafnie zauważa Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyroku: „zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich”, rozumiane mogą być wyłącznie jako dyrektywy o charakterze techniczno-organizacyjnym i porządkowym, wskazujące na sposób urzeczywistniania materialnej treści prawa do informacji, którego zakres wyznaczony jest przez art. 61 ust. 1 oraz ust. 2 Konstytucji, a także przez ustawy, o których mowa w art. 61 ust. 3 Konstytucji [...] „zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich” winny być rozumiane w sposób zgodny z Konstytucją oraz odpowiednimi ustawami samorządowymi, jak i wreszcie ustawą o dostępie do informacji publicznej, poświęconej wyłącznie prawu do informacji. Stąd też przyjąć należy, iż upoważnienie zawarte w art. 11b ust. 3 u.s.g. rozumiane być winno w taki sposób, by po pierwsze „zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich” nie dotyczyły w ogóle materialnych treści prawa do informacji, jego zakresu i granic, wyznaczonych przecież przez Konstytucję i ustawy, a po wtóre, by ich rozumienie jako dyrektyw nie oznaczało upoważnienia do unormowania w statutach innych kwestii, niż stricte techniczno-porządkowych i związanych z uwarunkowaniami lokalnymi [...] 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 mieć wpływ na kształtowanie zakresu prawa do informacji lub jego realizację. Znaczy to, iż z mocy prawa z „zasad dostępu do dokumentów i korzystania z nich” wyłączone są takie aspekty proceduralne, które by np.: przesądzały o odpłatności lub bezpłatności dostępu do dokumentów, wyznaczały terminy mogące zagrozić realności tego dostępu itp. Należą tu natomiast takie reguły o charakterze porządkowym, które dotyczą miejsca i czasu udostępniania dokumentów, technicznych uwarunkowań zapoznawania się z ich treścią, czy ich kopiowania, powielania, dokonywania wypisów”. Tymczasem, w ocenie organu

nadzoru, postanowienia § 116 Statutu nie stanowią przepisów o charakterze organizacyjno-technicznym w powyższym rozumieniu. Ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej wynikają zaś wprost z art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej, dlatego też uznać należy, że przedmiotowa regulacja narusza w sposób istotny obowiązujące przepisy prawa.

Mając na uwadze powyższe niniejsze rozstrzygnięcie jest w pełni uzasadnione.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski

(-) Zbigniew Hoffmann

Otrzymują:
Rada Gminy Dominowo.
Wójt Gminy Dominowo.