



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 29 października 2018 r.

Poz. 8427

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.525.2018.3 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 26 października 2018 r.

Działając 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 § 8 ust. 3, § 24 ust. 3 w zakresie wyrazów „lub z jego upoważnienia – Wiceprzewodniczący”, § 37 ust. 5, § 52 ust. 3, § 63 ust. 3, § 70 ust. 1, § 94 ust. 2, § 114 oraz § 117 uchwały nr XXVI/234/2018 Rady Gminy w Połajewie z dnia 28 września 2018 r. w sprawie Statutu Gminy Połajewo - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 września 2018 r. Rada Gminy w Połajewie podjęła uchwałę nr XXVI/234/2018 w sprawie Statutu Gminy Połajewo (zwaną dalej „Statutem”).

Uchwałę podjęto na podstawie „art. 169 ust. 4 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.) i art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 4 października 2018 r.

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

Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodnie z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 21 stycznia 2009 r., sygn. akt III SA/Łd 564/08; wyrok NSA Oz. we Wrocławiu z dnia 20 kwietnia 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 364/98). W szczególności ograniczeniom powyższym podlega materia stanowienia aktów prawa miejscowego. Zgodnie bowiem z przepisem art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (zwaną dalej „u.s.g.”) oraz art. 94 Konstytucji akty prawa miejscowego mogą być stanowione li tylko na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach. Ograniczenie powyższe oznacza, że uprawnienie do stanowienia aktów prawa miejscowego musi wynikać wprost z przepisów ustawy i musi określać przynajmniej przedmiot regulacji i jej zakres.

Statut gminy jest aktem prawa miejscowego, który zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, zaliczany jest do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. W statucie gminy dozwolone jest zatem uszczegółowienie rozwiązań ustrojowych zawartych w ustawach bądź uzupełnienie kwestii, które w ustawach nie znalazły prawnych rozwiązań, o ile ustawa tworzy podstawę do takiej regulacji. Jak przyjęto w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 5 stycznia 2001 r. (sygn. akt

III RN 40/00) statut gminy jako akt prawny pochodny i komplementarny względem ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym nie może zawierać postanowień z nią sprzecznych, ani też jego postanowienia nie mogą być interpretowane w sposób sprzeczny z przepisami tej ustawy.

W § 8 ust. 3 Statutu rada postanowiła, że: „o utworzeniu, podziale i zniesieniu jednostki pomocniczej może zdecydować referendum lokalne”. Tymczasem – w ocenie organu nadzoru – ustawodawca w art. 5 ust. 2 u.s.g. wyraźnie wskazał właściwy dla danej sprawy tryb. Zgodnie z treścią tego przepisu jednostkę pomocniczą tworzy rada gminy, w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy. Racjonalny prawodawca przewidział w tej sprawie konsultacje jako odpowiednią formę współdziałania członków wspólnoty gminnej (wrażanie opinii przez mieszkańców). Powyższe nie oznacza, że o okolicznościach tych może „zdecydować referendum lokalne”, jak to przewidziano w § 8 ust. 3 Statutu. W myśl bowiem art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 15 września 2000 roku o referendum lokalnym (Dz. U. z 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, podziału czy zniesienia jednostki pomocniczej w wyniku przeprowadzonego w tym temacie referendum lokalnego stanowi w ocenie organu nadzoru rażące naruszenie art. 5 ustawy o samorządzie gminnym.

W § 24 ust. 3 Statutu przewidziano, że „sesje zwołuje Przewodniczący Rady, lub z jego upoważnienia - Wiceprzewodniczący”. Uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej jednostki, musi więc respektować unormowania zawarte w aktach prawnych wyższego rzędu. Podnieść należy, że ustawodawca jednoznacznie rozstrzygnął kwestię realizacji zadań przewodniczącego rady gminy. W myśl art. 19 ust. 2 u.s.g. przewodniczący może wyznaczyć do wykonywania swoich zadań wiceprzewodniczącego, zaś w przypadku nieobecności przewodniczącego i niewyznaczenia wiceprzewodniczącego, zadania przewodniczącego wykonuje wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem. Jakakolwiek modyfikacja przepisu ustawowego przez akt prawa miejscowego jest niedopuszczalna i jest uznawana w orzecznictwie za rażące naruszenie prawa, powodujące nieważność aktu (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 30 czerwca 2011 r. sygn. akt IV SA/Po 431/11; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 grudnia 2014 r. sygn. akt IV SA/Po 746/14; wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 sierpnia 2014 r. sygn. akt II SA/Łd 515/15). Z wyżej cytowanego przepisu wynika, że przewodniczący „wyznacza” do wykonywania swoich zadań wiceprzewodniczącego, nie zaś jak wskazano w przedmiotowej uchwale, udziela mu „upoważnienia”. W konsekwencji jako rażąco naruszający prawo uznać należy przepis Statutu Gminy Połajewo tj. § 24 ust. 3 w zakresie wyrazów „lub z jego upoważnienia – Wiceprzewodniczący”.

W § 37 ust. 5 uchwały rada postanowiła: „po uprzednim ostrzeżeniu Przewodniczący Rady może nakazać opuszczenie sali tym osobom spośród publiczności, które swoim zachowaniem lub wystąpieniem zakłócają porządek obrad bądź naruszają powagę sesji”. W ocenie organu nadzoru, wprowadzenie do statutu gminy, a zatem do aktu prawa miejscowego, sankcji w postaci nakazu opuszczenia sali przez osobę z publiczności w trakcie trwania sesji rady gminy (z zastrzeżeniem, iż o nałożeniu takiej sankcji decyduje przewodniczący rady), narusza zasadę jawności działania organów gminy wyrażoną w art. 11b ust. 1 i 2 u.s.g. oraz w art. 61 Konstytucji RP. Jawność działania organów gminy obejmuje m.in. prawo obywateli do wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji, a ograniczenia tej jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw (art. 11 b ust. 1 zdanie drugie i ust. 2 u.s.g.). Prawo obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej gwarantuje również Konstytucja RP w art. 61, przy czym prawo to obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. Również przepis rangi konstytucyjnej (art. 61 ust. 3) przesądza o tym, iż ograniczenie tych praw może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. W obecnie obowiązującym porządku prawnym nie do zaakceptowania jest zatem sytuacja, iż o ograniczeniu tego prawa miałby decydować prawodawca miejscowy w regulacjach zawartych w statucie gminy. Organ nadzoru zaznacza, iż zakłócanie porządku obrad lub powagi sesji może wypełniać znamiona wykroczeń, których katalog wraz z odpowiednimi sankcjami przewiduje ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2018 r. poz. 618 ze zm.). Postępowanie w takich sprawach odbywać się winno w oparciu o przepisy ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2018 r. poz. 475 ze zm.). Rola policji i innych niesądowych organów w takich postępowaniach ma ściśle

określone granice, wyznaczone przepisami ustaw oraz poleceniami sądów. Nic zatem nie stoi na przeszkodzie, aby w sytuacji zakłócania porządku podczas sesji przez osoby spośród publiczności, przewodniczący rady zwrócił się o pomoc do uprawnionych służb (policji, straży miejskiej).

W § 52 ust. 2 Statutu postanowiono, że zmiana podjętej uchwały może nastąpić tylko w drodze odrębnej uchwały, podjętej nie wcześniej niż na następnej sesji. Wolą Rady Gminy w Połajewie na mocy ustępu trzeciego „warunku, o jakim mowa w ust. 2 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”. Zdaniem organu nadzoru wszelkie zmiany uchwały, będące również oczywistymi omyłkami czy błędami pisarskimi, wymagają właściwego trybu zmiany i tym samym winny być wprowadzone w drodze odrębnej uchwały. Nie ulega wątpliwości, że uchwała jako dokument przyjęty przez radę, nawet jeżeli jest obciążona wadami mającymi charakter oczywistych omyłek, błędów pisarskich lub też „*gdy wymagają tego szczególne okoliczności*” nie może być w jakikolwiek sposób zmieniona przez osoby lub podmioty nieuprawnione, nie mające kompetencji do podejmowania uchwał. Tym samym § 52 ust. 3 Statutu rażąco narusza art. 14 u.s.g., co skutkować musi jego unieważnieniem.

W § 63 ust. 3 Statutu rada postanowiła, że „na podstawie upoważnienia Rady, Przewodniczący lub Wiceprzewodniczący Rady, koordynujący pracę komisji Rady mogą zwołać posiedzenie komisji i nakazać złożenie Radzie sprawozdania”. 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. Przepis ten jednoznacznie kształtuje usługowy charakter funkcji przewodniczącego w stosunku do rady gminy, przez co nie jest dopuszczalna żadna jej zmiana (por. wyrok NSA z dnia 17 stycznia 2001 roku, II SA 1525/00). Zadania przyznane przewodniczącemu rady mocą art. 19 ust. 2 u.s.g. polegają więc wyłącznie na czynnościach technicznych. Dodatkowo kompetencje przewodniczącego rady związane z czynnościami z zakresu prawa pracy wobec wójta (burmistrza, prezydenta miasta) określił art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o pracowniach samorządowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1260 ze zm.). Jednakże żaden z ww. przepisów nie pozwala przewodniczącemu na koordynowanie prac komisji rady poprzez zwoływanie posiedzeń komisji czy nakazywanie złożenia radzie sprawozdań, o czym mowa w § 63 ust. 3 Statutu Gminy Połajewo. W ocenie organu nadzoru przyznanie przewodniczącemu rady na mocy statutu gminy szerszych uprawnień niż dopuszczone przez ustawy powoduje, że statut ten traci swój wykonawczy charakter, stając się samodzielnym źródłem prawa, naruszając w ten sposób granice upoważnienia przyznanego radzie gminy.

Upoważnienie w § 70 ust. 1 Statutu Wójta do wystawiania radnym dokumentu podpisanego przez Przewodniczącego Rady stwierdzającego pełnienie funkcji radnego stanowi w ocenie organu nadzoru istotne naruszenie prawa. Żaden przepis ustawowy nie przyznaje bowiem radzie gminy kompetencji do regulowania kwestii wydawania dokumentów stwierdzających pełnienie funkcji radnego (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 27 stycznia 2009 roku, IV SA/G1 738/08; wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 stycznia 2015 roku, sygn. akt II SA/Wa 1837/14). Jedynie gminna komisja wyborcza wydaje radnym zaświadczenia o wyborze, którego wzór określa Państwowa Komisja Wyborcza (art. 449 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 roku – Kodeks wyborczy, t.j. Dz. U. z 2018 r. 754 ze zm.).

W § 94 ust. 2 Statutu rada postanowiła, iż „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 osobę zarządzającą mieniem komunalnym do zawarcia stosownej umowy w imieniu Gminy”. Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. do wyłącznej właściwości rady gminy należy, m.in. stanowienie o kierunkach działania wójta. W normie prawnej zawartej w powołanym artykule nie mieści się wydawanie poleceń organowi wykonawczemu gminy, co do sposobu załatwienia określonej sprawy, nakazanie stosowania konkretnych rozwiązań prawnych ani też załatwienie konkretnej sprawy. Rada gminy, jako organ administracji publicznej, winna podejmować działania zgodnie z zasadą – dozwolone jest to co wynika z przepisów. Powinna zatem podejmować uchwały wyłącznie w sprawach należących do jej kompetencji i w ramach upoważnień ustawowych. Nie może natomiast wkraczać w kompetencje innych organów, w tym wykonawczych – zarządzających mieniem. Możliwość zatem podjęcia uchwały, jak stanowi kwestionowane postanowienie, zobowiązującej wójta gospodarującego mieniem komunalnym, zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g. do podejmowania określonych działań w zakresie zarządu mieniem,

narusza podział kompetencji, a tym samym rażąco narusza prawo. Wykracza jednocześnie poza upoważnienie wynikające z ww. art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g.

W § 114 Statutu, rada postanowiła, iż „protokoły z posiedzeń Rady i Komisji oraz innych kolegialnych gremiów Gminy podlegają udostępnieniu po ich formalnym przyjęciu - zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa oraz Statutem”. Statut gminy jest uchwalany przez organ stanowiący gminy, w granicach upoważnienia zawartego w ustawach. Z ustalonej w Konstytucji RP hierarchii źródeł prawa wynika, że jest ona prawem najwyższym, a pozostałe źródła prawa, w tym prawo miejscowe obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły, muszą być zgodne z jej postanowieniami. Materia dostępu obywateli do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne została uregulowana w art. 61 Konstytucji RP. Konstytucyjne prawo obywateli do uzyskania informacji o działalności organów zostało skonkretyzowane w przepisach ustawy o samorządzie gminnym - art. 11b oraz w przepisach ustawy o dostępie do informacji publicznej. W powyższych przepisach, brak jest jakichkolwiek regulacji wyłączających obowiązek udostępnienia protokołu, w okresie od sporządzenia do jego przyjęcia, jest to już bowiem dokument, a nie projekt dokumentu. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 6 listopada 2008 r. o sygn. akt III SA/Wr 418/08 orzekł, iż: „Rada gminy, ustalając w statucie - a więc w akcie niższego rzędu - zasady udostępnienia dokumentów organów gminy, nie była, żadnym przepisem rangi ustawowej, upoważniona do wyłączenia zasady jawności działania gminy i ograniczania dostępu do dokumentu, jakim jest protokół sesji rady przed jego przyjęciem. Wprowadzając w statucie zapis, uzależniający udostępnienie protokołu sesji rady od "formalnego przyjęcia", rada naruszyła w istotny sposób przywołane wyżej przepisy art. 61 Konstytucji, art. 11b ust. 2 u.s.g. oraz art. 19 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Wprowadzając taki zapis, rada pozbawia obywateli dostępu do informacji publicznej, jaką jest protokół sesji rady, na pewnym etapie działania organów (przed przyjęciem przez radę, czy komisję). W konsekwencji, ograniczono tym samym możliwości uczestniczenia obywateli w podejmowaniu decyzji w sprawach publicznych i sprawowaniu kontroli nad tym procesem”. Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu (wyrok z dnia 8 maja 2014 r., sygn. akt: II SAB/Po 19/14).

Zgodnie z § 117 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”.

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 2018 r. poz. 1330 ze zm.), 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 lub centralnym repozytorium, 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 § 117 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