



WOJEWODA WIELKOPOLSKI

Poznań, 24 stycznia 2019 r.

KN-I.4131.1.51.2019.9

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, poz. 1000, poz. 1349 i poz. 1432)

orzekam

nieważność § 24 ust. 4 w zakresie wyrazu: „proponowanym”, § 34 pkt 7, § 76 ust. 1, § 120 ust. 1 w zakresie zwrotu: „po ich przyjęciu” oraz ust. 2 załącznika nr 1 do uchwały nr II/7/2018 z dnia 12 grudnia 2018 r. w sprawie Statutu Gminy Margonin - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 12 grudnia 2018 r. Rada Miasta i Gminy Margonin podjęła uchwałę nr II/7/2018 w sprawie Statutu Gminy Margonin, zwaną dalej: „uchwałą” lub „Statutem”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 169 ust. 4 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.) i art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2018 r. poz. 944)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 27 grudnia 2018 r.

Dokonując oceny legalności przedłożonej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje.

Zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie gminnym, zwaną dalej: „ustawą” 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. 4), 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 uchwalania statutu gminy. Organy władzy publicznej są bowiem zobligowane do działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP).

Ponadto podkreślić należy, że 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 art. 169 ust. 4 Konstytucji RP wynika, iż określona w art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy 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 ustawy, 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 Miasta i Gminy Margonin wprowadziła do Statutu wskazane w sentencji przepisy z przekroczeniem zakresu swoich kompetencji, wyznaczonych przez odpowiednie normy upoważniające bądź dokonała modyfikacji przepisów ustawowych.

W § 24 ust. 4 Statutu postanowiono, że: „O terminie, miejscu i proponowanym porządku obrad sesyjnych powiadamia się radnych najpóźniej na 5 dni przed terminem obrad, drogą elektroniczną lub w inny skuteczny sposób”. Powyższy zapis w zakresie, w jakim stanowi o „proponowanym porządku obrad sesyjnych” modyfikuje treść art. 20 ust. 1 zdanie drugie ustawy, zgodnie z którym, do zawiadomienia o zwołaniu sesji dołącza się porządek obrad wraz z projektami uchwał. Z brzmienia cytowanego przepisu wynika, że przygotowywany przez przewodniczącego porządek obrad nie jest projektem czy luźną propozycją, lecz wiążącym dokumentem, doręczanym radnym przed sesją, w oparciu o który ma następować kolejność procedowania na sesji.

W § 34 pkt 7 Statutu postanowiono, że porządek obrad obejmuje w szczególności „odpowiedzi na interpelacje i zapytania zgłoszone na poprzednich sesjach”. Tymczasem w świetle art. 24 ust. 6 ustawy, interpelacje i zapytania składane są na piśmie do przewodniczącego rady, który przekazuje je niezwłocznie wójtowi. Wójt, lub osoba przez niego wyznaczona, jest zobowiązana udzielić odpowiedzi na piśmie nie później niż w terminie 14 dni od dnia otrzymania interpelacji lub zapytania. Zatem z przepisu tego jednoznacznie wynika, że zarówno interpelacje, jak i zapytania mogą być składane wyłącznie pisemnie, przyjąć też należy, że mogą być one składane w trakcie sesji, jak i w okresie między sesjami. Również w formie pisemnej udzielane są odpowiedzi na interpelacje i zapytania w określonym ustawowo terminie. Mając powyższe na uwadze, w ocenie organu nadzoru dopuszczalne jest wprowadzenie do porządku obrad punktu „interpelacje i zapytania radnych”, co zresztą uczyniono w § 34 pkt 6 Statutu, w ramach którego możliwe jest złożenie

informacji przez wójta lub osobę przez niego upoważnioną o ilości złożonych interpelacji i zapytań, ich treści oraz udzielonych odpowiedziach. W świetle brzmienia art. 24 ust. 6 ustawy nie jest jednak możliwe, aby w trakcie sesji udzielane były „odpowiedzi na interpelacje i zapytania zgłoszone na poprzednich sesjach”, albowiem – jak to wyjaśniono – informacje te są składane przez właściwą osobę w formie pisemnej. Ponadto, jak stanowi art. 24 ust. 7 ustawy, treść interpelacji i zapytań oraz udzielonych odpowiedzi podawana jest do publicznej wiadomości poprzez niezwłoczną publikację w Biuletynie Informacji Publicznej i na stronie internetowej gminy, oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty.

Podnieść również należy, że zasady sprawowania mandatu radnego zostały uregulowane przepisami ustawowymi. Mandat ten, stosownie do treści art. 23 ustawy, ma charakter mandatu wolnego, a jego wykonywanie poddane jest jedynie weryfikacji wyborczej. Sposób oraz częstotliwość wykonywania obowiązków radnego pozostawione jest jego uznaniu, co wyklucza dopuszczalność uregulowania tych kwestii w statucie gminy. Zatem upoważnienie w § 76 ust. 1 Statutu Burmistrza do wystawiania radnym dokumentu podpisanego przez Przewodniczącego Rady, w którym stwierdza się pełnienie funkcji radnego, stanowi istotne naruszenie ww. norm prawych. Żaden bowiem 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, II SA/Wa 1837/14, CBOSA). 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.).

Ustanawiając „Zasady dostępu i korzystania przez obywateli z dokumentów”, w § 120 ust. 1 Statutu uchwalono, że: „Protokoły z posiedzeń Rady i Komisji oraz innych kolegialnych gremiów Gminy podlegają udostępnieniu po ich przyjęciu – zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa oraz Statutem”. Odnośnie brzmienia § 120 ust. 1 Statutu, należy podkreślić, że protokoły z posiedzeń rady i komisji już w momencie ich sporządzenia i podpisania stają się dokumentami, które winny być udostępniane zgodnie z powołanymi wcześniej przepisami. Brak jest zatem jakichkolwiek regulacji ustawowych wyłączających obowiązek udostępnienia protokołu sesji lub protokołu z posiedzenia komisji do momentu „przyjęcia” (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 18 października 2016 r., sygn. akt II SA/Lu 544/16).

Dalej w § 120 ust. 2 uregulowano, iż „Nie udostępnia się dokumentów, informacji, materiałów roboczych z prac Organów Gminy.” W art. 11b ust. 3 ustawy rada gminy została upoważniona do określenia w statucie gminy zasad dostępu do dokumentów i korzystania z nich. Pojęcie „zasad dostępu i korzystania z dokumentów” jest określeniem węższym niż ogólne pojęcie prawa do uzyskiwania informacji publicznej. Przez zasady należy rozumieć dyrektywy proceduralne, które mają wyłącznie charakter techniczno - organizacyjny. W zakresie ustawowego upoważnienia dla rady gminy nie mieści się natomiast prawo do ograniczania zasady jawności działania organów samorządu terytorialnego, ani też do rozstrzygania o zakresie informacji podlegających udostępnieniu. Przepisy statutu nie mogą zatem obejmować tych aspektów proceduralnych dostępu do dokumentów i korzystania z nich, które mogłyby mieć wpływ na kształtowanie zakresu prawa do informacji lub jego realizację. Innymi słowy, wyjątki od zasady jawności muszą wynikać

z przepisów ustawowych i nie mogą być wprowadzane aktem niższego rzędu, jakim jest statut gminy (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 18 października 2016 r., sygn. akt II SA/Lu 544/16). Jednocześnie organ nadzoru podkreśla, że ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej wynikają wprost z art. 5 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330 ze zm.).

W tym miejscu zasadnym jest też powołanie się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 września 2002 r. (K 38/01, OTKA 2002/5/59), z którego jednoznacznie wynika, że przepis art. 11b ust. 3 ustawy odnosi się wyłącznie do aspektów organizacyjno - technicznych o charakterze lokalnym, właściwym dla danej jednostki samorządu terytorialnego, a związanych z dostępem do dokumentów i korzystaniem z nich.

Mając na uwadze powyższe niniejsze rozstrzygnięcie jest w pełni uzasadnione.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga za moim pośrednictwem do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Zbigniew Hoffmann

Otrzymują:
Rada Miasta i Gminy Margonin
Burmistrz Miasta i Gminy Margonin