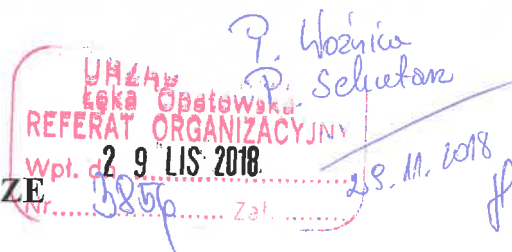




Poznań, 28 listopada 2018 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.583.2018.16



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 § 21 ust. 4 w zakresie zwrotu: „proponowanym”, § 31 pkt 6, § 64 ust. 2 w zakresie zwrotu: „chyba, że Przewodniczący Rady postanowi inaczej”, § 71, § 92 ust. 2, § 95 ust. 1, § 96 ust. 2 - 4 oraz § 114 uchwały nr LVII/267/2018 Rady Gminy Łęka Opatowska z dnia 18 października 2018 r. w sprawie Statutu Gminy Łęka Opatowska - **ze względu na istotne naruszenie prawa.**

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 18 października 2018 r. Rada Gminy Łęka Opatowska podjęła uchwałę nr LVII/267/2018 w sprawie Statutu Gminy Łęka Opatowska, 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. Nr 78, poz. 483 ze zmianami) i art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 944 ze zmianami)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 29 października 2018 r.

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

Zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie gminnym, 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. 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 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 Łęka Opatowska do przedmiotowego Statutu wprowadziła wskazane w sentencji przepisy z przekroczeniem zakresu swoich kompetencji, wyznaczonych przez odpowiednie normy upoważniające bądź dokonała modyfikacji przepisów ustawowych.

W § 21 ust. 4 zdanie pierwsze Statutu postanowiono, że: „O terminie, miejscu i proponowanym porządku obrad sesyjnych powiadamia się radnych najpóźniej na 7 dni przed terminem sesji za pośrednictwem poczty elektronicznej – na adres służbowy radnego, założony przez Gminę 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 u.s.g., zgodnie z którym, do zawiadomienia o zwołaniu sesji dołącza się porządek obrad wraz z projektami uchwał. Z brzmienia cytowanego przepisu wynika, że przygotowujący 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 związku z tym zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności § 21 ust. 4 Statutu w zakresie wyrazu: „proponowanym”.

W § 31 pkt 6 Statutu postanowiono, że porządek obrad obejmuje w szczególności „odpowiedzi na interpelacje zgłoszone na poprzednich sesjach”.

Tymczasem w świetle art. 24 ust. 6 u.s.g. interpelacje 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.

Zatem z przepisu tego jednoznacznie wynika, że interpelacje 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 ten środek prawny.

Mając powyższe na uwadze, w ocenie organu nadzoru dopuszczalne jest wprowadzenie do porządku obrad punktu „interpelacje i zapytania”, jednakże w ramach tego punktu możliwe jest złożenie informacji przez wójta, lub osobę przez niego upoważnioną o ilości złożonych interpelacji, a także zapytań, ich treści oraz udzielonych odpowiedziach. W świetle brzmienia art. 24 ust. 6 u.s.g. nie jest jednak możliwe, aby w trakcie sesji udzielane były

„odpowiedzi na interpelacje zgłoszone na poprzednich sesjach”, albowiem – jak już wyjaśniono – odpowiedzi na te środki prawne udzielane są tylko pisemnie.

W myśl § 64 ust. 2 Statutu: „Przewodniczący komisji doraźnych składają Radzie sprawozdania na najbliższej sesji Rady, przypadającej po zakończeniu prac komisji, chyba że Przewodniczący Rady postanowi inaczej”.

W ocenie organu nadzoru powołana regulacja w zakresie zwrotu: „chyba że Przewodniczący Rady postanowi inaczej” narusza w sposób istotny przepis art. 21 ust. 3 u.s.g., zgodnie z którym komisje podlegają radzie gminy, przedkładają jej plan pracy oraz sprawozdania z działalności.

W § 71 Statutu postanowiono: „Członkowie Komisji Rewizyjnej podlegają wyłączeniu od udziału w jej działaniach w sprawach, w których może powstać podejrzenie o ich stronnictwo lub interesowność” (ust. 1). „W sprawie wyłączenia Zastępcy Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej oraz poszczególnych członków decyduje pisemnie Przewodniczący Komisji Rewizyjnej” (ust. 2). „O wyłączeniu Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej decyduje Rada” (ust. 3). „Wyłączony członek Komisji Rewizyjnej może odwołać się na piśmie od decyzji o wyłączeniu do Rady – w terminie 7 dni od daty powzięcia wiadomości o treści tej decyzji. Nie dotyczy to wyłączenia Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej” (ust. 4).

Podobnie w § 96 Statutu uchwalono: „Członkowie Komisji podlegają wyłączeniu w sprawach, w których może powstać podejrzenie o ich stronnictwo lub interesowność” (ust. 2). „O wyłączeniu Zastępcy Przewodniczącego i innych członków Komisji decyduje Przewodniczący w formie pisemnej” (ust. 3). „O wyłączeniu Przewodniczącego Komisji decyduje Rada” (ust. 4).

W ocenie organu nadzoru, powołane wyżej postanowienia Statutu są sprzeczne z art. 25a u.s.g., zgodnie z którym radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego. Należy podkreślić, że w przypadku dokonania wyboru radnego do składu komisji, nie są możliwe jakiegokolwiek czasowe wyłączenia od udziału w jej pracach ani na mocy decyzji komisji, ani też rady chyba, że rada podejmie decyzję o zmianie składu osobowego komisji. Ponadto przepisy obowiązujących ustaw nie przewidują prawa radnego, członka komisji, do odwoływania się do rady w ramach ochrony swych praw w sprawach związanych z pracami komisji. Także należy wskazać, iż zgodnie z powołanym art. 25a u.s.g. wyłączenie dotyczy samego głosowania w radzie, czy komisji, a nie pracy w radzie, czy komisji i związane jest z interesem prawnym radnego.

Zgodnie z treścią § 92 Statutu: „Komisja Rewizyjna może korzystać z porad, opinii i ekspertyz osób posiadających wiedzę fachową w zakresie związanym z przedmiotem jej działania” (ust. 1). „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” (ust. 2).

W ocenie organu nadzoru zapisy § 92 ust. 2 Statutu zostały podjęte z istotnym naruszeniem prawa. Według art. 31 u.s.g. to wójt kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz. Zgodnie z art. 60 ust. 1 u.s.g. za prawidłową gospodarkę finansową gminy odpowiada wójt. W świetle art. 60 ust. 2 pkt 1 i 3 u.s.g. wójtowi przysługuje wyłączne prawo zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych przez radę gminy oraz dokonywania wydatków budżetowych. Realizując swoje ustawowe kompetencje wójt jest w pełni samodzielny. Rada nie może udzielać jemu w tym zakresie zaleceń w konkretnych sprawach, ani też zobowiązywać go do podejmowania czynności prawnych

z określonymi osobami. Kompetencje rady gminy w zakresie gospodarki finansowej obejmują uchwalenie budżetu, a nie dysponowanie wydziałonymi w nim środkami.

Wobec tego postanowienia zawarte w § 92 ust. 2 Statutu zostały podjęte bez podstawy prawnej.

W treści § 95 ust. 1 Statutu postanowiono, że: „Komisja Skarg, Wniosków i Petycji składa się z Przewodniczącego, Zastępcy Przewodniczącego oraz pozostałych członków w liczbie 1”.

Tymczasem zgodnie z brzmieniem art. 18b ust. 2 u.s.g., w skład komisji skarg, wniosków i petycji wchodzi radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów, z wyjątkiem radnych pełniących funkcje, o których mowa w art. 19 ust. 1.

Organ nadzoru nie kwestionuje kompetencji rady gminy do swobodnego określenia organizacji i zasad działania komisji skarg, wniosków i petycji, w tym ustalenia liczby jej członków, z tym zastrzeżeniem, że w skład tej komisji nie mogą wchodzić przewodniczący rady i wiceprzewodniczący rady. Ponadto zauważyć trzeba, że ustawodawca wprowadził jeszcze inne ograniczenie, tzn. postanowił, że skład liczbowy tej komisji powinien gwarantować udział przedstawicielom wszystkich klubów.

Mając powyższe na uwadze, w kwestii składu komisji skarg, wniosków i petycji - zapis statutowy nie zawiera stosownego wyłączenia, co w kontekście brzmienia art. 18a ust. 2 u.s.g. może prowadzić do nieprawidłowego odczytania intencji lokalnego prawodawcy. Dodatkowo błędnie został określony skład liczbowy tej komisji, gdyż potencjalnie uniemożliwia on realizację przepisu ustawowego gwarantującego uczestnictwo w komisji przedstawicielom wszystkich klubów. Obecnie klub może zostać utworzony przez 3 radnych. Zgodnie z § 101 ust. 1 Statutu: „Radny może przynależeć do jednego tylko klubu”, w świetle natomiast § 12 ust. 2 Statutu: „Ustawowy skład Rady wynosi 15 radnych”. Tymczasem z brzmienia § 95 ust. 1 Statutu jednoznacznie wynika, że skład rzeczony komisji będzie zawierał 3 osoby, a więc może nie gwarantować udziału przedstawicieli wszystkich klubów.

Ustanawiając „Zasady dostępu i korzystania przez obywateli z dokumentów”, w § 114 Statutu uchwalono, że: „Uprawnienia określone w § 111 i § 112 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 Kodeksy postępowania administracyjnego”.

Kwestionowane zapisy Statutu zostały podjęte bez podstawy prawnej. Podkreślić należy, że w art. 11b ust. 3 u.s.g. 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. 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).

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 u.s.g. 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.

Tymczasem postanowienia § 119 Statutu nie stanowią przepisów o takim charakterze. 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 i poz. 1669).

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 Gminy Łęka Opatowska

Wójt Gminy Łęka Opatowska