



WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN -I.4131.1.682.2018.10

Poznań, 17 grudnia 2018 r.

ROZSTRZYGNĘCIE NADZORCZE

URZĄD GMINY
w OBRZYCKU
data 2018 -12- 17 wpl.
Nr 5395/2018/PPA

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 § 15 w zakresie wyrazów „a w przypadku jego nieobecności Wiceprzewodniczący Rady”, § 19 ust. 3 w zakresie wyrazów „lub z jego upoważnienia - jeden z Wiceprzewodniczących”, § 68, § 69, § 93 ust. 2, § 113 ust. 2 oraz § 116 uchwały Nr XXXVIII/274/18 Rady Gminy Obrzycko z dnia 16 listopada 2018 r. w sprawie Statutu Gminy Obrzycko - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwałę Nr XXXVIII/274/18 w sprawie z Statutu Gminy Obrzycko Rada Gminy Obrzycko podjęła na sesji w dniu 16 listopada 2018 r.

Jako podstawę prawną uchwały powołano art. 169 ust. 4 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 roku - Konstytucja Rzeczypospolitej (Dz. U. 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.), zwaną dalej „Konstytucja RP” i art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994), zwaną dalej „u.s.g.”.

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 22 listopada 2018 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały - organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie z art. 22 ust. 1 u.s.g. „Organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy określa statut gminy.” 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 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 Obrzycko wprowadziła do rozpatrywanego Statutu wskazane w sentencji przepisy z przekroczeniem zakresu swoich kompetencji, wyznaczonych przez odpowiednie normy upoważniające. Większość z kwestionowanych przepisów uchwały z dnia 16 listopada 2018 r. Nr XXXVIII/274/18 w sprawie Statutu Gminy Obrzycko (zwanego dalej „Statutem”), stanowi (tj. dokonaną bez wyraźnego upoważnienia ustawodawcy) modyfikację przepisów ustawowych, pozostając tym samym w sprzeczności z przepisami ustawy o samorządzie gminnym oraz z innymi ustawami.

Organ nadzoru stwierdza, że § 15 Statutu wskazuje na określone czynności jakie wykonuje Przewodniczący Rady (pkt 1-8) oraz określa, że podczas nieobecności Przewodniczącego Rady czynności te wykonje Wiceprzewodniczący Rady nawet bez konieczności jego wyznaczenia. Natomiast w § 19 ust. 3 Statutu przewidziano, że „Sesje zwołuje Przewodniczący Rady, lub z jego upoważnienia jeden z Wiceprzewodniczących.” 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. Należy wskazać, iż jakkolwiek 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. w sprawie IV SA/Po 431/11; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 grudnia 2014 r. w sprawie IV SA/Po 746/14). W konsekwencji jako istotnie naruszające prawo uznać należy przepisy Statutu Gminy Obrzycko, które dokonują zmiany uprawnień przewodniczącego i wiceprzewodniczących Rady Gminy Obrzycko, tj. w części § 15 Statutu oraz w części § 19 ust. 3 Statutu we wskazanym zakresie wyrazów.

W § 68 ust. 1 - 3 Statutu rada określiła zasady dotyczące wspólnych sesji z radami innych jednostek samorządu terytorialnego. W § 69 ust. 1 i ust. 2 Statutu uregulowano kwestie kosztów i regulaminu wspólnych sesji. W ocenie organu nadzoru regulacje zawarte w § 68 i § 69 Statutu nie znajdują uzasadnienia prawnego i zostały przyjęte z przekroczeniem upoważnienia określonego przepisami u.s.g.. Ustawodawca w art. 22 ust. 1 u.s.g. upoważnił radę gminy do określenia w statucie gminy organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy organów gminy. Mając na względzie konstytucyjnie zagwarantowaną samodzielność poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 i nast. Konstytucji RP), jak również ograniczenie mocy obowiązującej aktów prawa miejscowego do obszaru działania organów, które je ustanowiły (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP) uznać należy, iż na podstawie art. 22 ust. 1 u.s.g. rada gminy może określić organizację wewnętrzną i tryb pracy organów jedynie tej konkretnie gminy, której jest organem stanowiącym. Nie do przyjęcia jest w obecnie obowiązującym porządku prawnym, aby przepisy statutowe jednej gminy ingerowały w jakikolwiek sposób w organizację wewnętrzną czy też tryb pracy organów innej gminy. Ponadto, jak słusznie zauważył WSA w Lublinie w wyroku z dnia 5 lutego 2015 r. sygn. akt III SA/Lu 647/14, „Formy współdziałania gmin w realizacji zadań publicznych uregulowane zostały ustawowo. Ustawa o samorządzie gminnym przewiduje, że współdziałanie to może odbywać się w ramach prawa publicznego (administracyjnego) lub prywatnego (cywilnego). Współdziałanie gmin w pierwszej z wymienionych form następuje na podstawie porozumień (art. 8 ust. 2a, art. 74), w ramach stowarzyszeń (rozdział 9) i związków międzygminnych (art. 64 -73a). W ramach tych rozwiązań gmina ma możliwość realizowania swoich zadań poprzez dokonywanie odpowiednich czynności, prawnie doniosłych. Nie ma natomiast takiej

możliwości w przypadku wspólnych sesji poszczególnych rad, które są formą współpracy o charakterze tylko i wyłącznie faktycznym. W ujęciu prawnym wspólne sesje należy traktować jako przeprowadzone w tym samym miejscu i czasie odrębne sesje poszczególnych rad, które mogą realizować własne kompetencje, podejmując w ich zakresie odrębne uchwały”.

Postanowienie § 93 ust. 2 Statutu w istocie uprawnia radę gminy do podjęcia na wniosek przewodniczącego komisji rewizyjnej uchwały zobowiązującej wójta jako osobę zarządzającą mieniem komunalnym do zawarcia umowy w imieniu gminy w celu dokonania wypłaty wynagrodzenia ze środków komunalnych osobie zaangażowanej w charakterze biegłego czy eksperta. W ocenie organu nadzoru takie unormowanie pozbawione jest podstaw prawnych i narusza art. 60 ust. 1 u.s.g. Zaciąganie zobowiązań oraz dokonywanie wypłat w związku z umowami za świadczenie usług mieści się w pojęciu gminnej gospodarki finansowej. Zgodnie z art. 60 u.s.g. za gospodarkę finansową gminy odpowiada wójt (ust. 1). Wójt jest dysponentem budżetu i jemu też przysługuje wyłączne prawo między innymi do zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych mu przez radę gminy oraz do dokonywania wydatków budżetowych (art. 60 ust. 2 pkt 1 i 3 u.s.g). Realizując swoje wyłączne kompetencje wójt jest w pełni samodzielny. Rada gminy nie może udzielać mu w tym zakresie zaleceń, ani też zobowiązywać go do podejmowania czynności prawnych z określonymi osobami. Natomiast kompetencje rady gminy w zakresie gospodarki finansowej obejmują uchwalenie budżetu, a nie dysponowanie wydzielonymi w nim środkami.

W § 113 ust. 2 Statutu wskazano, iż „Nie udostępnia się projektów dokumentów, informacji, materiałów roboczych z prac Organów Gminy.” Natomiast w § 116 Statutu określono, że „Uprawnienia określone w § 113 i § 114 nie znajdują zastosowania: 1) w przypadku wyłączenia - na podstawie ustaw - jawności, 2) gdy informacje publiczne stanowią prawem chronione tajemnice, 3) w odniesieniu do spraw indywidualnych z zakresu administracji publicznej, o ile ustawa nie stanowi inaczej, niż art. 73 Kodeksu postępowania administracyjnego.” Jednakże takiego rodzaju ograniczenia w dostępie do dokumentów organów gminy wynikają wprost z przepisów ustawowych i nie powinny być regulowane w statucie gminy. Jak stanowi art. 11b ust. 3 u.s.g., „Zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich określa statut gminy.” Wobec powyższego, należy stwierdzić, że statut gminy powinien tylko określać techniczne warunki dostępu do dokumentów organów gminy, a nie wskazywać na uregulowania dotyczące ograniczenia dostępu do tych informacji (§ 116 Statutu) oraz określać jakie dokumenty nie będą udostępniane (§ 113 ust. 2 Statutu). Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 6 września 2002 r. sygn. akt K 38/01, „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 RP, a także przez ustawy o których mowa w art. 61 ust. 3 Konstytucji RP.”

Ponadto, należy wskazać, iż brak jest podstaw do arbitralnego uznania w Statucie, że w każdym przypadku projekty dokumentów oraz informacje i materiały robocze z prac organów gminy nie będą udostępniane, ponieważ nie stanowią informacji publicznej w rozumieniu ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330 ze zm.), jak to de facto uznano w § 113 ust. 2 Statutu. Jak bowiem wskazał WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 22.03.2017 r. sygn. IV SAB/GI 131/16, „Na potrzeby konstytucyjnego prawa do informacji publicznej za dokument w ogólności należy uznać każdą informację o działalności władzy publicznej lub o sprawach publicznych, wysłowioną i zobiektywizowaną na jakimś nośniku i najczęściej przybierającą postać pisemną. W najszerszym rozumieniu dokumentem będzie każdy nośnik danych, który może

przybrać m.in. formę papierową, elektroniczną, cyfrową (W. Sokolewicz, L. Garlicki, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2005, t. IV, s. 35). Nie można zatem dokonywać takiej interpretacji art. 6 ustawy o dostępie do informacji publicznej, która ograniczałaby prawo do informacji wbrew wyraźnej regulacji art. 61 Konstytucji RP.”

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.

z up. Wojewody Wielkopolskiego
Wicewojewoda Wielkopolski
(-) Marlena Małąg

Otrzymują:
Rada Gminy Obrzycko
Wójt Gminy Obrzycko