



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 16 czerwca 2020 r.

Poz. 5041

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.361.2020.22

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 15 czerwca 2020 roku

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713)

orzekam

nieważność § 17 pkt 8, § 25 ust. 3 w zakresie zwrotu: „lub z jego upoważnienia Wiceprzewodniczący”, § 25 ust. 4 w zakresie zwrotu: „proponowany”, § 26 ust. 2 i ust. 3, § 112 ust. 1 oraz § 117 uchwały nr XXVIII/127/20 Rady Gminy Orchowo z dnia 14 maja 2020 r. w sprawie Statutu Gminy Orchowo - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 14 maja 2020 r. Rada Gminy Orchowo podjęła uchwałę nr XXVIII/127/20 w sprawie Statutu Gminy Orchowo.

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.) oraz art. 3 ust. 1, art. 18 ust. 2 pkt 1, art. 22, art. 40 ust. 1, ust. 2 pkt 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713).

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 18 maja 2020 r.

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

Zgodnie z ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713), 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. 11b 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 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. Nr 78, poz. 483 ze zm.; 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 regulacji konstytucyjnych koresponduje przepis art. 40 ust. 1 u.s.g., w myśl którego na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy.

Rada gminy, uchwalając statut gminy, zobowiązana jest więc przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego, a regulacje statutowe nie mogą pozostawać w sprzeczności ani z powołaną ustawą (u.s.g.), ani też z żadnym innym aktem wyższego rzędu. Ponadto rada, realizując przyznaną jej kompetencję uchwałodawczą, nie może wkraczać w materię już uregulowaną ustawą, co oznacza zarówno zakaz powtarzania w akcie prawa miejscowego przepisów ustaw, jak również ich modyfikacji (chyba że przepis upoważniająco wyraźnie na to zezwala).

Oceniając legalność uchwały nr XXVIII/127/20 Rady Gminy Orchowo z dnia 14 maja 2020 r. w sprawie Statutu Gminy Orchowo, zwanej dalej „Statutem”, stwierdzić należy, że rada do przedmiotowego Statutu wprowadziła wskazane w sentencji przepisy z przekroczeniem zakresu swoich kompetencji wyznaczonych przez odpowiednie normy upoważniające bądź dokonała modyfikacji przepisów ustawowych.

W § 17 pkt 8 Statutu rada postanowiła, że „Przewodniczący Rady, a w przypadku jego nieobecności Wiceprzewodniczący, w szczególności: (...) czuwa nad zapewnieniem warunków niezbędnych do wykonywania przez radnych ich mandatu”.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja została podjęta z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 2 zdanie pierwsze u.s.g.. W myśl tego przepisu „zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady”. Do tak ustalonej przez ustawodawcę roli przewodniczącego rady nie należy zatem, jak chce tego rada, czuwanie nad zapewnieniem warunków niezbędnych do wykonywania przez radnych ich mandatu. W wyroku z dnia 7 listopada 2019 r., wydanym w sprawie o sygn. akt IV SA/Po 674/19 (CBOSA), Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wskazał, że: „Czuwanie nad zapewnieniem warunków niezbędnych do wykonywania przez radnych ich mandatu wykracza bowiem poza ramy zadań przewodniczącego rady określonych w art. 19 ust. 2 SamGminU - zwłaszcza jeśli się zważy, że w świetle art. 24 SamGminU mandat radnego nie ogranicza się tylko do udziału w pracach rady gminy - ani nie mieści się w zakresie zadań lub kompetencji wyznaczonych przewodniczącemu przez inne przepisy ustawowe”. Rozważania te należy odnieść także do wiceprzewodniczącego rady, którego zadania mogą być jedynie pochodną zadań przewodniczącego rady. W myśl bowiem art. 19 ust. 2 zdanie drugie i trzecie u.s.g.: „Przewodniczący może wyznaczyć do wykonywania swoich zadań wiceprzewodniczącego. W przypadku nieobecności przewodniczącego i niewyznaczenia wiceprzewodniczącego, zadania przewodniczącego wykonuje wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem”.

Wobec powyższego należy uznać, że przepis § 17 pkt 8 Statutu został wydany z istotnym naruszeniem prawa, skutkującym koniecznością stwierdzenia jego nieważności.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi także przepis § 25 ust. 3 Statutu, w myśl którego: „sesje zwołuje Przewodniczący lub z jego upoważnienia Wiceprzewodniczący”. Jak już wyżej zaznaczono, przepis art. 19 ust. 2 u.s.g. reguluje nie tylko zadania przewodniczącego rady (zdanie pierwsze), do których zaliczyć należy także zwoływanie sesji (art. 20 ust. 1 u.s.g.), ale również warunki wykonywania tych zadań przez wiceprzewodniczącego rady (zdanie drugie i trzecie). W przepisach tych ustawodawca nie przewidział „upoważnienia” wiceprzewodniczącego do zwoływania sesji. Kwestionowana regulacja § 25 ust. 3 Statutu w zakresie zwrotu: „lub z jego upoważnienia Wiceprzewodniczący” modyfikuje zatem w sposób niedopuszczalny omawiane przepisy u.s.g. i jako taka wymaga stwierdzenia nieważności.

W § 25 ust. 4 Statutu rada postanowiła, że „o terminie, miejscu i proponowanym porządku obrad sesyjnych powiadamia się radnych najpóźniej na 7 dni przed terminem obrad, za pomocą listów poleconych 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 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 związku z tym zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności § 25 ust. 4 Statutu w zakresie wyrazu: „proponowanym”.

W § 112 ust. 1 Statutu rada postanowiła, że „Wójt uczestniczy w sesjach Rady”. Zdaniem organu nadzoru rada gminy nie może nałożyć na burmistrza obowiązku uczestniczenia w sesjach rady, gdyż taki zapis narusza ustawowo sformułowany katalog zadań organu wykonawczego (art. 30 u.s.g.). Nałożenie na burmistrza obowiązku osobistego uczestnictwa w pracach rady może doprowadzić do sparaliżowania wykonywania przez niego obowiązków. W obowiązującym stanie prawnym brak jest podstaw do tego, aby rada mogła nakładać na organ wykonawczy obowiązki inne niż te, które przewiduje ustawa samorządowa. W orzecznictwie wyrażony został jednolicie pogląd, że uczestniczenie burmistrza (wójta, prezydenta miasta) w sesjach rady gminy stanowi jego uprawnienie, a nałożenie na niego takiego obowiązku przez organ uchwałodawczy jest niezgodne z prawem (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 7 października 2009 r., sygn. akt III SA/Wr 369/09 oraz z dnia 3 listopada 2009 r., sygn. akt III SA/Wr 476/09; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 22 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Go 321/11; wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2014 r., sygn. II OSK 564/14; CBOSA).

W § 26 ust. 2 Statutu rada postanowiła, że „do udziału w sesjach Przewodniczący Rady może wzywać Sekretarza Gminy, Skarbnika Gminy oraz Radcę prawnego”. Stosownie do zapisów § 26 ust. 3 Statutu: „Do udziału w sesjach Rady mogą zostać zobowiązani także kierownicy gminnych jednostek organizacyjnych podlegających kontroli Rady”. Organ nadzoru stwierdza, że regulacje zawierające w swej treści możliwość nakładania obowiązku obecności podczas sesji rady gminy pracowników urzędu gminy (w tym radcy prawnego, sekretarza gminy, skarbnika gminy), czy kierowników jednostek organizacyjnych gminy również w sposób istotny naruszają prawo. Zgodnie bowiem z art. 33 ust. 1-3 i 5 u.s.g. wójt (burmistrz, prezydent miasta) wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy. Organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta w drodze zarządzenia. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest kierownikiem urzędu i wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Znajduje to potwierdzenie w postanowieniach art. 7 pkt 1 i pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1282), z których wynika, że czynności z zakresu prawa pracy, za jednostki, o których mowa w art. 2 (a zatem także za urzędy gmin), względem m.in. sekretarza gminy, skarbnika gminy oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, jak również wobec pozostałych pracowników urzędu oraz wobec kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych innych niż wymienione w pkt 1 i 2, wykonuje wójt (burmistrz, prezydent miasta). To zatem wójt (burmistrz, prezydent miasta) ma wyłącznie prawo decydowania o zakresie obowiązków pracowników urzędu gminy, w tym zatrudnionego w urzędzie radcy prawnego, sekretarza gminy, skarbnika gminy, jak również kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, i wydawania im wiążących poleceń związanych z zakresem ich zadań.

W świetle dokonanych ustaleń zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności § 26 ust. 2 i ust. 3 Statutu oraz § 112 ust. 1 Statutu jako uchwalonych przez radę z przekroczeniem granic upoważnienia. Powyższe nie uszczupla wypływającego wprost z art. 21a u.s.g. uprawnienia przewodniczącego rady gminy, który „w związku z realizacją swoich obowiązków może wydawać polecenia służbowe pracownikom urzędu gminy wykonującym zadania organizacyjne, prawne oraz inne zadania związane z funkcjonowaniem rady gminy, komisji i radnych. W tym przypadku przewodniczący rady gminy wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników, o których mowa w zdaniu pierwszym”.

W rozdziale 15. Statutu (§ 114 i następne) rada unormowała zasady dostępu i korzystania z dokumentów Rady, komisji i Wójta. W myśl § 117 Statutu „uprawnienia, o których mowa w § 114 i § 115 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 przepisy prawa powszechnie obowiązującego wyższej rangi stanowią inaczej”.

W ocenie organu nadzoru przywołana regulacja wykracza poza zakres upoważnienia określonego w art. 11b ust. 3 u.s.g.

Należy zauważyć, 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 2019 r. poz. 1429 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. 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 organizacyjno-technicznych 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”. Prezentowane stanowisko znalazło odzwierciedlenie także w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 7 listopada 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 674/19, CBOSA).

Odnosząc powyższe do postanowień § 117 Statutu stwierdzić należy, że nie stanowią one przepisów o charakterze organizacyjno-technicznym w powyższym rozumieniu. Zostały zatem podjęte przez radę z przekroczeniem granic jej upoważnienia wynikającego z art. 11b ust. 3 u.s.g., co stanowi podstawę stwierdzenia ich nieważności.

W tym stanie rzeczy, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. 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
(-) Łukasz Mikołajczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Orchowo

Wójt Gminy Orchowo