



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 8 kwietnia 2009 r.

NK.II.0911-16/225/09

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)

stwierdza nieważność

§ 1 pkt 3 we fragmencie obejmującym zmieniający § 48 pkt 1–5 Statutu Gminy, pkt 13 we fragmencie obejmującym zmieniający § 60 ust. 3 zdanie pierwsze Statutu Gminy od słów: „(...) a w sytuacjach (...) do słów: (...) przez radnego (...)”, pkt 14 we fragmencie obejmującym zmieniający § 88 ust. 1, 2 i 5 zdanie drugie Statutu Gminy uchwały nr XXIX/207/09 Rady Miejskiej w Ziębicach z dnia 27 lutego 2009 r. w sprawie zmiany Statutu Gminy Ziębice, z powodu istotnego naruszenia prawa, tj. art. 11b ust. 1 i 2 i art. 18a ust. 1–4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 13 ust. 1 i art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2001 r., Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 lutego 2009 r. Rada Miejska w Ziębicach podjęła m.in. uchwałę w sprawie zmiany Statutu Gminy Ziębice.

Uchwała ta wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 10 marca 2009 r.

W toku badania legalności uchwały nr XXIX/207/09 Organ Nadzoru stwierdził, że:

- 1) § 1 pkt 3 tej uchwały we fragmencie obejmującym zmieniający § 48 pkt 1–5 Statutu Gminy narusza art. 18a ust. 1–4 ustawy o samorządzie gminnym,
- 2) pkt 13 uchwały we fragmencie obejmującym zmieniający § 60 ust. 3 zdanie pierwsze Statutu Gminy od słów: „(...) a w sytuacjach (...) do słów: (...) przez radnego (...)” narusza art. 13 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej,
- 3) pkt 14 uchwały we fragmencie obejmującym zmieniający § 88 ust. 1 i 2 Statutu Gminy narusza art. 11b ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym,
- 4) pkt 14 uchwały we fragmencie obejmującym zmieniający § 88 ust. 5 zdanie drugie Statutu Gminy narusza art. 16 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

W podstawie prawnej uchwały Rada Miejska powołała się na art. 3 ust. 1, art. 11b ust. 3, art. 18 ust. 2 pkt 1, art. 18a ust. 5, art. 22 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym: „Do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie statutu gminy.” Wymienione uprawnienie rady do uchwalenia statutu gminy (jak i jego zmiany) należy rozumieć jako prawo do takiej organizacji wewnętrznej i trybu prac rady, która nie jest sprzeczna z przepisami prawa (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 listopada 1991 r. – II SA 873/91). Statut Gminy powinien określać m.in. zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich (art. 11 b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym) czy zasady i tryb działania komisji rewizyjnej (18a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym).

Mając na uwadze treść art. 18a ust. 5 przedmiotowej ustawy Rada Miejska w Ziębicach w § 1 pkt 3 uchwały nr XXIX/207/09 postanowiła: „§ 48 1. Rada kontroluje działalność Burmistrza oraz gminnych jednostek organizacyjnych. W tym celu powołuje komisję rewizyjną. 2. W skład komisji rewizyjnej wchodzi radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów, z wyjątkiem radnych pełniących funkcję przewodniczącego i wiceprzewodniczącego Rady. 3. Komisja rewizyjna opiniuje wykonanie budżetu gminy i występuje z wnioskiem do Rady w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi. Wniosek w sprawie absolutorium podlega zaopiniowaniu przez regionalną izbę obrachunkową. 4. Komisja rewizyjna wykonuje również inne zadania w zakresie kontroli zlecane przez Radę. 5. Przepis ust. 4 nie narusza uprawnień kontrolnych innych komisji powoływanych przez Radę.”

Natomiast, mając zamiar wykonania dyspozycji z art. 11 b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, w § 1 pkt 14 uchwały nr XXIX/207/09 Rada postanowiła: „§ 88 1. Działalność organów gminy jest jawna. Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw. 2. Jawność działania organów gminy obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje Rady i posiedzenia komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy i komisji.”

Należy zauważyć, że identyczne przepisy dotyczące ustrojowej pozycji oraz kompetencji komisji rewizyjnej określone są w art. 18a ust. 1–4 ustawy o samorządzie gminnym. Rada dokonała zatem w § 1 pkt 3 uchwały nr XXIX/207/09, obejmującym § 48 ust. 1–5 Statutu Gminy, nieuprawnionego zabiegu powtórzenia przepisów ustawy. Podobna sytuacja zachodzi w przypadku uregulowanej w § 1 pkt

14, obejmującym § 88 ust. 1 i 2 Statutu Gminy, zasady jawności organów gminy oraz jej przejawów i ograniczeń tej zasady, określonych uprzednio w art. 11b ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym. Brak jest uzasadnienia prawnego dla stanowienia w akcie prawa miejscowego o sprawach uregulowanych już w drodze ustawy.

Z istoty aktu prawa miejscowego (a takim aktem jest statut gminy) wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Przedstawione stanowisko znajduje odzwierciedlenie w utrwalonej linii orzeczniczej, uznającej za niedopuszczalne powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego (por. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. II SA/Ka 1831/02, niepubl. wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. II SA/Ka 508/02, niepubl.). Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 października 1999 r. (sygn. II SA/Wr 1179/90, OSS 2000/1/17) uznał, że „uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy.” Podobnie orzekł Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 marca 2003 r. (II SA/Wr 2572/02) stwierdzając m.in.: „Narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego co zostało już pomieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego”.

§ 1 pkt 13 uchwały nr XXIX/207/09 zmieniającej brzmienie § 60 ust. 3 zdanie pierwsze Statutu Gminy stanowi: „Udostępnienie radnemu dokumentu, o którym mowa w ust. 2, polega na przedłożeniu żadanego dokumentu w postaci bądź odpisu całego dokumentu, bądź wyciągów, bądź kserokopii niezwłocznie, a w sytuacjach uniemożliwiających natychmiastowe udostępnienie, najpóźniej w trzecim dniu od daty zgłoszenia wniosku przez radnego.”

Analizując ten przepis należy mieć na uwadze treść zmienianego § 60 ust. 2 Statutu Gminy mieszczącego się w § 1 pkt 13 przedmiotowej uchwały: „Radny ma prawo do uzyskiwania wszystkich niezbędnych do jego pracy informacji od organów gminy, a także żądania udostępnienia mu określonego dokumentu”. Dokumenty dotyczące funkcjonowania organów władzy publicznej stanowią, na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej, informację publiczną i powinny być udostępniane bez konieczności wykazywania przez wnioskodawcę interesu prawnego lub faktycznego w ich udostępnieniu (art. 2 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej).

Kwestionowany przepis uchwały określa maksymalny termin (3 dni) w jakim powinny być udostępnione radnemu dokumenty dotyczące funkcjonowania organów gminy. Tymczasem według art. 13 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej: „1. Udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, z zastrzeżeniem ust. 2 i art. 15 ust. 2. Rada nie może zatem samowolnie ustanowić nieprzekraczalnego 3-dniowego terminu do udostępnienia dokumentu (w sytuacji uniemożliwiającej udostępnienie bez zwłoki), stanowiącego informację publiczną, skoro ustawodawca wyraźnie określił termin 14 dni od dnia złożenia wniosku, kiedy najpóźniej powinna być udzielona informacja publiczna. Modyfikacja ustawowego terminu przez przepis aktu prawa miejscowego w sytuacji braku ustawowej delegacji powinna być traktowana jako istotne naruszenie prawa.

§ 1 pkt 14 uchwały nr XXIX/207/09 we fragmencie zmieniającym § 88 ust. 5 zdanie drugie Statutu Gminy stanowi: „Odmowa udostępnienia dokumentów następuje w formie pisemnej i wymaga uzasadnienia.” Zgodnie z brzmieniem art. 16 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej: „Odmowa udostępnienia informacji publicznej oraz umorzenie postępowania o udostępnienie informacji w przypadku określonym w art. 14 ust. 2 przez organ władzy publicznej następują w drodze decyzji”. Ustawodawca określa wyraźnie formę prawną rozstrzygnięcia organu w przedmiocie odmowy udostępnienia dokumentów zawierających informację publiczną. Zapis Statutu Gminy, stanowiąc iż odmowa powinna mieć formę pisemną i zawierać uzasadnienie, nie jest w tym przypadku precyzyjny i może budzić rozbieżności w praktyce (zwłaszcza co do formy odmowy udostępnienia informacji publicznej). Wskazana w kwestionowanym przepisie forma pisemna oraz uzasadnienie udostępnienia dokumentów nie mogą być ponadto utożsamiane z pojęciem decyzji, ponieważ składniki decyzji określone są w art. 107 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.): „Decyzja powinna zawierać: oznaczenie organu administracji publicznej, datę wydania, oznaczenie strony lub stron, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie, podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji. Decyzja, w stosunku do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego lub skarga do sądu administracyjnego, powinna zawierać ponadto pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa lub skargi.” Reasumując, forma prawna odmowy udostępnienia dokumentów zawierających informacje publiczne, wskazana w kwestionowanym przepisie uchwały, nie odpowiada znamionom ustawowym decyzji administracyjnej, jako formy wymaganej art. 16 ust. 1 przedmiotowej ustawy dla tej odmowy.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Od mniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego – organu nadzoru w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

WOJEWODA
DOLNOŚLĄSKI
RAFAŁ JURKOWLANIEC