

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**  
**WOJEWODY MAZOWIECKIEGO**

**Nr LEX.I.MSt.0911-29/10**

z dnia 27 lipca 2010 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591, z 2002r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806, z 2003r. Nr 80, poz. 717, Nr 162 poz. 1568, z 2004r. Nr 102, poz. 1055 i Nr 116, poz. 1203, z 2005r. Nr 172, poz. 1441 i Nr 175, poz. 1457, z 2006r. Nr 17, poz. 128 i Nr 181, poz. 1337, z 2007r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974 i Nr 173, poz. 1218, z 2008r. Nr 180, poz. 1111, Nr 223, poz. 1458, z 2009r. Nr 52, poz. 420, Nr 157, poz. 1241, z 2010r. Nr 28, poz. 142, Nr 28, poz. 146 i Nr 106, poz. 675) stwierdzam nieważność uchwały nr XLIII/395/2010 Rady Gminy Wieliszew z dnia 16 czerwca 2010r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Wieliszew, w zakresie § 23 ust. 2, § 27, § 43 ust. 3, § 108 ust. 2, jako niezgodnych z ustawą o samorządzie gminnym oraz § 110 ust. 5, jako niezgodnego z ustawą z dnia 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.).

Uzasadnienie

W dniu 16 czerwca 2010r. Rada Gminy Wieliszew podjęła uchwałę nr XLIII/395/2010 w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Wieliszew.

Zgodnie ze statutowym zapisem w § 23 ust. 2 Rada Gminy ustaliła, że sesje nadzwyczajne zwoływane są na wniosek wójta lub co najmniej  $\frac{1}{4}$  ustawowego składu Rady w terminie wskazanym we wniosku. Takie unormowanie narusza art. 20 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, bowiem sesje Rady zwoływane są na dzień przypadający w ciągu 7 dni od dnia złożenia wniosku przez wójta lub co najmniej  $\frac{1}{4}$  ustawowego składu rady gminy.

O terminie sesji decyduje przewodniczący rady, który jest związany jedynie ustawowo określonym 7-dniowym okresem, nie zaś odrębnie narzuconym przez wnioskodawcę. To oznacza, iż przewodniczący nie jest związany terminem ustalonym we wniosku o zwołanie sesji nadzwyczajnej, gdyż takie działanie naruszałoby przepisy ustawowe.

Wniosek o zwołanie sesji nadzwyczajnej powinien spełniać wymogi określone dla zawiadomienia o sesji zwyczajnej, tzw. zawierać porządek obrad wraz z projektami uchwał. Przedmiotem sesji nadzwyczajnej są sprawy pilne, które nie mogą być załatwione w trybie sesji zwyczajnej. Szczególnej regulacji prawnej podlega też porządek obrad sesji nadzwyczajnej, jego zmiana – po uchwaleniu przez radę – wymaga nie tylko bezwzględnej większości głosów ustawowego składu rady (co ma miejsce również w odniesieniu do porządku obrad sesji zwyczajnej), ale nadto wymaga zgody wnioskodawcy.

§ 27 Statutu dopuszcza wyłączenie jawności sesji rady „jedynie w przypadkach wyjątkowych przewidzianych prawem”. Powyższy zapis jest niezgodny z dyspozycją art. 11b ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z wyżej powołanym przepisem ograniczenia jawności działalności organów gminy mogą wynikać wyłącznie z ustaw.

Podkreślenia wymaga fakt, iż dostępność informacji publicznej nie wyklucza możliwości ograniczenia tego dostępu w przypadkach określonych ustawami. Dotyczy to w szczególności przypadków, w których przedmiotem informacji są prawnie chronione tajemnice lub prywatność osoby, której dane dotyczą. Oznacza to, iż w tego rodzaju przypadkach można wyłączyć jawność sesji lub posiedzenia komisji. Wykluczona jest natomiast możliwość ograniczenia lub wyłączenia jawności działania organów gminy na podstawie regulacji pozaustawowej, np. aktami niższego rzędu.

W § 43 ust. 3 Statutu Rada Gminy odstąpiła od trybu uchylenia lub zmiany podjętej uchwały w drodze odrębnej uchwały, w odniesieniu do oczywistych omyłek pisarskich. Taki zapis statutowy jest niezgodny z przepisami prawa, gdyż wszelkie zmiany będące również oczywistymi omyłkami pisarskimi wymagają właściwego trybu zmiany i tym samym winny być wprowadzone w drodze odrębnej uchwały.

Ponadto, należy wskazać, iż uchwała jest dokumentem stanowiącym akt woli organu kolegialnego (w tym wypadku rady gminy). W związku z powyższym tylko rada ma delegację ustawową do wprowadzania wszelkich zmian i poprawek. Działania podjęte w tym zakresie przez inny podmiot nie znajdują umocowania prawnego. Uchwała jako dokument przyjęty przez radę, nawet jeżeli jest obciążona wadami mającymi cha-

rakter oczywistych omyłek, nie może być w jakikolwiek sposób zmieniana przez osoby lub podmioty nieuprawnione, nie mające kompetencji do podejmowania uchwał.

W § 108 ust. 2 Statutu Rada Gminy uchwaliła zasadę, zgodnie z którą upoważnienie, którego udziela wójt swojemu zastępcy do wykonywania części swoich obowiązków, może być rozszerzone z określonymi ograniczeniami. Należy wskazać, iż ustawa o samorządzie gminnym w art. 28g enumeratywnie wskazuje okoliczności, w których zadania i kompetencje wójta przejmuje jego zastępca. Do takich szczególnych okoliczności należą: tymczasowe aresztowanie, odbywanie kary pozbawienia wolności wymierzonej za przestępstwo nieumyślne, odbywanie kary aresztu czy niezdolność do pracy z powodu choroby trwającej dłużej niż 30 dni. Zastępca wykonuje zadania i kompetencje wójta:

1. od dnia zatrzymania do dnia zwolnienia – w przypadku tymczasowego aresztowania,
2. od dnia wskazanego w wezwaniu do stawienia się w zakładzie karnym, do dnia zwolnienia – w przypadku odbywania kary pozbawienia wolności wymierzonej za przestępstwo nieumyślne lub odbywania kary aresztu,
3. w okresie wskazanym w zaświadczeniu lekarskim – w przypadku niezdolności do pracy z powodu choroby trwającej powyżej 30 dni;
  - jednak nie dłużej niż do dnia wygaśnięcia mandatu wójta.

Ponadto dyspozycja art. 33 ust. 4 ustawy samorządowej zezwala na to aby wójt (burmistrz, prezydent miasta) powierzył prowadzenie spraw gminy swojemu zastępcy. Prowadzenie spraw gminy przez zastępcę wójta odbywa się „w imieniu wójta”, co nakazuje interpretować omawianą kwestię w aspekcie uprawnienia wójta do kierowania bieżącymi sprawami gminy i reprezentowania jej na zewnątrz. Powierzenie prowadzenia bieżących spraw gminy nie obejmuje jednak uprawnienie zastępcy do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu wójta, gdyż tutaj podstawę prawną upoważnienia stanowi art. 39 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Przepis art. 33 ust. 4 nie dotyczy tylko funkcjonowania urzędu gminy jako pracodawcy, ale ma znacznie szerszy zasięg. Podstawowe znaczenie ma tutaj regulamin organizacyjny jako dokument określający organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy. Powierzenie prowadzenia określonych spraw gminy – w imieniu wójta – zastępcy lub sekretarzowi gminy, oznacza z jednej strony, że katalog osób, którym może być powierzony to prowadzenie jest określony, z drugiej zaś, iż owo „powierzenie” powinno znaleźć wyraz w tzw. zakresie czynności zastępcy wójta lub sekretarza gminy jako osób prowadzących (nadzorujących) określone sprawy gminy.

Biorąc pod uwagę powyższe należy stwierdzić, iż regulacje statutowe w powyższym zakresie nie pokrywają się z regulacjami ustawowymi i tym samym stanowią istotne naruszenie przepisów ustawy o samorządzie gminnym.

W § 110 ust. 5 Statutu Rady naruszono dyspozycję art. 13 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Zgodnie z zapisem Statutu „Na potrzeby Gminy lub na wniosek osoby zainteresowanej, upoważniony pracownik Biura Rady wydaje w ciągu 21 dni pisemne odpisy fragmentów przebiegu danej sesji lub elektroniczne kopie zapisów całego jej przebiegu”. Taki zapis pozostaje w sprzeczności z ustawą, gdyż ustawowy termin na udostępnienie informacji publicznej na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku.

Początek biegu 14-dniowego terminu stanowi dzień złożenia wniosku. Zgodnie z generalną zasadą zawartą w art. 10 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej udostępnienie takiej informacji powinno nastąpić natychmiast. Jest to możliwe jedynie w sytuacji, gdy podmiot udostępniający dysponuje taką informacją w wymaganej przez wnioskodawcę formie już w momencie złożenia wniosku. We wszystkich innych przypadkach znajdzie zastosowanie regulacja wynikająca z art. 13 ustawy, zgodnie z którą ewentualna zwłoka w udostępnieniu informacji publicznej musi mieć charakter niezbędny, tj. uzasadniony. Nieodchowanie ww. terminu jest dopuszczalne w kilku sytuacjach. Zgodnie z art. 13 ust. 2 jego wydłużenie może nastąpić w przypadku braku możliwości udzielenia informacji publicznej. Podmiot udostępniający jest jednak zobligowany do powiadomienia wnioskodawcy przed upływem 14 dni o powodach opóźnienia oraz do wyznaczenia dodatkowego terminu udostępnienia informacji. Ustawa nie wskazuje jakie powody opóźnienia są dopuszczalne w świetle postanowienia art. 13 ust. 1. Należy jednak przyjąć, iż podmiot udostępniający nie będzie mógł w sposób dowolny uzasadniać niedotrzymania 14-dniowego terminu. Ponadto, jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w sposób lub formie określonych we wniosku, podmiot zobowiązany do udostępnienia powiadamia pisemnie wnioskodawcę o przyczynach braku możliwości udostępnienia informacji zgodnie z wnioskiem i wskazuje, w jaki sposób lub w jakiej formie informacja może być udostępniona niezwłocznie. Wymaga także podkreślenia, iż ustawa nie pozwala wyznaczyć maksymalnego, dopuszczalnego opóźnienia wynikającego ze zmiany sposobu lub formy udostępnienia informacji. Jest ono uzależnione w dużej mierze od samego wnioskodawcy, który musi podjąć decyzję o złożeniu

wniosku o udostępnienie informacji w sposób lub w formie wskazanych w powiadomieniu. Ma on na dokonanie tej czynności 14 dni, licząc od dnia otrzymania powiadomienia. W przypadku braku reakcji ze strony wnioskodawcy w tym terminie w ogóle nie dojdzie do udostępnienia informacji, gdyż w takiej sytuacji organ udostępniający jest zobligowany do wydania decyzji o umorzeniu postępowania. A zatem przyjęcie jako zasady terminu 21-dniowego nie odpowiada regulacji ustawowej.

Biorąc pod uwagę powyższe należy uznać, iż uchwała nr XLIII/395/2010 Rady Gminy Wieliszew w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Wieliszew, w kwestionowanym powyżej zakresie istotnie narusza prawo.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Wojewoda Mazowiecki:  
*Jacek Kozłowski*