



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 09 stycznia 2020 r.

Poz. 279

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-O.4131.24.2019

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 3 stycznia 2020 r.

dotyczy uchwały nr XVIII/81/2019 Rady Gminy Sońsk z dnia 3 grudnia 2019 r. w sprawie zmiany Statutu Gminy Sońsk.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 3 stycznia 2020 r.

WNP-O.4131.24.2019

**Rada Gminy Sońsk
ul. Ciechanowska 20
06-430 Sońsk****Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o *samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Gminy Sońsk nr XVIII/81/2019 z dnia 3 grudnia 2019 r. w sprawie zmiany Statutu Gminy Sońsk, w zakresie § 1 ust. 1 lit. a, lit. b oraz lit. c.

Uzasadnienie

W dniu 3 grudnia 2019 r. Rada Gminy Sońsk podjęła uchwałę nr XVIII/81/2019 w sprawie zmiany Statutu Gminy Sońsk.

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru nad działalnością gminną, w dniu 9 grudnia 2019 r. Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała art. 18 ust. 2 pkt 1, art. 22, art. 40 ust. 1 oraz art. 41 ust. 1 ustawy o *samorządzie gminnym*.

Pismem z dnia 14 grudnia 2019 r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Radę Gminy Sońsk o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr XVIII/81/2019, z uwagi na jej sprzeczność z prawem, w szczególności w zakresie unormowania ograniczenia jawności obrad Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady Gminy Sońsk.

Pismem z dnia 24 grudnia 2019 r. nr BR.0711.14.2019 Przewodniczący Rady Gminy Sońsk wniósł do Wojewody Mazowieckiego o uznanie przepisów uchwały nr XVIII/81/2019 za zgodne z prawem. Przewodniczący Rady Gminy stwierdził, że art. 108c ust. 2 Statutu Gminy Sońsk, w brzmieniu po nowelizacji dokonanej uchwałą nr XVIII/81/2019, odnosi się do ograniczeń jawności mających charakter ustawowy (zgodnie z art. 11b ustawy o *samorządzie gminnym*). Natomiast art. 108c ust. 3 Statutu Gminy Sońsk nie stanowi ograniczenia zasady jawności, z uwagi na fakt, że przerwa posiada charakter techniczny i jest po to, by Komisja mogła opracować i sformułować stanowisko, jako podsumowanie ustaleń merytorycznych Komisji. W tym czasie Komisja, zgodnie ze stanowiskiem Przewodniczącego Rady Gminy, spisuje ustalenia i porządkuje je, nie prowadząc ustaleń.

W § 1 ust. 1 uchwały nr XVIII/81/2019 Rada Gminy Sońsk dokonała zmiany brzmienia § 108c Statutu Gminy Sońsk stanowiącego załącznik do uchwały Rady Gminy Sońsk

nr VIII/56/2011 z dnia 30 maja 2011 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Sońsk (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 150 poz. 4785, z późn. zm.).

Na mocy ww. nowelizacji (§ 1 ust. 1 lit. a-c uchwały nr XVIII/81/2019) § 108c Statutu Gminy Sońsk otrzymał następujące brzmienie: *Jawność posiedzeń Komisji Skarg, Wniosków i Petycji podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych, a także ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy (ust. 2). Przewodniczący Komisji Skarg, Wniosków i Petycji ona czas niezbędny do opracowania i sformułowania stanowiska komisji, zarządza przerwę i prosi o opuszczenie sali przez osoby nie będące jej członkami (ust. 3). Po przerwie Przewodniczący Komisji Skarg, Wniosków i Petycji wznawia posiedzenie z udziałem publiczności, odczytuje przygotowaną treść stanowiska komisji i poddaje je pod głosowanie (ust. 4).*

W ocenie Wojewody Mazowieckiego jako organu nadzoru nad działalnością gminną, § 1 ust. 1 lit. a-c uchwały nr XVIII/81/2019 narusza prawo w sposób istotny, zgodnie z argumentacją określoną poniżej.

Prawo obywateli do informacji o działalności organów władzy publicznej określa art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.): *Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa (ust. 1). Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu (ust. 2). Ograniczenie prawa, o którym mowa w ust. 1 i 2, może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa (ust. 3). Tryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy (ust. 4).*

Art. 11b ustawy o samorządzie gminnym określa zasadę jawności działania organów gminy: *działalność organów gminy jest jawna. Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw (ust. 1). Jawność działania organów gminy obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy i komisji rady gminy (ust. 2).*

Art. 5 ustawy z dnia 6 czerwca 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1429) określa zasady ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej: *prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych (ust. 1). Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa. (ust. 2). Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o przymusowej restrukturyzacji (ust. 2a). Nie można, z zastrzeżeniem ust. 1, 2 i 2a, ograniczać dostępu*

do informacji o sprawach rozstrzyganych w postępowaniu przed organami państwa, w szczególności w postępowaniu administracyjnym, karnym lub cywilnym, ze względu na ochronę interesu strony, jeżeli postępowanie dotyczy władz publicznych lub innych podmiotów wykonujących zadania publiczne albo osób pełniących funkcje publiczne – w zakresie tych zadań lub funkcji (ust. 3). Ograniczenia dostępu do informacji w sprawach, o których mowa w ust. 3, nie naruszają prawa do informacji o organizacji i pracy organów prowadzących postępowania, w szczególności o czasie, trybie i miejscu oraz kolejności rozpatrywania spraw (ust. 4).

Art. 18 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej określa, że posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów są jawne i dostępne. Art. 18 ust. 2 formułuje natomiast zasadę jawności i dostępności posiedzeń kolegialnych organów pomocniczych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, o ile wynika to z przepisów ustawy albo aktów wydanych na ich podstawie, lub gdy organ pomocniczy tak postanowi.

Cytowane powyżej przepisy konstytucyjne oraz ustawowe formułują zasadę jawności w działaniach organów¹⁾ gminy i komisji rady gminy oraz zasadę ograniczenia ww. jawności jedynie na podstawie przepisów ustawowych. Oznacza to tym samym, że rada gminy nie jest upoważniona do wprowadzania unormowań ograniczających ww. zasadę jawności na podstawie uchwalanych przez siebie uchwał, w tym aktów prawa miejscowego takich jak statut gminy.

W ocenie Wojewody Mazowieckiego, jako organu nadzoru nad działalnością gminną, uchwalenie przez Radę Gminy Sońsk § 1 ust. 1 lit. b uchwały nr XVIII/81/2019 stanowi ograniczenie jawności działania Komisji Skarg, Wniosków i Petycji, które to ograniczenie nie znajduje umocowania w przepisach rangi ustawowej. To zaś oznacza, że § 1 ust. 1 lit. b tej uchwały narusza w sposób istotny art. 11b ust. 1 i ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. W § 1 ust. 1 lit. b uchwały przewidziano bowiem, że Przewodniczący Komisji Skarg, Wniosków i Petycji na czas niezbędny do opracowania i sformułowania stanowiska komisji zarządza przerwę i prosi o opuszczenie sali przez osoby nie będące członkami komisji. Zgodnie z literalnym brzmieniem ww. przepisu uchwały oznacza to, że po opuszczeniu sali przez osoby nie będące członkami ww. komisji, komisja ta kontynuuje posiedzenie w celu opracowania i sformułowania swojego stanowiska. Nie dochodzi tym samym do ogłoszenia przerwy w posiedzeniu komisji. Zatem część posiedzenia Komisji Skarg, Wniosków i Petycji odbywa się z wyłączeniem jawności, do którego to wyłączenia, jak wskazano powyżej, nie ma ustawowego upoważnienia (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 27 października 2016 r. sygn. akt III SA/Kr 523/16, źródło: orzeczenia.nsa.gov.pl).

Wobec stwierdzenia nieważności § 1 ust. 1 lit. b koniecznym staje się również stwierdzenie nieważności § 1 ust. 1 lit. c, który pozostaje w ścisłym powiązaniu z § 1 ust. 1 lit. b i nie może funkcjonować samodzielnie.

W ocenie organu nadzoru również postanowienia § 1 ust. 1 lit. a uchwały nr XVIII/81/2019 istotnie naruszają prawo, poprzez powtórzenie oraz modyfikację przepisu ustawowego. Porównanie brzmienia art. 5 ust. 1 i ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej z ww. normą uchwały wskazuje, że Rada Gminy Sońsk powtórzyła brzmienie art. 5 ust. 1 i ust. 2 ww. ustawy, jednocześnie pomijając art. 5 ust. 2 zdanie drugie tej ustawy.

Wykroczenie w uchwale organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego poza ramy upoważnienia ustawowego poprzez powtarzanie i modyfikowanie norm prawnych rangi


ustawowej, stanowi istotne naruszenie prawa (*vide*: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 20 grudnia 2006 r. sygn. akt II SA/Wr 585/06 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 30 kwietnia 2009 r. sygn. akt II SA/Sz 994/08, źródło: *orzeczenia.nsa.gov.pl*). Unormowana w art. 7 *Konstytucji* zasada praworządności wymaga, by materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Oznacza to, że każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej, a więc stanowi naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Należy również podkreślić, że zgodnie z art. 94 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów, a więc nie są wydawane w celu wykonania ustawy tak jak rozporządzenie w rozumieniu art. 92 *Konstytucji* (*vide*: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 września 2012 r. sygn. akt II OSK 1524/12, źródło: *orzeczenia.nsa.gov.pl*). Wskazać również należy na konstytucyjną zasadę hierarchiczności aktów prawnych, ujętą w rozdziale 3 *Konstytucji*, zgodnie z którą organ wydający akt niższego rzędu nie ma uprawnień do normowania zakresu obowiązywania aktu prawnego wyższego rzędu (*vide*: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 czerwca 2008r. sygn. akt IV SA/Wr 176/07, źródło: *orzeczenia.nsa.gov.pl*).

Art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdza: *Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia.* Zgodnie ze stanowiskiem orzecznictwa i doktryny prawa istotnym naruszeniem jest nieprawidłowość oczywista i bezpośrednia, która prowadzi do takich skutków, które nie mogą być zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Do istotnych naruszeń zalicza się między innymi: podjęcie aktu bez podstawy prawnej, podjęcie aktu na podstawie normy prawnej uznanej za niekonstytucyjną, powtarzanie w akcie normatywnym treści przepisów ustawowych, brak pełnej realizacji zakresu ustawowego upoważnienia, podjęcie unormowań trudnych do jednoznacznego odczytania i interpretacji (*vide*: G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Lex 2012, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2018).

Biorąc pod uwagę opisane powyżej okoliczności faktyczne i prawne Wojewoda Mazowiecki stwierdza, że uchwała Rady Gminy Sońsk nr XVIII/81/2019, w zakresie określonym w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia, istotnie narusza prawo i jako sprzeczna z prawem, jest w tym zakresie nieważna. W pozostałym zakresie uchwała zachowuje moc prawną.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia, wnoszona za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Konstanty Radziwiłł

Otrzymują:

- 1) Adresat
- 2) a/a