



WOJEWODA LUBELSKI

NK.II.0911/ 307 /10

Lublin, 2010-10-19

Rozstrzygnięcie nadzorcze
stwierdzające nieważność uchwały Nr XXXIX/190/2010 Rady Gminy Rybczewice z dnia 9 września 2010 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy w części obejmującej: § 20, § 24 ust. 2 w brzmieniu: „sekretarz i skarbnik gminy oraz pracownicy wyznaczeni przez wójta do referowania spraw i udzielania wyjaśnień”, ust. 3, § 26 ust. 2, § 45 ust. 1, § 49, § 55 ust. 3 w brzmieniu: „lub pracownika obsługującego radę”, § 56 ust. 2, § 107 ust. 2 w brzmieniu: „po ich formalnym przyjęciu”, § 108 ust. 2 w brzmieniu: „w asyście pracownika urzędu,” § 109 załącznika do uchwały.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn.zm.)

stwierdzam nieważność
uchwały Nr XXXIX/190/2010 Rady Gminy Rybczewice z dnia 9 września 2010 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy w części obejmującej: § 20, § 24 ust. 2 w brzmieniu: „ sekretarz i skarbnik gminy oraz pracownicy wyznaczeni przez wójta do referowania spraw i udzielania wyjaśnień”, ust. 3, § 26 ust. 2, § 45 ust. 1, § 49, § 55 ust. 3 w brzmieniu: „lub pracownika obsługującego radę”, § 56 ust. 2, § 107 ust. 2 w brzmieniu: „po ich formalnym przyjęciu”, § 108 ust. 2 w brzmieniu: „w asyście pracownika urzędu,” § 109 załącznika do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXXIX/190/2010 została doręczona organowi nadzoru w dniu 20 września 2010 r.

Jak stanowi § 20 Statutu, obsługę rady i jej organów zapewnia pracownik gminy.

Zgodnie z § 24 ust. 2 Statutu, w sesjach rady uczestniczą wójt gminy, sekretarz, skarbnik gminy oraz pracownicy wyznaczeni przez wójta do referowania spraw i udzielania wyjaśnień.

W myśl § 24 ust. 3 Statutu, do udziału w sesjach rady mogą zostać zobowiązani kierownicy gminnych jednostek organizacyjnych.

Zgodnie z § 45 ust. 1 Statutu, pracownik urzędu gminy sporządza z każdej sesji protokół, w którym muszą być odnotowane podejmowane rozstrzygnięcia.

Z kolei § 49 Statutu stanowi, iż obsługę biurową sesji /wysyłanie zawiadomień, wyciągów z protokołów itp./ sprawuje pracownik urzędu gminy w uzgodnieniu z przewodniczącym rady.

Stosownie do § 55 ust. 3 Statutu w zakwestionowanym brzmieniu, do przeliczania głosów przewodniczący obrad może wyznaczyć pracownika obsługującego radę.

Jak stanowi § 108 ust. 2 Statutu, korzystanie z dokumentów polega na przeglądaniu, sporządzaniu z nich notatek, odpisów i kserokopii w asyście pracownika urzędu.

W ocenie organu nadzoru, powyższe regulacje stanowią naruszenie kompetencji przysługujących wójtowi gminy.

Z art. 33 ust.3 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż kierownikiem urzędu jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). Ponadto, jak to wynika z art. 33 ust. 5, kierownik urzędu wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.

W świetle art. 7 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2008 r. Nr 223, poz. 1458) czynności z zakresu prawa pracy wobec zastępcy burmistrza, sekretarza, skarbnika, pozostałych pracowników urzędu oraz wobec kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych wykonuje wójt.

Z powyższego wynika zatem w sposób jednoznaczny, iż to wójt może wydawać wymienionym wyżej osobom polecenia służbowe uczestniczenia w sesjach Rady, sporządzania protokołów z sesji Rady, obsługi biurowej Rady, czy też udostępniania określonych dokumentów. Jest to wyłączna kompetencja Wójta i uchwała Rady w tej materii jest nie tylko zbędna, ale wręcz niedopuszczalna.

O ile więc możliwe byłoby wydanie przez wójta polecenia służbowego zobowiązującego pracownika do uzgadniania z przewodniczącym czynności z zakresu obsługi biurowej rady, o tyle niedopuszczalne jest statutowe ograniczenie wójta do wykonywania względem jakiegokolwiek pracownika urzędu czynności z zakresu prawa pracy. Należy bowiem mieć na uwadze, iż wynikające z art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym upoważnienie do uregulowania statutem organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy organów gminy dotyczy możliwości unormowania wewnętrznej struktury i trybu pracy organu (co w przypadku organu monokratycznego - jakim jest wójt - nie jest dla właściwej organizacji pracy niezbędne) nie obejmuje możliwości ingerowania w obowiązki pracownicze pracowników urzędu.

Zamieszczenie w Statucie Gminy przepisu obligującego pracownika urzędu, zastępcę burmistrza, skarbnika, sekretarza gminy oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych do udziału w sesjach rady należy uznać za istotne naruszenie art. 33 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym. Zapisy

takie w Statucie Gminy są wkroczeniem w kompetencje organu wykonawczego.

Podobnie orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 13 czerwca 2005 r. sygn. akt III SA/Wr 26/04 (niepubl.): *„Przyznanie gminie prawa do wykonywania w imieniu własnym władzy publicznej, w tym także do stanowienia powszechnie obowiązujących norm prawa miejscowego w zakresie wskazanym w ustawie jest wyrazem przekonania, że organy władzy lokalnej najlepiej rozpoznają potrzeby i uwarunkowania swojego regionu, co pozwala im na zastosowanie środków najbardziej adekwatnych do realizacji tych potrzeb. Samodzielność ta nie oznacza jednak autonomii samorządów, w art. 16 ust. 2 Konstytucji wyrażono zasadę, zgodnie z którą zakres kompetencji organów samorządu określają ustawy. Granice samodzielności jednostek samorządu w stanowieniu prawa miejscowego wyznacza jednak zgodność z obowiązującym prawem powszechnym (...).”*

Jak stanowi § 26 ust. 2 Statutu, wyłączenie jawności sesji jest dopuszczalne jedynie w wypadkach powszechnie obowiązującego prawa.

Zgodnie z art. 11 b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, działalność organów gminy jest jawna. Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw.

Zgodnie z art. 61 Konstytucji: " 1. 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. 2. 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. 3. 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. 4. Tryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy." Tak więc w przypadkach określonych w ustawach sesje Rady mogą być utajnione.

Z literalnego brzmienia cytowanego art. 61 ust. 3 Konstytucji w sposób jednoznaczny wynika, w jakich przypadkach tak wyrażona jawność może być ograniczona.

W związku z tym, jawność obrad może być wyłączona, ale tylko w sytuacji wystąpienia jednej z przesłanek określonych w art. 61 ust.3 Konstytucji i jedynie w drodze ustawy, a nie jak postanowiła Rada "przepisami powszechnie obowiązującego prawa". Zapis taki sugeruje, że takie wyłączenie możliwe byłoby również na podstawie np. Statutu, a tym samym, że wyłączenia takiego może samodzielnie dokonać Rada w drodze uchwały, co stoi w oczywistej sprzeczności z cytowanym wyżej art. 61 ust. 3 Konstytucji RP.

Jak stanowi § 56 ust. 2 Statutu, głosowanie imienne zarządza przewodniczący na wniosek co najmniej $\frac{1}{4}$ ustawowego składu rady.

Regułą jest, iż uchwały rady gminy zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej (art. 14 ustawy o samorządzie gminnym).

Głosowanie jawne imienne stanowi szczególną formę głosowania jawnego wymagającą jednoznacznej identyfikacji oddających głos radnych, przypisaną wyjątkowym, uregulowanym w ustawie o samorządzie gminnym przypadkom, a mianowicie przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) z powodu nieudzielenia absolutorium z wykonania budżetu gminy (art. 28a ust. 5 u.s.g.) oraz przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta z przyczyny innej niż nieudzielenie wójtowi absolutorium (art. 28b ust. 4 u.s.g.). Przepisy te w sposób kompleksowy regulują kwestię dotyczącą trybu przeprowadzania głosowania imiennego tylko w tych dwóch przypadkach, zaś rada nie ma kompetencji na ich dookreślenie, tak jak to uczyniła zapisem § 56 ust. 2 Statutu.

Z powyższym stanowiskiem korespondują: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 kwietnia 2006 r. (sygn. akt II SA/Wa 30/06) oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 1 lutego 2007 r. (sygn. akt II S.A./Rz 863/06).

Jak stanowi § 107 ust. 2 Statutu, protokoły z posiedzeń rady i komisji oraz innych organów kolegialnych gminy podlegają udostępnieniu po ich formalnym przyjęciu – zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa na podstawie pisemnego wniosku osoby zainteresowanej.

Zgodnie z § 109 ust. 1 Statutu, uprawnienia określone w § 107 nie znajdują zastosowania:

- 1) w przypadku wyłączenia jawności na podstawie ustaw,
- 2) gdy informacje publiczne stanowią prawem chronione tajemnice,
- 3) w odniesieniu do spraw indywidualnych z zakresu administracji publicznej z wyłączeniem art. 73 kodeksu postępowania administracyjnego.

Należy stwierdzić, iż prawo do informacji publicznej wynika wprost z przytaczanego już wyżej 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 2001 r. Nr 112, poz. 1198 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. Z kolei informacja publiczna, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej, jest udostępniana na wniosek. Informacja publiczna, która może być niezwłocznie udostępniona, jest udostępniana w formie ustnej lub pisemnej bez pisemnego wniosku (art.10). Powołana ustawa normuje również w art. 5 ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej.

Stosownie do art. 11b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich określa statut gminy.

Jednakże zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 września 2002 r. (K 38/01, OTK-A 2002/5/59), przepis art. 11b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym 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 ustawy o samorządzie gminnym 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”.*

Tymczasem, w ocenie organu nadzoru, postanowienia § 109 ust. 1 Statutu nie stanowią przepisów o charakterze organizacyjno - technicznym w powyższym rozumieniu. Ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej wynikają zaś wprost z art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej, dlatego też uznać należy, że przedmiotowa regulacja narusza w sposób istotny obowiązujący porządek prawny.

W odniesieniu do postanowienia zawartego w § 107 ust. 2 statutu, stwierdzić należy, iż brak podstaw do wprowadzenia takiego zapisu, bowiem przepis art. 11b ustawy o samorządzie gminnym nie narzuca żadnych ograniczeń przedmiotowych w prawie do uzyskania informacji i dostępie do dokumentów, poza tym, iż mają one wynikać z wykonywanych zadań publicznych. Ograniczeń takich w zakresie udostępniania protokołów z posiedzeń rady i jej komisji nie nakłada również ustawa o dostępie do informacji publicznej. Ustalanie zasad dostępu nie oznacza prawa rady gminy do modyfikowania zakresu przedmiotowego udostępnionych informacji i dokumentów.

W związku z powyższym należy uznać, iż przepis przedmiotowej uchwały uzależniający dostęp do protokołów z posiedzeń rady i komisji oraz innych organów kolegialnych gminy od ich formalnego przyjęcia, istotnie narusza prawo.

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy ustalając w statucie gminy zasady dostępu do dokumentów urzędowych (publicznych) organów gminy nie była żadnym przepisem rangi ustawowej upoważniona do odmiennego ustalenia zasad dostępu do tych dokumentów oraz ograniczenia dostępu do dokumentów organów gminy i komisji rady przed ich formalnym przyjęciem.

Jak wynika bowiem z przywołanego wyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego, ustalone w statucie gminy zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich nie powinny być sprzeczne z materią ustawową, ponadto powinny przybrać charakter norm organizacyjno - technicznych.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXIX/190/2010 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

w.z. Wojewody Lubelskiego

Henryka Strojnowska
Wicewojewoda

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Rybczewice
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Rybczewice