



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 30 czerwca 2017 r.

Poz. 2805



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR PN-II.4131.256.2017 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 28 czerwca 2017 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXIX/243/17 Rady Miejskiej w Nałęczowie z dnia 23 maja 2017 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Nałęczów, w części obejmującej § 20 ust. 2 pkt 12 lit. a, § 132, § 137 oraz § 138 Statutu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIX/243/17 Rady Miejskiej w Nałęczowie z dnia 23 maja 2017 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Nałęczów, w części obejmującej § 20 ust. 2 pkt 12 lit. a, § 132, § 137 oraz § 138 Statutu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXIX/243/17 została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 czerwca 2017 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Nałęczowie uchwaliła Statut Gminy Nałęczów, w brzmieniu stanowiącym załącznik do uchwały.

Zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie gminnym, 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), organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy (art. 22 ust. 1), zasady działania klubów radnych (art. 23 ust. 2), 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 szeroki zakres, co jednak nie oznacza dowolności w zakresie ustalania statutu gminy.

Statut gminy jest aktem prawa miejscowego, a zatem zastosowanie znajduje 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. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat

zasad demokratycznego państwa prawnego a działania muszą mieścić się w granicach i na podstawie prawa (art. 7 Konstytucji RP).

Zgodnie z brzmieniem § 20 ust. 2 pkt 12 Statutu do wyłącznej właściwości Rady należy m.in. *podejmowanie uchwał w sprawie przyjęcia zadań*:

- a) *zleconych z zakresu administracji rządowej, a także z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendów,*
- b) *zadań z zakresu administracji rządowej, które gmina może wykonywać na podstawie porozumień z organami tej administracji,*
- c) *zadań z zakresu właściwości powiatu oraz zadań z zakresu właściwości województwa na podstawie porozumień z tymi jednostkami samorządu terytorialnego.*

W ocenie organu nadzoru regulacja zawarta w § 20 ust. 2 pkt 12 lit. a Statutu została podjęta z istotnym naruszeniem art. 8 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i stanowi modyfikację art. 18 ust. 2 pkt 11 tej ustawy. Zgodnie z tym przepisem ustawy mogą nakładać na gminę obowiązek wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, a także z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendów.

Natomiast art. 8 ust. 2 ustawy stanowi, że zadania z zakresu administracji rządowej gmina może wykonywać również na podstawie porozumienia z organami tej administracji. Gmina może wykonywać zadania z zakresu właściwości powiatu oraz zadania z zakresu właściwości województwa na podstawie porozumień z tymi jednostkami samorządu terytorialnego (ust. 2a).

Artykuł 18 ust. 2 pkt 11 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznych kompetencji Rady zastrzega *podejmowanie uchwał w sprawie przyjęcia zadań, o których mowa w art. 8 ust. 2 i 2a.*

Jak wynika natomiast z treści przywołanego art. 8 ust. 1 ustawy zakres i obowiązek wykonania zadań zleconych, o których mowa w tym przepisie może wynikać wprost z ustaw, stąd też nieuprawnione jest określenie, że Rada posiada kompetencje do podejmowania uchwał w sprawie przyjęcia tych zadań.

W piśmiennictwie prawniczym wskazuje się, że *wykonywanie przez gminy zadań zleconych w drodze ustawy jest obowiązkowe. Podkreślić należy, iż zadania zlecone, o których mowa w art. 8 ust. 1, mogą być nałożone na gminę wyłącznie poprzez ustawę; rozporządzenie wydane na podstawie delegacji ustawowej nie stanowi tutaj wystarczającej podstawy prawnej (...) W przypadku zadań zleconych przez ustawę jej przepis może ustanowić kompetencję konkretnego organu gminy do realizacji zadania zleconego i to nawet na zasadzie wyłączności. W przypadku gdy przepis ustawy tego nie rozstrzyga lub odsyła do organów gminy, o kompetencji organów rozstrzygają generalne reguły wynikające z ustawy o samorządzie gminnym. Należy przyjąć, iż zadania zlecone z zakresu administracji rządowej wykonywać będą wszystkie organy gminy* (por. Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, red. Dolnicki Bogdan, Wolters Kluwer 2016).

W § 132 ust. 2 Statutu Rada Miejska w Nałęczowie wymieniła w pkt od 1 do pkt 10 kompetencje Burmistrza Nałęczowa.

Zdaniem organu nadzoru, powyższa regulacja Statutu została podjęta z przekroczeniem upoważnienia zawartego w art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, bowiem określenie zakresu zadań jednego z organów gminy - burmistrza nie mieści się w pojęciu organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy organów gminy.

Kompetencje burmistrza gminy określają ustawy, w tym przepisy ustawy o samorządzie gminnym (art. 30), natomiast niedopuszczalne jest określanie ich w drodze statutu gminy, którego regulacje takich spraw nie obejmują.

Rada gminy nie może w statucie powtarzać rozwiązań ustrojowych przyjętych w przepisach ustawowych, a tym bardziej modyfikować tych przepisów.

W Dziale IX Statutu Rada określiła zasady korzystania obywateli z dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych.

W § 137 postanowiono, że: *udostępnienie 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 § 138 ust. 2 (ust. 1).*

Jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w terminie określonym w ust. 1, Burmistrz powiadamia w tym terminie o powodach opóźnienia oraz o terminie, w jakim udostępni informację, nie dłuższym jednak niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku (ust. 2).

Udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje w sposób i formie zgodnych z wnioskiem, chyba że środki techniczne, którymi dysponuje Gmina nie umożliwiają udostępnienia informacji w sposób i formie określonych we wniosku (ust. 3).

Jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w sposób lub formie określonych we wniosku, Burmistrz 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. W takim przypadku, jeżeli w terminie 14 dni od powiadomienia wnioskodawca niełoży wniosku o udostępnienie informacji w sposób lub formie wskazanych w powiadomieniu, postępowanie o udostępnienie informacji umarza się (ust. 4).

Natomiast jak wskazano w § 138 Statutu: *jeżeli w wyniku udostępnienia informacji publicznej na wniosek Gmina ma ponieść dodatkowe koszty związane ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku, Gmina może pobrać od wnioskodawcy opłatę w wysokości odpowiadającej tym kosztom (ust. 1).*

W sytuacji, o której mowa w ust. 1, w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku Burmistrz powiadomi wnioskodawcę o wysokości opłaty. Udostępnienie informacji zgodnie z wnioskiem następuje po upływie 14 dni od dnia powiadomienia wnioskodawcy, chyba, że wnioskodawca dokona w tym terminie zmiany wniosku w zakresie sposobu lub formy udostępnienia informacji albo wycofa wniosek (ust. 2).

Podstawę materialnoprawną określenia zasad dostępu do dokumentów i korzystania z nich stanowi przepis art. 11b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Przytoczony przepis ustawy może dotyczyć jedynie aspektów organizacyjno – technicznych o charakterze lokalnym, właściwym dla danej jednostki samorządu terytorialnego, a związanych z dostępem do dokumentów i korzystania z nich.

Zawarte w § 137 i § 138 Statutu regulacje stanowią nieuprawnione powtórzenie regulacji zawartych w art. 13-15 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. 2016, poz. 1764).

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 16 września 2002r. (sygn. akt K 38/01 OTK-A 2002 Nr 5, poz. 59) użyte w art. 11b ust. 3 wyrażenie „zasady” odnosić się może jedynie do tych dyrektyw proceduralnych, które mają wyłącznie charakter techniczno – organizacyjny, a zarazem wskazują na sposób urzeczywistnienia materialnej treści prawa do informacji. Dyrektywy takie mogą dotyczyć tylko kwestii o stricte techniczno – porządkowym charakterze, jak – przykładowo – określenie czasu urzędowania, w którym dany dokument będzie udostępniany, wskazanie jednostki organizacyjnej odpowiedzialnej za udostępnienie określonych dokumentów, sprecyzowanie zasad, w oparciu o które odbywać się będzie ich kopiowanie, powielanie, dokonywanie wypisów itp.

Regulacje statutu dotyczące „zasad dostępu do dokumentów i korzystania z nich” nie mogą dotyczyć kwestii unormowanych w ustawie o dostępie do informacji publicznej i innych ustawach oraz w Konstytucji RP. W związku z powyższym przepisy statutowe nie mogą obejmować zagadnień dotyczących materialnych aspektów tego prawa obywatelskiego, ani też aspektów proceduralnych dostępu do dokumentów i korzystania z nich, które mogłyby mieć wpływ na kształtowanie zakresu prawa do informacji lub jego realizację.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko dotyczące istnienia zakazu – odnoszonego także do przepisów stanowionych w formie uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego – ponownego regulowania materii wcześniej już uregulowanej w aktach wyższych rangą. Taka praktyka - niezależnie od motywacji, która legła u podstaw jej stosowania - jest z jednej strony zbędna (jako że rozwiązania ustawowe i tak już przecież obowiązują), z drugiej zaś strony może być przyczyną dezinformacji wynikającej z faktu odmiennego interpretowania przepisów ustawy i przepisów uchwały (por. w szczególności wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17 oraz przywołane tam inne orzeczenia).

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXIX/243/17, 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.

Wojewoda Lubelski

Przemysław Czarnek

Otrzymują:

- 1) Burmistrz Nałęczowa
- 2) Przewodniczący Rady Miejskiej w Nałęczowie