



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 24 kwietnia 2017 r.

Poz. 1983



WOJEWODA LUBELSKI

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR PN-II.4131.169.2017 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 21 kwietnia 2017 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XVIII/145/2017 Rady Gminy Sławatycze z dnia 21 marca 2017r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Sławatycze, w części obejmującej jej:

- § 8 ust. 2,
- § 22 pkt 5,
- § 42,
- § 54,
- § 62 ust. 2,
- § 68 ust. 3,
- § 70 ust. 2 w brzmieniu: „projekt”,
- § 80 ust. 2 w brzmieniu: „w projekcie”,
- § 84 ust. 1 pkt 5,
- § 114 ust. 1,
- § 114 ust. 2 w brzmieniu: „wymienione w ust. 1” oraz w brzmieniu: „po ich formalnym przyjęciu”,
- § 115 ust. 2.

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 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVIII/145/2017 Rady Gminy Sławatycze z dnia 21 marca 2017r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Sławatycze, w części obejmującej jej:

- § 8 ust. 2,
- § 22 pkt 5,
- § 42,
- § 54,
- § 62 ust. 2,
- § 68 ust. 3,
- § 70 ust. 2 w brzmieniu: „projekt”,

- § 80 ust. 2 w brzmieniu: „w projekcie”,
- § 84 ust. 1 pkt 5,
- § 114 ust. 1,
- § 114 ust. 2 w brzmieniu: „wymienione w ust. 1” oraz w brzmieniu: „po ich formalnym przyjęciu”,
- § 115 ust. 2.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XVIII/145/2017 Rady Gminy Sławatycze została doręczona organowi nadzoru w dniu 24 marca 2017r.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Sławatycze uchwaliła Statut Gminy.

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 § 8 ust. 2 Statutu *zmiany w treści załącznika, o którym mowa w ust. 1 nie stanowią zmiany uchwały.*

Przyjęty przez Radę zapis dopuszcza możliwość zmiany treści załącznika nr 1 w dowolny sposób i przez dowolny podmiot. Jednocześnie w § 119 Statutu wskazano, iż integralną część Statutu stanowią załączniki nr 1 i 2 do uchwały.

W ocenie organu nadzoru powyższy przepis § 8 ust. 2 narusza § 82 ust. 1 zasad techniki prawodawczej, przyjętych rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283).

Zgodnie z brzmieniem wskazanego przepisu zmiana (nowelizacja) ustawy polega na uchyleniu niektórych jej przepisów, zastąpieniu niektórych jej przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu lub na dodaniu do niej nowych przepisów. Przepisy ustawy zmienia się: 1) odrębną ustawą zmieniającą; 2) przepisem zmieniającym zamieszczonym w innej ustawie (§ 83).

Zasady te zgodnie z § 143 znajdują odpowiednie zastosowanie do aktów prawa miejscowego.

Każda zmiana w treści załącznika do uchwały, stanowiącego jej integralną część, stanowi zmianę uchwały. Winna zatem być dokonana przez Radę Gminy Sławatycze z zastosowaniem wszelkich procedur, jakie towarzyszą podjęciu uchwały.

W § 22 statutu określono zadania Przewodniczącego Rady Gminy. Zgodnie z przyjętą regulacją, *Przewodniczący w szczególności reprezentuje Radę na zewnątrz.*

Powyższy zapis został podjęty z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. W myśl tego przepisu, zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz

prowadzenie obrad rady. Zadania związane z pełnieniem funkcji przewodniczącego rady gminy mają charakter materialno-techniczny. Przepis art. 19 ust. 2 jednoznacznie kształtuje usługowy charakter funkcji przewodniczącego w stosunku do rady gminy, przez co nie jest dopuszczalna zmiana, nie mówiąc już o odwróceniu tej relacji w Statucie Gminy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 8 marca 2016 r., sygn. akt III SA/Lu 1366/15 orzekł, iż: *„Zadania przewodniczącego rady gminy wynikają wprost z ustawy i związane są wyłącznie z organizowaniem pracy rady oraz prowadzeniem obrad rady (...) statut może precyzować zadania przewodniczącego rady, nie może natomiast nakładać na niego innych obowiązków, ani przyznawać mu innych kompetencji niż te, które wynikają z ustawy i które nie mieszczą się w pojęciu "organizowanie pracy rady i prowadzenie obrad rady".*

Powyższe stanowisko zostało podtrzymane przez Sąd w wyroku z dnia 18 października 2016 r., sygn. akt II SA/Lu 544/16, w którym orzeczono, iż: *„Niewątpliwie w pojęciu organizowania pracy rady oraz prowadzenia obrad rady nie mieści się kompetencja przewodniczącego do reprezentowania rady na zewnątrz – ani osobiście, ani poprzez pełnomocnika”.*

W § 42 ust. 1 Statutu postanowiono, że *członkowie Komisji Rewizyjnej podlegają wyłączeniu od udziału w kontroli, w sprawach, w których może powstać podejrzenie o ich stronniczość lub interesowność. W sprawie wyłączenia Zastępcy Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej oraz poszczególnych członków decyduje pisemnie Przewodniczący Komisji Rewizyjnej (ust. 2). O wyłączeniu Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej decyduje Rada (ust. 3). Wyłączony członek Komisji Rewizyjnej może odwołać się na piśmie od decyzji o wyłączeniu do Rady w terminie 7 dni od daty powzięcia wiadomości o treści tej decyzji (ust. 4). W sprawach nie uregulowanych w regulaminie stosuje się odpowiednio przepisy art. 24 Kodeksu postępowania administracyjnego (ust. 5).*

W ocenie organu nadzoru przytoczone postanowienia § 42 są sprzeczne z art. 25a ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego. Użyte w ustawie określenie „interes prawny” jest przy tym pojęciem obiektywnym w odróżnieniu od okoliczności, o jakich mowa w kwestionowanym przepisie - mogących wywołać podejrzenie o stronniczość czy interesowność. Ponadto należy wskazać, iż zgodnie z powołanym art. 25a ustawy wyłączenie dotyczy samego głosowania w radzie i komisji, a nie pracy w radzie albo komisji. Należy zatem stwierdzić, że w przypadku dokonania wyboru radnego do składu komisji nie są możliwe jakiegokolwiek czasowe wyłączenia od udziału w jej pracach ani na mocy decyzji Komisji, ani też uchwały rady, chyba że rada podejmie decyzję o zmianie składu osobowego komisji rewizyjnej.

Stosownie do art. 18a ust. 1 ustawy to rada gminy wykonuje czynności kontrolne i w tym celu powołuje komisję rewizyjną, wyłaniając ją z własnego grona. Radzie zatem przysługuje wyłączne uprawnienie do kształtowania jej składu osobowego. Tymczasem uchwała przyznaje w rozpatrywanej materii kompetencje władcze Przewodniczącemu komisji. Organ ten wkracza zatem w uprawnienie, które przypisane jest tylko radzie gminy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 sierpnia 2015 r., sygn. akt II OSK 1110/15).

Zgodnie z brzmieniem § 54 Statutu *radny utrzymuje stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami poprzez:*

- 1) *informowanie wyborców o stanie Gminy,*
- 2) *konsultowanie spraw wnoszonych pod obrady Rady,*
- 3) *propagowanie dokonań i zamierzeń Rady,*
- 4) *informowanie o swojej działalności w Radzie,*
- 5) *przyjmowanie postulatów, wniosków i skarg mieszkańców gminy i przedstawienie ich organom Gminy.*

Natomiast w § 62 ust. 2 Statutu określono, że *uczestnicząc w pracach Rady, radny jest zobowiązany w szczególności:*

- 1) *brać udział w sesjach Rady i pracach komisji, do których został wybrany,*

- 2) *w ustalony sposób dokumentować swój udział w posiedzeniach i przestrzegać wymagań regulaminowych dotyczących toku pracy Rady oraz komisji,*
- 3) *informować Przewodniczącą Rady lub Komisji o niemożności uczestnictwa w sesji lub posiedzeniu,*
- 4) *brać udział w głosowaniach podczas sesji Rady i w posiedzeniach komisji,*
- 5) *inicjować działania Rady,*
- 6) *przestrzegać zasad etyki radnego wypływających treści roty ślubowania oraz przestrzegać ograniczeń nałożonych ustawowo.*

W ocenie organu nadzoru przytoczone postanowienia zostały wprowadzone do uchwały z przekroczeniem zakresu upoważnienia zawartego w art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Regulacje te nie dotyczą bowiem kwestii natury ustrojowej, zastrzeżonych do unormowań statutowych określonych art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, ale odnoszą się do treści art. 23 i następujących ustawy, określających obowiązki radnego. Rada podejmując przedmiotową uchwałę zobowiązana była do przestrzegania przepisów ustawy, która w art. 23 ust. 1 stanowi, że radny obowiązany jest kierować się dobrem wspólnoty samorządowej gminy. Radny utrzymuje stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami, a w szczególności przyjmuje zgłaszane przez mieszkańców gminy postulaty i przedstawia je organom gminy do rozpatrzenia, nie jest jednak związany instrukcjami wyborców.

Rada, w ramach kompetencji do określania organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy organów gminy, nie może określać zasad sprawowania mandatu radnego bowiem kwestie te zostały uregulowane przepisami ustawowymi. Jak już wskazano, mandat radnego ma charakter mandatu wolnego, a jego wykonywanie poddane jest jedynie weryfikacji wyborczej. Sposób wykonywania obowiązków radnego pozostawiony jest zatem uznaniu radnego. Ustawa o samorządzie gminnym, zgodnie z przyjętym modelem wolnego mandatu radnego, nie zawiera przepisu, który mógłby stanowić podstawę dokonania przez radę normatywnej regulacji w tym zakresie.

W wyroku z dnia 18 stycznia 2015r. (sygn. akt II SA/Wa 1837/14) Wojewódzki Sąd Administracyjny orzekł, że: *„Ma rację organ nadzoru podkreślając, że mandat radnego jest mandatem wolnym, co oznacza, że reprezentuje on całą wspólnotę samorządową, a za wyniki swych działań wynikających z wykonywania mandatu, ponosi jedynie odpowiedzialność polityczną, która jest weryfikowana podczas wyborów do rady następnej kadencji. Skoro zatem wyborcy nie mogą ograniczać swobody radnego w wykonywaniu mandatu, to tym bardziej Rada nie może (bez wyraźnego upoważnienia ustawowego) stosować wobec niesumiennego radnego żadnych środków dyscyplinujących w przypadku uchylania się przez niego od obowiązku uczestniczenia w pracach Rady i jej Komisji. Powszechnie stosowanym środkiem sprzyjającym zapewnieniu aktywnego udziału radnych w pracach Rady i jej Komisji jest natomiast właśnie potrącanie z diet i zwrotu kosztów podróży służbowych na zasadach ustalonych przez Radę”*.

Stanowisko organu nadzoru w przedmiotowej kwestii znajduje potwierdzenie również w wyroku Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w Lublinie z dnia 5 lutego 2015 r., sygn. akt III SA/Lu 647/14 (por. także wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 maja 2008 r., sygn. akt III SA/Wr 119/08 oraz wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3 listopada 2008 r., sygn. akt IV SA/Gl 396/08).

Stosownie do powyższego należy stwierdzić, iż jedyną sankcją za naruszenie przez radnego obowiązków wynikających ze sprawowanego mandatu jest jego polityczna odpowiedzialność przed wyborcami (zob. wyrok NSA z dnia 15 listopada 2001 r. sygn. akt II SA/Wr 171/01 oraz z dnia 17 maja 2006 r. sygn. akt II OSK 287/06).

W § 68 ust. 2 Statutu określono, iż obsługę biurową Sesji, w tym wysyłanie zawiadomień, wyciągów z protokołów itp. prowadzi pracownik Urzędu wyznaczony przez Wójta. *Pracownik, o którym mowa w ust. 2 podlega w sprawach merytorycznych Przewodniczącemu (§ 62 ust. 3).*

Powyższy zapis § 68 ust. 3 wykracza poza zakres upoważnienia wynikający z art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i wkracza bezpośrednio w wyłączne kompetencje wójta gminy.

Zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie gminnym, wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy; organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany

przez wójta w drodze zarządzenia; wójt jest kierownikiem urzędu i wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (odpowiednio art. 33 ust. 1, 2, 3 i 5 ustawy).

Urząd gminy jest jednostką organizacyjną gminy zapewniającą obsługę administracyjną, organizacyjną i techniczną wójta gminy a w praktyce często także rady gminy oraz jej organów wewnętrznych: przewodniczącego rady i jego zastępców, komisji rady, klubów radnych oraz samych radnych. Strukturę organizacyjną (liczba, status, nazwy i zakresy działania poszczególnych komórek organizacyjnych, ich obsada etatowa, liczba i nazwy stanowisk pracy itp.) oraz zasady działania urzędu (podział kompetencji, zasady współdziałania komórek, obieg i przechowywanie dokumentacji, godziny otwarcia urzędu dla stron itp.) określa regulamin organizacyjny urzędu.

Pracownicy urzędu gminy wykonujący obsługę kancelaryjną posiedzeń rady gminy podlegają zwierzchnictwu służbowemu wójta, jako kierownikowi urzędu gminy. Nie ulega wątpliwości, iż do Wójta jako wykonującego uprawnienia zwierzchnika służbowego osoby wskazanej w § 62 ust.3 Statutu – pozostaje powierzanie jej określonych obowiązków, w tym także w zakresie obsługi Rady. W konsekwencji powyższy zapis statutu w tej materii należy uznać za sprzeczny z prawem.

W § 70 ust. 2 Statutu określono, że w zawiadomieniu o sesji należy podać *projekt* porządku obrad oraz załączyć projekty uchwał i inne niezbędne materiały związane z porządkiem obrad.

Z wnioskiem o uzupełnienie lub zmianę w *projekcie* porządku obrad może wystąpić radny lub Wójt (§ 80 ust. 2 Statutu).

Powyższe zapisy modyfikują treść art. 21 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do zawiadomienia o zwołaniu sesji dołącza się porządek obrad wraz z projektami uchwał.

Z brzmienia cytowanego przepisu wynika, że przygotowywany przez Przewodniczącego porządek obrad nie jest projektem czy luźną propozycją lecz wiążącym dokumentem, doręczanym radnym przed sesją, w oparciu o który ma następować kolejność procedowania na sesji.

Należy również zauważyć, że nie jest to projekt porządku obrad, nad którym radni będą musieli debatować, a następnie go uchwalić czy zatwierdzić, ale wyraźne wskazanie, jakimi kolejno problemami rada będzie się zajmować i jakie ewentualnie uchwały winna na danym posiedzeniu podjąć. Ma on zatem dla radnych charakter wiążący. Ustalając porządek obrad, przewodniczący winien się kierować ustalonym planem pracy rady i jej komisji, które omawiają poszczególne projekty uchwał wpływające do rady i przygotowują stosowne wnioski do projektów uchwał. Nie ulega wątpliwości, że inicjatywa zamieszczenia w porządku obrad określonych problemów może pochodzić od tych samych podmiotów, które mogą wystąpić o zwołanie sesji rady, a więc przede wszystkim od wójta, komisji rady, grupy radnych, grup mieszkańców, organizacji społecznych itp. Rozstrzygnięcie w sprawie porządku obrad należy jednak do przewodniczącego rady. Ewentualna zmiana tak ustalonego porządku obwarowana jest uzyskaniem bezwzględnej większości głosów ustawowego składu rady (art. 20 ust. 1a ustawy), co dodatkowo przemawia za tym, że przygotowany przez Przewodniczącego porządek obrad nie może być traktowany jako projekt.

Stosownie do treści § 84 ust. 1 pkt 5 Statutu *przewodniczący udziela głosu poza kolejnością w sprawie wniosków formalnych, w szczególności dotyczących głosowania jawnego w sposób imienny do protokołu.*

Przytoczona regulacja nie znajduje podstaw prawnych. W art. 14 ustawa o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwały rady gminy zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej (*podkreślenie moje*).

Oznacza to, że jeżeli przepisy rangi ustawowej nie wprowadzają odmiennych rozwiązań, to każda uchwała rady gminy powinna być podjęta zwykłą większością głosów w głosowaniu jawnym. Przepis ten ustanawia zatem jako regułę głosowanie jawne.

Obok głosowania jawnego ustawa wyróżnia też głosowanie tajne oraz jawne imienne. Głosowanie jawne imienne ustawa przewiduje jedynie w dwóch przypadkach, będących wyjątkami od ww. reguły (art. 28a ust. 5 oraz art. 28b ust. 4).

W związku z powyższym, wszelkie odstępstwa od trybu głosowania przez radę gminy przewidzianego w art. 14 ustawy, w tym na rzecz głosowania jawnego imiennego, stanowią wyjątki dopuszczalne jedynie w drodze ustawy. Nie jest zatem możliwe rozszerzanie tego katalogu w dowolnych przypadkach, bowiem głosowanie jawne imienne stanowi szczególny sposób głosowania, wymagający aktywności radnych i bezpośredniego, indywidualnego wypowiedzenia się w przedmiotowej sprawie, zastrzeżony w wyjątkowych sytuacjach. Zarówno sposób przeprowadzania głosowania przez radę gminy, jak również wyjątki od trybu głosowania jawnego przez radę gminy na rzecz głosowania jawnego imiennego lub tajnego stanowią materię ustawową. W związku z powyższym żadne regulacje stanowione przez radę, jako mające charakter komplementarny i pochodny, nie mogą wprowadzać rozwiązań sprzecznych z postanowieniami ustawy.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 27 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Wa 30/06, orzekł, że „ustawodawca w sposób jednoznaczny uregulował na gruncie ustawy o samorządzie gminnym tryb głosowania i przypadki, w których głosowanie może być przeprowadzone imiennie. Nie można zgodzić się z twierdzeniem skarżącej, iż głosowanie imienne stanowi w istocie głosowanie jawne, zaś różnica sprowadza się wyłącznie do kwestii technicznych. Głosowanie jawne imienne stanowi bowiem szczególną formę głosowania jawnego wymagającą jednoznacznej identyfikacji oddających głos radnych, przypisaną wyjątkowym, uregulowanym w ustawie przypadkom” (por. także wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 1 lutego 2007 r., sygn. akt II SA/Rz 863/06).

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 listopada 2008 r., sygn. akt II OSK 1262/08, podkreślił, iż: „prawo wewnętrzne obowiązujące w danej gminie nie może być sprzeczne, ani też wyłączać stosowania przepisów ustawy, w tym wypadku art. 14 u.s.g. Rozumowanie przeciwne jest pozbawione racjonalności, ponieważ stawia na głowie konstytucyjny system źródeł prawa. Wszak ustawy zajmują w nim podstawowe miejsce (art. 87 Konstytucji RP), zaś akty prawa miejscowego pełnią w nim jedynie rolę dopełniającą (art. 94 Konstytucji RP). Skoro wszelkiego rodzaju rozstrzygnięcia (akty woli) podejmowane przez radę gminy mają formę uchwały, to muszą one zapadać w trybie i na zasadach określonych w cyt. art. 14 u.s.g., chyba że przepis szczególny, i to rangi ustawowej stanowi inaczej”.

Powyższa linia orzecznicza została utrzymana także w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 8 marca 2016r. (sygn. akt III SA/Lu 1366/15).

Zgodnie z brzmieniem § 114 ust. 1 Statutu *obywatelom udostępnia się następujące rodzaje dokumentów:*

- 1) *protokoły z sesji,*
- 2) *protokoły z posiedzenia komisji Rady, w tym Komisji rewizyjnej,*
- 3) *zarządzenia Wójta,*
- 4) *rejestr uchwał Rady i zarządzeń Wójta,*
- 5) *rejestr wniosków i opinii komisji Rady,*
- 6) *rejestr interpelacji i wniosków radnych,*
- 7) *inne dokumenty wynikające z zadań publicznych.*

Dokumenty wymienione w ust. 1 podlegają udostępnieniu po ich formalnym przyjęciu – zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa oraz Statutem (ust. 2).

Regulacją § 114 ust. 1 Rada ustaliła zamknięty katalog dokumentów podlegających udostępnieniu. Należy wskazać, iż regulacja ta wprowadza ograniczenia w stosunku do postanowień art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1784). Zgodnie z brzmieniem tego przepisu każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie.

Rada Gminy ustalając w statucie zasady dostępu do dokumentów urzędowych (publicznych) organów gminy nie była upoważniona żadnym przepisem rangi ustawowej do ustalenia katalogu dokumentów podlegających udostępnieniu.

Przepis art. 11b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym stanowiący podstawę materialnoprawną przedmiotowych regulacji w statucie gminy może dotyczyć jedynie aspektów organizacyjno – technicznych o charakterze lokalnym, właściwych dla danej jednostki samorządu terytorialnego, a związanych z dostępem do dokumentów i korzystania z nich.

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 zaś 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 tych aspektów proceduralnych dostępu do dokumentów i korzystania z nich, które mogłyby mieć wpływ na kształtowanie zakresu prawa do informacji lub jego realizację.

Ponadto, należy stwierdzić, że Rada Gminy zamieszczając w § 114 ust. 2 zapis, który uzależnia udostępnianie dokumentów od ich formalnego przyjęcia, ograniczyła dostęp obywateli do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych nie mając do tego ustawowego upoważnienia.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. W wyroku z dnia 23 marca 2011 r. (sygn. akt III SA/Wr 18/11), Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził m.in., że „protokół z sesji, już w momencie jego sporządzenia i podpisania, staje się dokumentem, który winien być udostępniany zgodnie z powołanymi wcześniej przepisami Konstytucji oraz ustawy o samorządzie gminnym. Brak bowiem jakichkolwiek regulacji ustawowych wyłączających obowiązek jego udostępnienia. Zasadności takiego twierdzenia nie może skutecznie podważać okoliczność, że dokument w takim kształcie jest poddawany dalszej procedurze, w postaci przyjęcia przez Radę. W okresie od sporządzenia do przyjęcia, jest to już bowiem dokument, a nie projekt dokumentu.”

W konsekwencji należy zatem uznać, iż przepis przedmiotowej uchwały uzależniający dostęp do dokumentów z posiedzeń Rady i Komisji od ich formalnego przyjęcia, istotnie narusza prawo. Rada Gminy ustalając w statucie gminy zasady dostępu do dokumentów nie była bowiem żadnym przepisem rangi ustawowej upoważniona do ograniczenia dostępu do dokumentów organów gminy i komisji rady przed ich formalnym przyjęciem.

Z uwagi na powyższe zakwestionowanie § 114 ust. 1 oraz § 114 ust. 2 w brzmieniu: „wymienione w ust. 1”, jak również w brzmieniu: „po ich formalnym przyjęciu” jest zasadne.

W treści § 115 ust. 2 Statutu wskazano, iż *podmiot udostępniający dokumenty o których mowa w § 125 ust. 1 jest obowiązany zapewnić możliwości kopiowania, sporządzania notatek, odpisów, ich wydruku albo przeniesienia ich na odpowiedni powszechnie stosowany nośnik informacji.*

Powyższą regulacją Rada ustaliła zamknięty katalog form, w jakich dopuszczalny jest dostęp do dokumentów wynikających z wykonania zadań publicznych i korzystania z nich przez obywateli. Regulacja ta wprowadza ograniczenia w stosunku do postanowień art. 14 ust. 1 ww. ustawy o dostępie do informacji publicznej. Zgodnie treścią tego przepisu udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje w sposób i w formie zgodnej z wnioskiem, chyba że środki techniczne, którymi dysponuje podmiot obowiązany do udostępnienia, nie umożliwiają udostępnienia informacji w sposób i w formie określonych we wniosku. Jak już wskazano, przepis art. 11b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym może dotyczyć jedynie aspektów organizacyjno – technicznych o charakterze lokalnym, właściwych dla

danej jednostki samorządu terytorialnego, a związanych z dostępem do dokumentów i korzystania z nich.

Ponadto, zapis cytowanego przepisu w brzmieniu: „o których mowa w § 125 ust. 1” jest wadliwy z uwagi na to, że w Statucie brak jest jednostki redakcyjnej o takim oznaczeniu.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XVIII/145/2017, 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

Robert Gmitruczuk
WICEWOJEWODA

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Sławatycze,
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Sławatycze.