



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 31 grudnia 2021 r.

Poz. 6306



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.373.2021

z dnia 30 grudnia 2021 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXVII/169/2021 Rady Gminy Szastarka z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Szastarka, w części obejmującej § 18 pkt 3 i pkt 6, § 25 ust. 4, § 30, § 48 ust. 3, § 68 ust. 2, § 73 ust. 2, § 76 ust. 1, § 78, § 96 ust. 5, § 99 ust. 2, § 109 ust. 3 w brzmieniu: „uchwałą Rady”, § 120 oraz § 121 Statutu Gminy Szastarka, stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r., poz. 1372, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVII/169/2021 Rady Gminy Szastarka z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Szastarka, w części obejmującej § 18 pkt 3 i pkt 6, § 25 ust. 4, § 30, § 48 ust. 3, § 68 ust. 2, § 73 ust. 2, § 76 ust. 1, § 78, § 96 ust. 5, § 99 ust. 2, § 109 ust. 3 w brzmieniu: „uchwałą Rady”, § 120 oraz § 121 Statutu Gminy Szastarka, stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXVII/169/2021 została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 grudnia 2021 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Szastarka przyjęła Statut Gminy Szastarka, stanowiący załącznik do uchwały.

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie statutu gminy.

Ustawa o samorządzie gminnym określa, że statut gminy stanowi o ustroju gminy (art. 3 ust. 1), ponadto uregulowaniu w statucie gminy podlegają zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej (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), zasady i tryb działania komisji skarg, wniosków i petycji (art. 18b ust. 3), organizacja wewnętrzna oraz tryb pracy organów gminy (art. 22 ust. 1) oraz zasady działania klubów radnych (art. 23 ust. 4).

Podkreślenia wymaga, iż uprawnienie rady gminy do normowania w drodze statutu kwestii związanych z organizacją wewnętrzną oraz trybem pracy organów gminy nie oznacza jednocześnie pełnej i nieograniczonej dowolności organu stanowiącego w tym zakresie. Uprawnienie to należy bowiem rozumieć jako prawo do takiej regulacji organizacji wewnętrznej oraz trybu prac rady, która nie jest sprzeczna z przepisami ustawowymi.

W wyroku z dnia 7 maja 2008 r., sygn. akt II SA/Go 169/08, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim stwierdził, iż: „statut gminy jest wyrazem autonomii w zakresie regulacji „życia wewnętrznego w samorządzie”, w związku z tym należy go traktować jako integralną część prawa samorządu. W związku z powyższym statut może normować wszystkie zagadnienia ustrojowe gminy nienormowane wyraźnie w ustawie, byleby nie był sprzeczny z przepisami ustawowymi”.

Zgodnie z § 18 Statutu, Przewodniczący Rady, a w przypadku jego nieobecności upoważniony Wiceprzewodniczący, w szczególności: *sprawuje policję sesyjną* (pkt 3), *czuwa nad zapewnieniem warunków niezbędnych do wykonywania przez radnych ich mandatu* (pkt 6).

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

W myśl przywołanego przepisu, zadaniem przewodniczącego rady jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. Przewodniczący może wyznaczyć do wykonywania swoich zadań wiceprzewodniczącego. W przypadku nieobecności przewodniczącego i niewyznaczenia wiceprzewodniczącego, zadania przewodniczącego wykonuje wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem.

W określonym w ustawie zakresie zadań przewodniczącego rady nie mieści się uprawnienie do sprawowania policji sesyjnej. Pojęcie to jest znane w doktrynie, nie jest jednak używane przez ustawę, a także nie zostało ostatecznie zdefiniowane w statucie, zatem nie wiadomo, do jakich czynności jest uprawniony przewodniczący w ramach realizacji tak określonego zadania.

W akcie prawa miejscowego niedopuszczalne jest używanie pojęć niedookreślonych, mogących rodzić wątpliwości, czy wynikające z nich uprawnienia nie wykraczają poza zakres zadań przewodniczącego wskazanych w ustawie, tj. czy mieszczą się w zadaniach związanych wyłącznie z organizowaniem pracy rady i prowadzeniem obrad (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 30.08.2017 r. sygn. akt II SA/Wa 1690/16, wyrok WSA w Warszawie z dnia 15.01.2015 r. sygn. akt II SA/Wa 1837/14, wyrok NSA z dnia 07.08.2015 r. sygn. akt II OSK 1110/15).

Ta sama argumentacja przesądza o wadliwości § 18 pkt 6 Statutu. W ukształtowanym ustawowo zakresie zadań przewodniczącego rady nie mieszczą się zadania dotyczące czuwania nad zapewnieniem warunków niezbędnych do wykonywania mandatu radnego.

W § 25 ust. 4 Statutu Rada przyjęła, że *sesje nadzwyczajne są zwoływane w przypadkach przewidzianych w ustawie, na wniosek Wójta bądź grupy 5-ciu radnych*.

Przytoczona regulacja stanowi nieuprawnioną modyfikację art. 20 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten stanowi, iż na wniosek wójta lub co najmniej 1/4 ustawowego składu rady gminy przewodniczący obowiązany jest zwołać sesję na dzień przypadający w ciągu 7 dni od dnia złożenia wniosku. Wniosek o zwołanie sesji powinien spełniać wymogi określone w ust. 1 w zdaniu drugim.

Zgodnie z treścią art. 17 ust. 1 pkt 1 tej ustawy, w skład rady w gminach do 20 000 mieszkańców wchodzi radni w liczbie piętnastu.

W skład Rady Gminy Szastarka wchodzi 15 radnych, a zatem 1/4 ustawowego składu Rady Gminy Szastarka to 4 radnych. Jest to uregulowana w ustawie minimalna liczba radnych, wystarczająca do złożenia wniosku o zwołanie sesji na dzień przypadający w ciągu 7 dni od dnia złożenia wniosku.

Rada Gminy nie jest władna modyfikować regulacji ustawowych w powyższym zakresie postanowieniami Statutu Gminy.

Powtarzanie regulacji ustawowych, a tym bardziej ich modyfikacja przez przepisy uchwały może doprowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji ustawodawcy. Należy zatem uznać, że powszechnie obowiązujący porządek prawny narusza w stopniu istotnym modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wypowiedany był pogląd, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (por. m.in. wyroki NSA z dnia

16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92, ONSA 1993/2/44; z dnia 14 października 1999 r. sygn. akt II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17; z dnia 6 czerwca 1996 r. sygn. akt SA/Wr 2761/95).

W § 30 Statutu Rada przyjęła, że *wyłączenie jawności sesji jest dopuszczalne jedynie w przypadkach przewidzianych w przepisach powszechnie obowiązującego prawa.*

Zgodnie z art. 11b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, działalność organów gminy jest jawna. Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw. Zgodnie z art. 61 ust. 3 Konstytucji 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. Cytowany art. 61 ust. 3 Konstytucji w sposób jednoznaczny wskazuje w jakich przypadkach 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 dopuszcza możliwość wprowadzenia takiego wyłączenia również na podstawie aktu prawa miejscowego, a tym samym, że wyłączenia takiego może samodzielnie dokonać Rada w drodze uchwały, co stoi w oczywistej sprzeczności z art. 61 ust. 3 Konstytucji RP.

W § 48 Statutu przyjęto, iż Rada jest związana uchwałą od chwili jej podjęcia (ust. 1). Uchylenie lub zmiana podjętej uchwały może nastąpić tylko w drodze odrębnej uchwały podjętej nie wcześniej, niż na następnej sesji (ust. 2). *Postanowienia ust. 2 nie stosuje się w odniesieniu do oczywistych omyłek* (ust. 3).

W ocenie organu nadzoru wprowadzenie powyższej regulacji § 48 ust. 3 Statutu nie znajduje uzasadnienia prawnego.

Kwestie dotyczące podejmowania uchwał zostały określone w art. 14 ust 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym uchwały rady gminy zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej. W świetle powyższego dokonywanie jakichkolwiek zmian w podjętej uchwale rady przez inny podmiot lub organ niż rada gminy należy uznać za pozbawione podstaw prawnych.

W § 68 ust. 2 Statut stanowi, iż *komisje Rady mogą podejmować współpracę z odpowiednimi komisjami innych gmin, zwłaszcza sąsiadujących, a nadto z innymi podmiotami, jeśli jest to uzasadnione przedmiotem ich działalności.*

Powyższy zapis narusza art. 21 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym komisje podlegają radzie gminy, przedkładają jej plan pracy oraz sprawozdania z działalności.

Sformułowanie, że "komisje podlegają radzie gminy" wyraża trzy istotne treści prawne. Po pierwsze – jest potwierdzeniem zasady, iż rada gminy jest najwyższym w gminie organem stanowiącym i kontrolnym, któremu podlegają wszystkie pozostałe organy, w tym także wewnętrzne organy rady, łącznie z komisją rewizyjną, do której przepis ten również się stosuje. Po drugie - wyłącza komisje rady z podległości innym władzom samorządowym, w tym wójtowi gminy. Wreszcie, po trzecie - wskazuje, że komisje nie są organami rady o samoistnych kompetencjach. Działalność podejmują w imieniu rady i w zakresie przez nią określonym. Zakres ten nie może obejmować spraw nienależących do właściwości rady, z tym że rada nie może scedować na komisję swoich kompetencji stanowiących (A. Agopszowicz, Komentarz..., s. 180).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 18 października 2016 r., sygn. akt II SA/Lu 544/16, stwierdził, iż: „*W świetle przepisów ustawy o samorządzie gminnym, w tym art. 21 ust. 3, zgodnie z którym komisje podlegają radzie gminy, przedkładają jej plan pracy oraz sprawozdania z działalności, brak jest podstawy prawnej do przyznania komisjom rady gminy uprawnień do inicjowania i podejmowania współpracy z komisjami innych jednostek samorządu terytorialnego*”.

Taki pogląd prawny został wyrażony również w wyroku z dnia 2 listopada 2009 r Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu - sygn. akt II SA/Op 290/09.

W myśl § 73 ust. 2 Statutu, *radny w ciągu 7 dni od daty odbycia się sesji lub posiedzenia komisji, winien usprawiedliwić swoją nieobecność, składając stosowne wyjaśnienia na ręce Przewodniczącego Rady lub przewodniczącego komisji.*

Powyższe regulacje zostały przyjęte z przekroczeniem zakresu upoważnienia zawartego w art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, nie dotyczą bowiem kwestii natury ustrojowej, zastrzeżonych do unormowań statutowych określonych art. 22 ust. 1 ustawy.

Rada, w ramach kompetencji do określania organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy rady i komisji powoływanych przez radę, nie może określać zasad sprawowania mandatu radnego, kwestie te zostały uregulowane przepisami ustawowymi.

Zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, radny jest obowiązany brać udział w pracach rady gminy i jej komisji oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany.

Przewidziany w Statucie obowiązek usprawiedliwienia przez radnego nieobecności ogranicza bez dostatecznej ku temu podstawy prawnej samodzielność radnych w wykonywaniu mandatu. Mandat ten jest bowiem wolny, co wyklucza stosowanie środków dyscyplinujących, nawet wobec niesumiennej radnych, którzy ponoszą jedynie odpowiedzialność polityczną za takie uchybienia.

Przepis art. 24 ustawy o samorządzie gminnym, stanowiący o obowiązku brania udziału przez radnych w pracach m.in. rady gminy i komisji nie daje podstawy do nałożenia na radnych obowiązku zgłaszania nieobecności na sesji lub posiedzeniu komisji. Radny powinien samodzielnie decydować o tym, czy jego nieobecność będzie usprawiedliwiona, także wtedy gdy brak usprawiedliwienia oznacza pozbawienie prawa do diety (zob. wyrok NSA z dnia 7 sierpnia 2015 roku sygn. akt II OSK 1110/15).

W wyroku z dnia 30 sierpnia 2017r. , sygn. akt II SA/Wa 1690/16, WSA w Warszawie stwierdził, iż: *rada nie może bez wyraźnego upoważnienia ustawowego stosować wobec niesumiennej radnego żadnych środków dyscyplinujących w przypadku uchylania się przez niego od obowiązku uczestniczenia w pracach Rady i jej Komisji, w tej sytuacji poprzez nakładanie obowiązku usprawiedliwiania nieobecności na sesji Rady lub posiedzeniu Komisji, bowiem radny z wykonywania mandatu ponosi odpowiedzialność przed wyborcami.*

W wyroku z dnia 18 stycznia 2015r. (sygn. akt II SA/Wa 1837/14) Wojewódzki Sąd Administracyjny orzekł zaś, 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 niesumiennej 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 Sądu 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).

Zgodnie z treścią § 76 ust. 1 Statutu, w skład Komisji Rewizyjnej wchodzi radni Rady Gminy.

Zapis ten stanowi modyfikację art. 18a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym w skład komisji rewizyjnej wchodzi radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów, z wyjątkiem radnych pełniących funkcje, o których mowa w art. 19 ust. 1.

Jak wywiedziono powyżej modyfikacja przepisów ustawowych przez przepisy uchwały może doprowadzić do ich odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Powszechnie obowiązujący porządek prawny narusza w stopniu istotnym modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.

W rozdziale VI Statutu Rada Gminy Szastarka unormowała zasady i tryb działania Komisji Rewizyjnej.

Jak stanowi § 78 Statutu, *członkowie Komisji Rewizyjnej podlegają wyłączeniu od udziału w jej działaniach w sprawach, w których może powstać podejrzenie o ich stronniczość i interesowność (ust. 1); 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).*

Powyższe regulacje § 78 Statutu 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 – „w sprawach, w których może powstać podejrzenie o stronnictwo i interesowność”. Ponadto należy wskazać, iż zgodnie z przywołanym 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 przewodniczącego komisji, ani też uchwały rady, chyba że rada podejmie decyzję o zmianie składu osobowego komisji rewizyjnej (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 8 marca 2016r., III SA/Lu 1366/15).

Z powyższym zapatrywaniem koresponduje stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażone w wyroku z dnia 7 sierpnia 2015 r. (sygn. akt II OSK 1110/15). Według NSA „*stosownie do art. 18a ust. 1 ustawy to rada gminy wykonuje czynności kontrolne i w tym celu powołuje komisję rewizyjną, wylaniając ją z własnego grona. Tymczasem uchwała przyznaje w rozpatrywanej materii kompetencje władcze przewodniczącemu takiej komisji. Organ ten, rozstrzygając jednostronnie, choć z możliwością odwołania się do rady gminy, o wyłączeniu członka komisji, wkracza przeciw w uprawnienie do kształtowania jej składu osobowego, które przypisane jest tylko radzie gminy. Ponadto § 67 ust. 5 uchwały zawiera odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisu wyliczającego przyczyny wyłączenia pracownika organu administracji publicznej od udziału w postępowaniu w sprawie. Nie można zaś zapominać, że według art. 18a ust. 2 ustawy w skład komisji rewizyjnej wchodzi radni, którzy co do zasady w swojej działalności podlegają wyłączeniu według innych, mniej restrykcyjnych reguł niż te obowiązujące w postępowaniu administracyjnym w indywidualnych sprawach. Otóż w myśl art. 25a ustawy radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego*”.

Zgodnie z treścią § 96 ust. 5 Statutu, *w posiedzeniach Komisji Rewizyjnej mogą brać udział tylko jej członkowie oraz zaproszone osoby.*

Przytoczona regulacja jest sprzeczna z art. 11b ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie bowiem z przywołanym przepisem ustawy 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).

Ustawodawca wskazując w art. 11b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym sposoby realizacji prawa do informacji, uwzględnia także konieczność zapewnienia jawności działania wewnętrznych organów rady, czyli komisji. Objął on bowiem zakresem przedmiotowym prawa do informacji również prawo obywateli do wstępu na posiedzenia komisji rady. Należy zatem przyjąć, iż uznał tym samym prace komisji rady za równie istotne z punktu widzenia jawności działania organu stanowiącego jednostek samorządu terytorialnego jak prace całego składu rady.

Ograniczenie jawności może nastąpić tylko w przypadkach określonych ustawami. Taka sytuacja dotyczy w szczególności przypadków, w których przedmiotem informacji są prawnie chronione tajemnice (np. państwowa, służbowa, bankowa, podatkowa, handlowa itp.) lub prywatność osoby, której dane dotyczą (ochrona danych osobowych). Oznacza to m.in., że tylko w tego rodzaju przypadkach można wyłączyć jawność sesji lub posiedzenia komisji. Podstawę prawną wprowadzenia takiego ograniczenia mogą stanowić jedynie przepisy konkretnych ustaw, nie zaś postanowienia statutu gminy.

Rada Gminy nie była zatem władna przyjąć w statucie gminy, iż udział w posiedzeniu komisji rewizyjnej mogą brać tylko członkowie komisji oraz wyłącznie osoby zaproszone, a tym samym ograniczyć udział obywateli w jej posiedzeniach.

Zgodnie z § 99 ust. 1 Statutu, Komisja Rewizyjna może korzystać z porad, opinii i ekspertyz osób posiadających wiedzę fachową w zakresie związanym z przedmiotem jej działania. W § 99 ust. 2 Statutu postanowiono zaś, że *w przypadku, gdy skorzystanie z wyżej wskazanych środków wymaga zawarcia odrębnej umowy i dokonania wypłaty wynagrodzenia ze środków komunalnych, Przewodniczący Komisji Rewizyjnej przedstawia sprawę na posiedzeniu Rady, celem podjęcia uchwały zobowiązującej osoby zarządzające mieniem komunalnym do zawarcia stosownej umowy w imieniu Gminy.*

Przytoczona regulacja § 99 ust. 2 Statutu uprawnia Radę do podjęcia, na wniosek przewodniczącego komisji rewizyjnej, uchwały zobowiązującej wójta do zawarcia umowy w imieniu gminy w celu dokonania wypłaty wynagrodzenia ze środków budżetowych osobie zaangażowanej w charakterze biegłego.

Jak wskazuje orzecznictwo sądowo-administracyjne (por. wyroki WSA we Wrocławiu z dnia 25 maja 2005 r., sygn. akt III SA/Wr 26/04; WSA w Lublinie z dnia 5 lutego 2015 r., sygn. akt II SA/Lu 647/14 i z dnia 8 marca 2016 r. sygn. akt III SA/Lu 1366/15) takie unormowanie pozbawione jest podstaw prawnych i narusza art. 60 ustawy o samorządzie gminnym.

Zaciąganie zobowiązań oraz dokonywanie wypłat w związku z umowami za świadczenie usług mieści się w pojęciu gminnej gospodarki finansowej.

Zgodnie z art. 60 ustawy o samorządzie gminnym, za gospodarkę finansową gminy odpowiada wójt (ust. 1). Wójt jest dysponentem budżetu i jemu też przysługuje wyłączne prawo do m.in. zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych mu przez radę gminy oraz do dokonywania wydatków budżetowych (ust. 2 pkt 1 i 3 ustawy). Kompetencje rady gminy w zakresie gospodarki finansowej obejmują uchwalenie budżetu, nie zaś dysponowanie wydzielonymi w nim środkami.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, iż realizując swoje ustawowe kompetencje wójt gminy jest w pełni samodzielny. Rada nie może udzielać mu w tym zakresie zaleceń w konkretnych sprawach, ani też zobowiązywać go do podejmowania czynności prawnych z określonymi osobami.

W myśl § 109 ust. 3 Statutu, kluby podlegają rozwiązaniu *uchwałą Rady*, gdy liczba ich członków spadnie poniżej 3.

Zgodnie z art. 23 ustawy o samorządzie gminnym, klub radnych tworzy co najmniej 3 radnych (ust. 3); Zasady działania klubów radnych określa statut gminy (ust. 4).

W świetle powyższego należy stwierdzić, iż ustawodawca dopuszczając możliwość organizowania się radnych w kluby zastrzegł, iż warunkiem wystarczającym do utworzenia klubu jest udział w nim przez radnych w liczbie nie mniejszej niż trzech.

Powyższy zapis Statutu w brzmieniu: „*uchwałą Rady*” jest niezgodny z art. 23 ust. 3 ustawy, zgodnie z którym klub radnych tworzy co najmniej 3 radnych. W sytuacji zatem, gdy liczebność klubu spadnie poniżej trzech radnych ulega on rozwiązaniu z mocy samego prawa, nie zaś z mocy uchwały rady gminy.

Jak stanowi § 120 Statutu, *uprawnienia określone w §117-118 nie znajdują zastosowania: 1) w przypadku wyłączenia – na podstawie ustaw – jawności; 2) gdy informacje publiczne stanowią prawem chronione tajemnice; 3) w odniesieniu do spraw indywidualnych z zakresu administracji publicznej, o ile ustawa nie stanowi inaczej, niż art. 73 Kodeksu postępowania administracyjnego.*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja nie mieści się w granicach upoważnienia określonego w art. 11b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, na podstawie którego Rada Gminy władna jest określić w statucie gminy zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich.

Prawo do informacji publicznej wynika wprost z 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 2020 r. poz. 2176, 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.

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.

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 ocenie organu nadzoru, postanowienia § 120 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 obowiązujące przepisy prawa.

Zgodnie z art.121 Statutu, *przepisy gminne ogłaszane są:*

- 1) *poprzez rozplakatowanie na tablicy ogłoszeń w siedzibie Urzędu Gminy,*
- 2) *jeżeli ustawa szczegółowa tak stanowi w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego.*

Zgodnie z art. 42 ustawy o samorządzie gminnym, zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017r. poz. 1523).

Wskazane postanowienia nie stanowią zatem materii statutu gminy i wykraczają poza granice upoważnienia z art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXVII/169/2021, we wskazanym zakresie w 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

Lech Sprawka

Otrzymują:

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