



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 27 grudnia 2018 r.

Poz. 5537

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.482.2018 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 21 grudnia 2018 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r., poz. 994 z późn. zm.), stwierdzam nieważność uchwały Rady Gminy Giętrzewa Nr I/3/2018 z dnia 19 listopada 2018 r. w sprawie przyjęcia Statutu Gminy Giętrzewa, w części :

- § 32 ust. 1 załącznika do uchwały
- § 69 załącznika do uchwały
- § 71 ust. 3 załącznika do uchwały
- § 85 ust. 4 załącznika do uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania: „po ich formalnym przyjęciu”
- § 87 ust. 2 załącznika do uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania: „wyłącznie”
- § 88 załącznika do uchwały

Uzasadnienie

Uchwałą wskazaną na wstępie, która wpłynęła do tutejszego organu w dniu 27 listopada br., powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, Rada Gminy Giętrzewa, uchwaliła w formie załącznika do uchwały, Statut Gminy.

W treści § 32 ust. 1 załącznika do uchwały, Rada postanowiła, że obrady mogą być rozpoczęte, tylko w obecności co najmniej połowy ustawowego składu Rady. Jednocześnie, w treści § 32 ust. 2 wskazała, iż Przewodniczący Rady, nie przerywa obrad, gdy liczba radnych obecnych na sesji, spadnie poniżej połowy składu, a w takim przypadku, Rada nie może jedynie podejmować uchwał.

W ocenie organu nadzoru, liczba radnych przybyłych na sesję, nie może mieć wpływu na możliwość rozpoczęcia i prowadzenia obrad. Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, przy braku quorum, rada pozbawiona została jedynie możliwości podejmowania uchwał. Brak jest także racjonalnego uzasadnienia, dla różnicowania sytuacji określonych w § 32 ust. 1 i § 32 ust. 2 Statutu, a więc przypadku, w którym na początku sesji brak będzie quorum oraz przypadku utraty quorum w toku obrad Rady. Jediną konsekwencją braku połowy ustawowego składu rady, jest zdaniem organu nadzoru, niemożność podejmowania przez radę uchwał. Nie ma natomiast przeszkód, aby rada, na sesji, w której bierze udział mniej niż połowa ustawowego składu, procedowała skutecznie inne punkty porządku obrad.

W przepisie § 69 uchwalonego Statutu, Rada wskazała, że członek komisji rewizyjnej, podlega wyłączeniu z udziału w kontroli, jeżeli przedmiot kontroli może dotyczyć praw i obowiązków jego albo jego małżonka, krewnych lub powinowatych.

W ocenie organu nadzoru, rada gminy nie ma podstaw prawnych do kształtowania praw lub obowiązków radnych, w tym członków komisji rewizyjnej, w sposób odmienny, aniżeli wynika to z ustawy. Podnieść należy, że zgodnie z art. 25 a ustawy o samorządzie gminnym, radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego.

Z regulacji ustawowej wynika zatem niemożność głosowania w komisji, nie zaś niemożność pracy w komisji i to tylko w przypadku istnienia interesu prawnego danego radnego.

Zakazu ukształtowanego ustawą, rada gminy nie może rozszerzać na udział w pracach komisji, a nadto - modyfikować w tym zakresie brzmienie przepisu ustawy.

W treści § 71 ust. 3 załącznika do uchwały, określając zasady i tryb działania komisji rewizyjnej, Rada postanowiła, że kierownik kontrolowanej jednostki, do której zostało skierowane wystąpienie pokontrolne, jest obowiązany zawiadomić komisję rewizyjną o sposobie realizacji wniosków i zaleceń pokontrolnych, w wyznaczonym terminie.

W ocenie organu nadzoru, ww. przepis, stanowi przekroczenie upoważnienia do określania w statucie gminy zasad i trybu działania komisji rewizyjnej (art. 18a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym), gdyż nałożenie obowiązku określonego zachowania na kierowników kontrolowanego podmiotu nie mieści się w zakresie zasad i trybu działania komisji rewizyjnej. W ramach zasad i trybu działania komisji rewizyjnej, powinny być uregulowane wyłącznie działania członków komisji rewizyjnej. Podnieść należy, że komisja rewizyjna, nie posiada uprawnień nadzorczych. Może ona badać i oceniać prawidłowość działań kontrolowanych organów i jednostek organizacyjnych, nie może im jednak wydawać wiążących dyspozycji, dotyczących zawiadamiania w określonym terminie, o sposobie realizacji wniosków i zaleceń pokontrolnych. Z tych samych przyczyn nie można uznać, by dopuszczalne było zobowiązanie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych do składania takich zawiadomień, co Rada uczyniła w § 71 ust. 3 Statutu. Należy przy tym zwrócić uwagę, że zwierzchnikiem służbowym kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, którzy odpowiadają z kolei za całość działania jednostki, jest wójt i to właśnie on jest podmiotem uprawnionym do stosowania środków władczych wobec kierowników jednostek organizacyjnych.

W § 85 ust. 4 załącznika do uchwały, w odniesieniu do udostępniania dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych przez organy gminy, Rada wskazała, że podlegają one udostępnieniu po ich formalnym przyjęciu. Ponadto, w § 87 ust. 2 Statutu przewidziała, że realizacja uprawnień do sporządzania notatek, odpisów, wyciągów i kopii dokumentów, może odbywać się wyłącznie w Urzędzie Gminy.

Postanowienia takie, w sposób nieuprawniony ograniczają prawa obywateli do dostępu do informacji publicznej i są niezgodne z przepisami art. 11b ust. 1 i ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz przepisami ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2018 r., poz. 1330 z późn.zm.). Statut gminy jest uchwalany przez organ stanowiący gminy w granicach upoważnienia zawartego w ustawie. Z ustalonej w Konstytucji RP hierarchii źródeł prawa wynika, że jest ona prawem najwyższym, a pozostałe źródła prawa, w tym prawo miejscowe obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły, muszą być zgodne z jej postanowieniami. Materia dostępu obywateli do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne została uregulowana w art. 61 Konstytucji RP. Konstytucyjne prawo obywateli do uzyskania informacji o działalności organów władzy, zostało skonkretyzowane w przepisach ustawy o samorządzie gminnym - art. 11 b oraz w przepisach ustawy o dostępie do informacji publicznej. W powyższych przepisach, brak jest jakichkolwiek regulacji wyłączających obowiązek udostępnienia, m.in. protokołu oraz innych dokumentów, o których mowa w ust. 2 § 94 uchwały, w okresie od sporządzenia do przyjęcia, są to już bowiem dokumenty. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 6 listopada 2008 r. o sygn. akt III SA/Wr 418/08 orzekł, iż: „Rada gminy, ustalając w statucie - a więc w akcie niższego rzędu - zasady udostępnienia dokumentów organów gminy, nie była, żadnym przepisem rangi ustawowej, upoważniona do wyłączenia zasady jawności działania gminy i ograniczania dostępu do dokumentu, jakim jest protokół sesji rady przed jego przyjęciem. Wprowadzając w statucie zapis uzależniający udostępnienie protokołu sesji rady od "formalnego przyjęcia", rada naruszyła w istotny sposób przywołane wyżej przepisy art. 61 Konstytucji, art. 11b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 19 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Wprowadzając taki przepis, Rada pozbawia obywateli dostępu do informacji publicznej, jaką jest protokół sesji rady, na pewnym etapie działania organów (przed przyjęciem przez radę, czy komisję). W konsekwencji ograniczono tym samym możliwości uczestniczenia obywateli w podejmowaniu decyzji w sprawach publicznych i sprawowaniu kontroli nad tym procesem”. Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu (wyrok z dnia 8 maja 2014 r., sygn. akt: II SAB/Po 19/14).

Ponadto, zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy, podmiot udostępniający informację publiczną, ma obowiązek zapewnić możliwość kopiowania informacji publicznej albo jej wydruk lub możliwość przesłania informacji publicznej albo przeniesienia jej na odpowiedni, powszechnie stosowany nośnik informacji. Jednocześnie też,

udostępnianie informacji publicznej na wniosek, co do zasady, jak stanowi przepis art. 14 ustawy, następuje w sposób i w formie zgodnych z wnioskiem.

Jak wynika zatem z powołanych przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, udostępnienie nie może ograniczać się do umożliwienia zainteresowanemu realizacji uprawnień wyłącznie w siedzibie urzędu, gdyż udostępnienie polegać może m.in. na przesłaniu informacji, także drogą elektroniczną.

Modyfikację przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, stanowi także przepis § 88 Statutu, stanowiący, że odmowa udzielenia informacji musi opierać się na uzasadnionych podstawach prawnych i dotyczyć w szczególności spraw których jawność jest wyłączona ustawą, stwierdzonych prawem chronioną tajemnicę, indywidualnych z zakresu administracji publicznej. Jednocześnie też, w ocenie organu nadzoru przedmiotowa regulacja, nie mieści się w granicach kompetencji Rady.

Zgodnie z art. 11 b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, statut gminy, reguluje zasady dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy i komisji rady gminy oraz zasady korzystania z nich.

Delegacja ustawowa, w ocenie organu nadzoru, oznacza kompetencję rady gminy do określenia kwestii o charakterze norm organizacyjno-technicznych, jednak nie może zawierać regulacji które miałyby stanowić podstawę do odmowy udzielenia informacji. W tym bowiem zakresie, do udostępniania dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, jako stanowiących informację publiczną, znajdują zastosowanie przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej, w tym, w szczególności art. 5 i art. 16 tej ustawy.

Mając na uwadze przedstawioną argumentację, zakwestionowane przepisy Statutu Gminy Gietrzwałd, winny być wyeliminowane z obrotu prawnego, stąd też, rozstrzygnięto jak w sentencji.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

WOJEWODA WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Chojecki