



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 4 grudnia 2018 r.

Poz. 5212

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.460.2018 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 3 grudnia 2018 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018r., poz. 994 z późn.zm.), stwierdzam nieważność uchwały Rady Gminy Kętrzyn Nr LV/325/2018 z dnia 14 listopada 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Kętrzyn, w części:

·§ 4 uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania: „z mocą obowiązującą od nowej kadencji Rady Gminy Kętrzyn”

·§ 52 ust. 4 załącznika nr 1 do uchwały

·§ 62 ust. 1 załącznika nr 1 do uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania: „oraz głosowanie większością 2/3 głosów”

·§ 72 - § 73 załącznika nr 1 do uchwały

·§ 83 ust. 4 załącznika nr 1 do uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania: „oraz dowody osobiste”

·§ 102 ust. 2 załącznika nr 1 do uchwały

·§ 105 ust. 3 załącznika nr 1 do uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania: „po ich formalnym przyjęciu”

·§ 107 ust. 2 załącznika nr 1 do uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania: „wyłącznie”

Uzasadnienie

Uchwałą wskazaną na wstępie, która wpłynęła do tutejszego organu w dniu 16 listopada br., powołując się na art. 11b ust. 3, art. 18 ust. 2 pkt 1, art. 22, art. 40 ust. 2 pkt 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy o samorządzie gminnym, Rada Gminy Kętrzyn, uchwaliła w formie załącznika nr 1 do uchwały, Statut Gminy.

W treści § 4 uchwały, Rada wskazała, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego, z mocą obowiązującą od nowej kadencji Rady Gminy Kętrzyn.

W przedmiotowym przypadku, opublikowana uchwała wejdzie w życie w okresie trwania kadencji Rady, wybranej w wyborach zarządzonych na dzień 21 października 2018 r.

W myśl art. 16 ustawy o samorządzie gminnym, kadencja rady gminy trwa 5 lat licząc od dnia wyboru. Tym samym, od dnia 21 października 2018 r. rozpoczęła się kadencja Rady Gminy Kętrzyn, wybranej w tym dniu. Nie zmienia to jednak faktu, że w dacie tej nie upłynęła jeszcze kadencja Rady Gminy Kętrzyn, wybranej na lata 2014 - 2018, która trwa do 16 listopada 2018 r. Oznacza to, że w okresie pomiędzy dniem 21 października 2018 r., a dniem 16 listopada 2018 r. kadencje rady wybranej na lata 2014-2018 i rady wybranej na lata 2018-2023, pokrywają się. Wejście w życie badanej uchwały, po dniu 16 listopada 2018 r., skutkuje koniecznością stosowania jej przepisów od kadencji Rady Gminy Kętrzyn, następującej po kadencji na lata 2018-2023, co wypacza istotę zmian wprowadzonych ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. z 2018 r., poz. 130).

W § 52 ust. 4 załącznika do uchwały, Rada postanowiła, że projekty uchwał są opiniowane, co do ich zgodności z prawem przez Radcę Prawnego Urzędu Gminy, jednak, w ocenie organu nadzoru, brak było podstaw prawnych do przyjęcia takiego uregulowania.

Zgodnie z art. 60 ust. 1 i ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, za prawidłową gospodarkę finansową gminy odpowiada wójt i do wyłącznej kompetencji wójta, należy m.in. zaciąganie zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych przez radę gminy, dokonywanie wydatków budżetowych, dysponowanie rezerwami budżetu gminy.

Z kwestionowanej regulacji statutowej, w uchwalonym brzmieniu, wynika zobowiązanie organu wykonawczego do zatrudnienia profesjonalnego prawnika w strukturach urzędu gminy, co wkracza bezpośrednio w kompetencje zastrzeżone do wyłącznej właściwości tego organu. Jednocześnie też, nawet w przypadku faktycznego zatrudnienia fachowej pomocy prawnej w urzędzie gminy, organy stanowiące, nie są upoważnione do określania obowiązków i zadań podmiotów podległych organom wykonawczym, w tym zwłaszcza pracowników samorządowych. Kompetencje w tym zakresie, przysługują wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi), który jest kierownikiem urzędu i określa zarówno organizację, jak i zasady jego funkcjonowania, pełniąc również funkcję zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Wójt (burmistrz, prezydent) sprawuje władztwo organizacyjne nad aparatem pomocniczym organów gminy, o czym wyraźnie stanowi art. 33 ust. 2, 3 i 5 ustawy o samorządzie gminnym, a także art. 7 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2018 r., poz. 1260 z późn.zm.).

Z tego też względu, to nie rada gminy, a organ wykonawczy ma wyłączne prawo zarówno decydowania o zatrudnieniu radcy prawnego w urzędzie, jak również do określenia obowiązków zatrudnionego prawnika.

W treści § 62 ust. 1 Statutu, Rada określiła jak należy rozumieć „głosowanie bezwzględną większością głosów” oraz „głosowanie większością 2/3 głosów”. O ile ustalona w tym zakresie reguła (że przechodzi wniosek lub kandydatura, które uzyskały co najmniej jeden głos więcej od sumy pozostałych ważnie oddanych głosów, to znaczy przeciwnych i wstrzymujących się) może określać głosowanie większością bezwzględną, to nie odpowiada istocie głosowania ww. większością kwalifikowaną.

W treści przepisów § 72 - § 73 załącznika nr 1 do uchwały, Rada przewidziała możliwość i określiła kwestie proceduralne, dotyczące odbywania wspólnych sesji z radnymi innych jednostek samorządu terytorialnego, postanawiając m.in., że Rada, może odbywać wspólne sesje z radami innych jednostek samorządu terytorialnego, dla rozpatrzenia i rozstrzygnięcia ich wspólnych spraw, że zawiadomienie o wspólnej sesji podpisują wspólnie przewodniczący, że koszty wspólnej sesji ponoszą równomiernie zainteresowane jednostki oraz, że przebieg wspólnych obrad może być regulowany wspólnym regulaminem, uchwalonym bezpośrednio po przystąpieniu do obrad.

Ustanowione w tym zakresie regulacje, przekraczają delegację ustawową, wynikającą z art. 22 w zw. z art. 3 ust. 1 i art. 40 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z art. 22 ust. 1 ww. ustawy, statut reguluje organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy, co oznacza, że postanowienia te mają dotyczyć struktury i zagadnień wewnątrzgminnych, a w konsekwencji - nie mogą normować trybu pracy organów niebędących organami tej gminy. Dotyczy to w szczególności organów innych gmin. Kwestionowane postanowienia wykraczają poza obszar działania Gminy Kętrzyn i dotyczą współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego. Współdziałanie międzygminne, jako uprawnienie jednostek samorządu terytorialnego, jest wprawdzie dopuszczane przez ustawodawcę, o czym przesądzają przepisy art. 10 oraz art. 64-74 oraz art. 84 ustawy, jednak z całą pewnością w statucie gminy nie mogą być zawarte postanowienia określające zasady obrad wspólnej sesji rad gmin. Powyższe stanowisko jest ugruntowane w orzecznictwie (m.in. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 kwietnia 2016 r., sygn. akt IV SA/GI 794/15, wyrok WSA w Lublinie z dnia 5 maja 2015 r., sygn. akt: III SA/Lu 647/14, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 7 grudnia 2017 r., sygn. akt: II SA/OI 859/17).

W przepisie § 83 ust. 4 Statutu, Rada określając kompetencje komisji rewizyjnej, wskazała, że kontrolujący, przed przystąpieniem do czynności kontrolnych, obowiązani są okazać upoważnienia wydane przez Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej oraz dowody osobiste.

W ocenie organu nadzoru, nałożenie obowiązku okazania dowodu osobistego, stanowi działanie bez podstawy prawnej. Przepisy ustawy o samorządzie gminnym ani żadnej innej ustawy nie przewidują takiego obowiązku. Również z zakresu delegacji, wynikającej z ustawy o samorządzie gminnym do uchwalenia statutu,

nie można wprowadzić powyższego obowiązku. Posiadacz dowodu osobistego jest zobowiązany okazywać ten dokument uprawnionym organom i instytucjom. Prawo do legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości wynika z przepisów regulujących działalność właściwych organów. Prawo to posiadają, m.in. policjanci, funkcjonariusze Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, strażnicy gminni (miejscy), funkcjonariusze Straży Granicznej.

W treści § 102 ust. 2 uchwalonego Statutu, określając kompetencje organu wykonawczego, Rada wskazała, że reprezentowanie Gminy na zewnątrz, obejmuje składanie sprawozdań z działalności, przyjmowanie uwag i wniosków dotyczących działalności Urzędu Gminy Kętrzyn oraz reprezentowanie Gminy w postępowaniach sądowych i administracyjnych.

Zasady reprezentacji gminy, wynikają z ustaw ustrojowych oraz innych przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Rada gminy nie posiada kompetencji do definiowania ww. pojęcia prawnego, zwłaszcza w sposób niezgodny z obowiązującym porządkiem prawnym.

W § 105 ust. 3 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 § 107 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.

Mając na uwadze przedstawioną argumentację, zakwestionowane przepisy uchwały i Statutu Gminy Kętrzyn, 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.

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Sławomir Sadowski
Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski