



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 29 października 2018 r.

Poz. 8411

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.504.2018.16 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 26 października 2018 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.)

orzekam

nieważność § 19 ust. 1 pkt 4, § 50 ust. 9, § 64 ust. 2 w zakresie zwrotu: „z odpowiednimi komisjami innych gmin, zwłaszcza sąsiadujących, a nadto”, § 76, § 101 oraz § 107 ust. 3 uchwały nr LVI/385/18 Rady Gminy Duszniki z dnia 25 września 2018 r. w sprawie Statutu Gminy Duszniki - **ze względu na istotne naruszenie prawa.**

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 września 2018 r. Rada Gminy Duszniki podjęła uchwałę nr LVI/385/2018 w sprawie Statutu Gminy Duszniki, zwaną dalej: „uchwałą” lub „Statutem”.

Uchwałę podjęto na podstawie art. 169 ust. 4 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) i art. 3 ust. 1 oraz art. 18 ust. 2 pkt. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.).

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 2 października 2018 r.

Dokonując oceny legalności przedłożonej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie gminnym, zwaną dalej: „u.s.g.” 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. 11 b 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), organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy (art. 22 ust. 1), zasady działania klubów radnych (art. 23 ust. 4), 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 dość szeroki zakres, co jednak nie oznacza dowolności w zakresie uchwalania statutu gminy. Organy władzy publicznej są bowiem zobligowane do działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP).

Ponadto podkreślić należy, że statut gminy jest aktem prawa miejscowego, a zatem zastosowanie znajdzie 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. Zgodnie z ustaloną w art. 87 Konstytucji RP hierarchią źródeł prawa, akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należącej do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być z nimi sprzeczne. Również z art. 169 ust. 4 Konstytucji RP wynika, iż określona w art. 18 ust. 2 pkt 1 u.s.g. samodzielność rady gminy w zakresie kształtowania w drodze statutu ustroju wewnętrznego gminy może być realizowana tylko i wyłącznie w granicach ustaw. Z treścią wskazanych

regulacji konstytucyjnych koresponduje przepis art. 40 ust. 1 u.s.g., w myśl którego gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, jednakże wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zakreślonych w ustawach.

Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji RP wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (por. wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11).

Odnosząc powyższe do badanej uchwały stwierdzić należy, iż Rada Gminy Duszniki do przedmiotowego Statutu wprowadziła wskazane w sentencji przepisy z przekroczeniem zakresu swoich kompetencji, wyznaczonych przez odpowiednie normy upoważniające bądź dokonała modyfikacji przepisów ustawowych.

Zgodnie z art. 19 ust. 2 u.s.g. zdanie pierwsze, zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. Z powyższego wynika, że zadania przewodniczącego wynikają wprost z u.s.g. Organ uchwałodawczy wprawdzie może w statucie precyzować zadania przewodniczącego, nie może jednak nakładać na niego innych obowiązków, ani przyznawać innych kompetencji niż te, które wynikają z przepisów prawa.

Zdaniem organu nadzoru obowiązującemu prawu nie odpowiada unormowanie zawarte w § 19 ust. 1 pkt 4 Statutu, zgodnie z którym: „Przewodniczący Rady organizuje prace Rady oraz prowadzi obrady, a w szczególności: (...) sprawuje policję sesyjną”. Zauważyć należy, że pojęcie to nie jest używane przez u.s.g., a także nie zostało zdefiniowane w Statucie, zatem nie wiadomo, do jakich czynności uprawniony jest Przewodniczący Rady Gminy Duszniki w ramach realizacji tego zadania. Jak orzekł NSA w wyroku z dnia 7 sierpnia 2015 r., sygn. akt II OSK 1110/15: „Pojęcie »policji sesyjnej« jest wprawdzie znane w doktrynie, lecz jego zakres nie może być uznany za ściśle określony, zwłaszcza normatywnie, w tym znaczeniu, że niepodobna wskazać zamkniętego katalogu wszystkich uprawnień prowadzącego posiedzenie, jakie się na nią składają (...). Statut gminy może więc posługiwać się terminem »policja sesyjna«, ale musi sprecyzować i wyliczyć w sposób wyczerpujący wszystkie uprawnienia, jakie przysługują organowi, który tę policję sprawuje”.

W § 50 ust. 9 Statutu uchwalono, że: „W przypadku skierowania wniosku mieszkańców pod obrady Rady Gminy - Przewodniczący Rady zaprasza inicjatorów na sesję, w której porządku obrad ujęta została zgłoszona inicjatywa”.

Podobnie w § 107 ust. 3 Statutu zawarto postanowienia, zgodnie z którymi: „Przewodniczący Komisji Skarg, Wniosków i Petycji może zaprosić na jej posiedzenia: 1) radnych niebędących członkami Komisji Skarg, Wniosków i Petycji, 2) osoby zaangażowane na wniosek Komisji Skarg, Wniosków i Petycji w charakterze biegłych lub ekspertów, 3) osoby składające skargi, wnioski i petycje”.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na sprzeczność powyższych regulacji z zapisem § 8 ust. 3 Statutu w brzmieniu: „Każdy ma prawo wstępu na sesje Rady Gminy, a także na posiedzenia jej komisji”. Przede wszystkim jednak należy podkreślić, że zgodnie z art. 11b u.s.g., 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).

W świetle powyższego oczywistym jest, że rada gminy nie może ograniczyć udziału zarówno w obradach rady, jak i w posiedzeniu komisji tylko do osób zaproszonych. Jak bowiem orzekł WSA w Lublinie w wyroku z dnia 5 lutego 2015 r., sygn. akt II SA/Lu 647/14: „Ograniczenie jawności może nastąpić tylko w przypadkach określonych ustawami. Dotyczy to 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 między innymi, 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 a przepisy statutu gminy. Z ugruntowanego już orzecznictwa nadzoru administracyjnego i sądowniczo-administracyjnego

wynika, że nieważne jest poszerzenie zakresu wyłączeń jawności obrad rady, ponad przypadki wyłączeń przewidzianych ustawami”.

W § 64 ust. 2 Statutu postanowiono, że: „Komisje Rady mogą podejmować współpracę z odpowiednimi komisjami innych gmin, zwłaszcza sąsiadujących, a nadto z innymi podmiotami, jeśli jest to uzasadnione przedmiotem ich działalności”.

Zgodnie z art. 22 ust. 1 u.s.g., organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy określa statut gminy. Ponadto w myśl art. 94 zdanie pierwsze Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów.

W ocenie organu nadzoru, stanowiąc o możliwości podejmowania współpracy „z odpowiednimi komisjami innych gmin, zwłaszcza sąsiadujących”, Rada Gminy Duszniki dokonała bezprawnej ingerencji w wewnętrzną organizację innych jednostek samorządu terytorialnego. Zwrócić też trzeba uwagę, że zgodnie z art. 21 ust. 3 u.s.g., komisje podlegają radzie gminy, przedkładają jej plan pracy oraz sprawozdania z działalności. Również analiza tego przepisu prowadzi do wniosku, że brak jest podstawy prawnej do przyznania komisjom rady gminy uprawnień do inicjowania i podejmowania współpracy z komisjami innych jednostek samorządu terytorialnego.

W § 76 Statutu postanowiono, że: „Członkowie Komisji Rewizyjnej podlegają wyłączeniu od udziału w jej działaniach w sprawach, które dotyczą ich interesu prawnego” (ust. 1). „W sprawie wyłączenia poszczególnych członków decyduje pisemnie Przewodniczący Komisji Rewizyjnej” (ust. 2). „Przewodniczący Komisji Rewizyjnej może się wyłączyć od udziału w działaniu Komisji samodzielnie lub o jego wyłączeniu decyduje Rada. Członek Komisji może odwołać się na piśmie od samodzielnego wyłączenia się Przewodniczącego Komisji do Rady w terminie 7 dni od daty powzięcia wiadomości o treści tej decyzji” (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”.

Podobnie w § 101 Statutu uchwalono, iż: „Członkowie Komisji Skarg, Wniosków i Petycji podlegają wyłączeniu od udziału w jej działaniach w sprawach, które dotyczą ich interesu prawnego” (ust. 1). „W sprawie wyłączenia poszczególnych członków decyduje pisemnie Przewodniczący Komisji Skarg, Wniosków i Petycji” (ust. 2). „Przewodniczący Komisji Skarg, Wniosków i Petycji może się wyłączyć od udziału w działaniu Komisji Skarg, Wniosków i Petycji lub o jego wyłączeniu decyduje Rada. Członek Komisji może odwołać się na piśmie od samodzielnego wyłączenia się Przewodniczącego Komisji do Rady w terminie 7 dni od daty powzięcia wiadomości o treści tej decyzji” (ust. 3). „Wyłączony członek Komisji Skarg, Wniosków i Petycji 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 ocenie organu nadzoru, powołane wyżej postanowienia Statutu są sprzeczne z art. 25a u.s.g., zgodnie z którym radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego. Należy podkreślić, 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 rady chyba, że rada podejmie decyzję o zmianie składu osobowego komisji. Ponadto przepisy obowiązujących ustaw nie przewidują prawa radnego, członka komisji, do odwoływania się do rady w ramach ochrony swych praw w sprawach związanych z pracami komisji. Także należy wskazać, iż zgodnie z powołanym art. 25a u.s.g. wyłączenie dotyczy jedynie samego głosowania w radzie, czy komisji, a nie pracy w radzie, czy komisji.

Mając na uwadze powyższe niniejsze rozstrzygnięcie jest w pełni uzasadnione.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga za moim pośrednictwem do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Wojewoda Wielkopolski

(-) Zbigniew Hoffmann