



Poznań, 14 listopada 2018 roku

WOJEWODA WIELKOPOLSKI
KN-I.4131.1.591.2018.4

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

orzekam

nieważność § 3 ust. 2 w zakresie wyrazów „na stałe”, § 7 ust. 3 w zakresie wyrazu „utworzeniu”, § 18 ust. 1, § 19, § 20, § 21, § 22, § 26 ust. 3 w zakresie wyrazów „lub z jego upoważnienia - Wiceprzewodniczący”, § 39 ust. 5, § 54 ust. 4, § 73 ust. 1 oraz § 119 uchwały nr XXXVIII/253/2018 Rady Gminy Brodnica z dnia 5 października 2018 roku w sprawie Statutu Gminy Brodnica - ze względu na istotne naruszenie prawa.

UZASADNIENIE

Uchwałą nr XXXVIII/253/2018 z dnia 5 października 2018 roku Rada Gminy Brodnica przyjęła Statut Gminy Brodnica.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu dnia 15 października 2018 roku.

Uchwałę podjęto na podstawie przepisu art. 18 ust. 2 pkt 1 i art. 22 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.).

Organ nadzoru dokonując badania zgodności z prawem uchwały, stwierdził co następuje:

Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 21 stycznia 2009 roku, III SA/Łd 564/08; wyrok NSA o.z. we Wrocławiu z dnia 20 kwietnia 1999 roku, II SA/Wr 364/098, CBOSA). W szczególności ograniczeniom powyższym podlega materia stanowienia aktów prawa miejscowego. Zgodnie bowiem z przepisem art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm., zwana dalej „u.s.g.”) oraz art. 94 Konstytucji akty prawa miejscowego mogą być stanowione li tylko na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach. Ograniczenie powyższe oznacza, że uprawnienie do stanowienia aktów prawa miejscowego musi wynikać wprost z przepisów ustawy i musi określać przynajmniej przedmiot regulacji i jej zakres.

Statut gminy jest aktem prawa miejscowego, który zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, zaliczany jest do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. W statucie gminy dozwolone jest zatem uszczegółowienie rozwiązań ustrojowych zawartych w ustawach bądź uzupełnienie kwestii, które w ustawach nie znalazły prawnych rozwiązań, o ile ustawa tworzy podstawę do takiej regulacji. Jak przyjęto w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 5 stycznia 2001 roku (III RN 40/00, OSNAPU 2001 nr 13, poz. 424) statut gminy jako akt prawny pochodny i komplementarny względem u.s.g. nie może zawierać postanowień z nią sprzecznych ani też jego postanowienia nie mogą być interpretowane w sposób sprzeczny z przepisami tej ustawy.

Stosownie do art. 1 ust. 1 u.s.g. wspólnotę samorządową tworzą mieszkańcy gminy. Tym samym ustawodawca wskazując na krąg mieszkańców gminy tworzących z mocy prawa wspólnotę samorządową (art. 16 ust. 1 Konstytucji RP, art. 1 ust. 1 u.s.g.), odwołał się wyłącznie do przesłanki zamieszkania, nie wprowadzając żadnych dodatkowych kryteriów bycia członkiem wspólnoty samorządowej. Zdaniem organu nadzoru ustawodawca nie upoważnił organów gminy do podejmowania zabiegów prawotwórczych w tym zakresie poprzez zawężenie wspólnoty samorządowej wyłącznie do osób na stałe zamieszkujących na obszarze gminy. Jedynym ustawowym wymogiem jest fakt bycia członkiem danej społeczności, a więc pozostawania mieszkańcem danej gminy bez względu na czas trwania tego zamieszkiwania. Tym samym uznać należy, iż przyjęty w § 3 ust. 2 Statutu Gminy Brodnica zapis, że wszystkie osoby, które „na stałe” zamieszkują na obszarze Gminy stanowią jej wspólnotę rażąco narusza ww. normę art. 1 ust. 1 u.s.g.

Podnieść należy, że zakres regulacji dotyczącej warunków tworzenia jednostki pomocniczej gminy określa art. 5 ust. 2 u.s.g. przewidując, że jej utworzenie należy do rady gminy, w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy. Jednakże powyższe nie oznacza, że o okolicznościach tych może „zdecydować referendum lokalne”, jak to przewidziano w przepisie § 7 ust. 3 przedmiotowego Statutu. Z przyjętego w Statucie uregulowania wynika, że ww. referendum ma mieć charakter decydujący, ponieważ wolą Rady Gminy Brodnica wynik tego referendum będzie przesądzać o utworzeniu, podziale i zniesieniu jednostki pomocniczej Gminy Brodnica. Także w myśl art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 15 września 2000 roku o referendum lokalnym (t.j. Dz. U. 2016 r. poz. 400 ze zm.) wynik referendum jest rozstrzygający, jeżeli za jednym z rozwiązań w sprawie poddanej pod referendum oddano więcej niż połowę ważnych głosów. Zatem inne konsekwencje prawne wywołuje przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami a inne referendum lokalne. Wprowadzenie obowiązku utworzenia jednostki pomocniczej w wyniku przeprowadzonego w tym temacie referendum lokalnego stanowi w ocenie organu nadzoru rażące naruszenie art. 5 ust. 2 u.s.g.

W myśl przepisu art. 19 ust. 2 u.s.g. zadaniem przewodniczącego 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. Przepis ten jednoznacznie kształtuje usługowy charakter funkcji przewodniczącego w stosunku do rady gminy, przez co nie jest dopuszczalna żadna jej zmiana (por. wyrok NSA z dnia 17 stycznia 2001 roku, II SA 1525/00, CBOSA). Zadania przyznane przewodniczącemu rady mocą art. 19 ust. 2 u.s.g. polegają więc wyłącznie na czynnościach technicznych. Dodatkowo kompetencje przewodniczącego rady związane z czynnościami z zakresu prawa pracy wobec wójta (burmistrza, prezydenta miasta) określił art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1260 ze zm.). W ocenie organu nadzoru żaden z powyższych przepisów nie pozwala przewodniczącemu na reprezentowanie rady na zewnątrz jak i ustanowienie swojego pełnomocnika, o czym mowa w zapisach § 18 ust. 1 oraz § 19 Statutu. Jak podkreślił WSA w Lublinie w wyroku z dnia 18 października 2016 r. (sygn. akt II SA/Lu 544/16) „niewątpliwie w pojęciu organizowania pracy rady oraz prowadzenia obrad rady nie mieści się przyznana w (...) statutu kompetencja przewodniczącego do reprezentowania rady na zewnątrz – ani osobiście, ani poprzez pełnomocnika, dlatego też przepis ten, jako istotnie naruszający prawo, należało wyeliminować z obrotu prawnego”. Przyznanie przewodniczącemu rady na mocy statutu gminy szerszych uprawnień niż dopuszczone przez ustawy powoduje, że statut ten traci swój wykonawczy charakter, stając się samodzielnym źródłem prawa, naruszając w ten sposób granice upoważnienia przyznanego radzie gminy. Ustawodawca w sposób wyraźny wskazał

w art. 19 ust. 2 zdanie drugie u.s.g., iż przewodniczący może tylko wyznaczyć do wykonywania swoich zadań wiceprzewodniczącego. W przypadku nieobecności przewodniczącego jego zadania wykonuje wiceprzewodniczący (zdanie trzecie powołanego przepisu). Mając na uwadze powyższe uznać należy, że § 18 ust. 1 oraz § 19 Statutu Gminy Brodnica rażąco naruszają przywołane normy ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym.

W przepisie § 20 Statutu Gminy Brodnica postanowiono, że „do obowiązków Wiceprzewodniczącego należy wykonywanie zadań zastrzeżonych przez ustawę lub Statut dla Przewodniczącego w razie wakatu na stanowisku Przewodniczącego”. Przepis § 21 stanowi, że *pod nieobecność Przewodniczącego jego zadania wykonuje Wiceprzewodniczący*. W przepisie § 22 Statutu przewidziano, że „w razie jednoczesnego wakatu na stanowiskach Przewodniczącego oraz Wiceprzewodniczącego Rady, przepis § 21 stosuje się odpowiednio do kolejnych Wiceprzewodniczących”. Zaś w § 26 ust. 3 przewidziano że „sesje zwołuje Przewodniczący Rady, lub z jego upoważnienia Wiceprzewodniczący.” Jak już wskazywano uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej jednostki, musi więc respektować unormowania zawarte w aktach prawnych wyższego rzędu (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 września 2011 r., IV SA/Po 659/11; wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 200 r., II OSK 370/07, CBOSA). Podnieść należy, że ustawodawca jednoznacznie rozstrzygnął kwestię realizacji zadań przewodniczącego rady gminy. W myśl przywoływanego art. 19 ust. 2 u.s.g. przewodniczący może wyznaczyć do wykonywania swoich zadań wiceprzewodniczącego zaś w przypadku nieobecności przewodniczącego i niewyznaczenia wiceprzewodniczącego, zadania przewodniczącego wykonuje wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem. Jakakolwiek modyfikacja przepisu ustawowego przez akt prawa miejscowego jest niedopuszczalna i jest uznawana w orzecznictwie za rażące naruszenie prawa, powodujące nieważność aktu (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 30 czerwca 2011 r. w sprawie IV SA/Po 431/11; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 grudnia 2014 r. w sprawie IV SA/Po 746/14; wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 sierpnia 2014 r. w sprawie II SA/Łd 515/15, CBOSA). W konsekwencji jako rażąco naruszające prawo uznać należy przepisy Statutu Gminy Brodnica, które dokonują zmiany uprawnień przewodniczącego i wiceprzewodniczących Rady Gminy Brodnica tj. § 20, § 21, § 22 oraz § 26 ust. 3 w zakresie wyrazów „lub z jego upoważnienia Wiceprzewodniczący”.

W ocenie organu nadzoru przepisem naruszającym dyspozycje art. 11b ust. 1 u.s.g., poprzez ograniczenie jawności posiedzenia Rady Gminy Brodnica jest przepis § 39 ust. 5 Statutu, który przewiduje że „po uprzednim ostrzeżeniu Przewodniczący Rady może nakazać opuszczenie sali tym osobom spośród publiczności, które swoim zachowaniem lub wystąpieniami zakłócają porządek obrad bądź naruszają powagę sesji”. O ograniczeniach zasady jawności decyduje wyłącznie przepis ustawy. Wykluczona jest zatem możliwość ograniczenia lub wyłączenia jawności działania organów gminy na podstawie regulacji pozaustawowej, np. drogą postanowień statutowych (por. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 19 sierpnia 2010 r., II SAB/Rz 30/10, CBOSA).

W przepisie § 54 ust. 3 Statutu postanowiono, że zmiana podjętej uchwały może nastąpić tylko w drodze odrębnej uchwały, podjętej nie wcześniej niż na następnej sesji. Wołą Rady Gminy Brodnica warunku powyższego tego „nie stosuje się w odniesieniu do oczywistych omyłek i błędów pisarskich” (§ 54 ust. 4 przedmiotowego Statutu). Zdaniem organu nadzoru wszelkie zmiany uchwały, będące również oczywistymi omyłkami czy błędami pisarskimi, wymagają właściwego trybu zmiany i tym samym winny być wprowadzone w drodze odrębnej uchwały. Nie ulega wątpliwości, że uchwała jako dokument przyjęty przez radę, nawet jeżeli jest obciążona wadami mającymi charakter oczywistych omyłek, błędów

pisarskich nie może być w jakikolwiek sposób zmieniona przez osoby lub podmioty nieuprawnione, nie mające kompetencji do podejmowania uchwał. Tym samym § 54 ust. 4 Statutu rażąco narusza art. 14 u.s.g., co skutkować musi jego unieważnieniem.

W ocenie organu nadzoru upoważnienie przepisem § 73 ust. 1 Statutu Gminy Brodnica Wójta do wystawiania radnym dokumentu stwierdzającego pełnienie funkcji radnego, podpisanego przez Przewodniczącą Rady stanowi istotne naruszenie prawa. Żaden przepis ustawy nie przyznaje bowiem radzie gminy kompetencji do regulowania kwestii wydawania dokumentów stwierdzających pełnienie funkcji radnego (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 27 stycznia 2009 roku, IV SA/G1 738/08; wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 stycznia 2015 roku, II SA/Wa 1837/14, CBOSA). Jedynie gminna komisja wyborcza wydaje radnym zaświadczenia o wyborze, którego wzór określa Państwowa Komisja Wyborcza (art. 449 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 roku – Kodeks wyborczy, t.j. Dz. U. z 2018 r. 754 ze zm.).

Zgodnie z przepisem § 119 Statutu: „uprawnienia określone w § 117 i § 118 nie znajdują zastosowania:

- 1) w przypadku wyłączenia - na podstawie ustaw – jawności;
- 2) gdy informacja publiczna stanowi tajemnicę chronioną prawnie;
- 3) w odniesieniu do spraw indywidualnych z zakresu administracji publicznej, o ile ustawa nie stanowi inaczej niż art. 73 Kodeksu postępowania administracyjnego”.

Należy stwierdzić, iż 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 2016 r., poz. 1764), 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. Zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 września 2002 r. (K 38/01, OTK-A 2002/5/59), przepis art. 11b ust. 3 u.s.g. odnosi się wyłącznie do aspektów organizacyjnotechnicznych o charakterze lokalnym, właściwym dla danej jednostki samorządu terytorialnego, a związanych z dostępem do dokumentów i korzystaniem z nich. Jak trafnie zauważa Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyroku: „zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich”, rozumiane mogą być wyłącznie jako dyrektywy o charakterze techniczno-organizacyjnym i porządkowym, wskazujące na sposób urzeczywistniania materialnej treści prawa do informacji, którego zakres wyznaczony jest przez art. 61 ust. 1 oraz ust. 2 Konstytucji, a także przez ustawy, o których mowa w art. 61 ust. 3 Konstytucji [...] „zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich” winny być rozumiane w sposób zgodny z Konstytucją oraz odpowiednimi ustawami samorządowymi, jak i wreszcie ustawą o dostępie do informacji publicznej, poświęconej wyłącznie prawu do informacji. Stąd też przyjąć należy, iż upoważnienie zawarte w art. 11b ust. 3 u.s.g. rozumiane być winno w taki sposób, by po pierwsze „zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich” nie dotyczyły w ogóle materialnych treści prawa do informacji, jego zakresu i granic, wyznaczonych przecież przez Konstytucję i ustawy, a po wtóre, by ich rozumienie jako dyrektyw nie oznaczało upoważnienia do unormowania w statutach innych kwestii, niż stricte techniczno-porządkowych i związanych z uwarunkowaniami lokalnymi [...] nie mogą zatem 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. Znaczy to, iż z mocy

prawa z „zasad dostępu do dokumentów i korzystania z nich” wyłączone są takie aspekty proceduralne, które by np.: przesądzały o odpłatności lub bezpłatności dostępu do dokumentów, wyznaczały terminy mogące zagrozić realności tego dostępu itp. Należą tu natomiast takie reguły o charakterze porządkowym, które dotyczą miejsca i czasu udostępniania dokumentów, technicznych uwarunkowań zapoznawania się z ich treścią, czy ich kopiowania, powielania, dokonywania wypisów”. Tymczasem, w ocenie organu nadzoru, postanowienia § 119 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.

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

Otrzymują:

1. Rada Gminy Brodnica
2. Wójt Gminy Brodnica