

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-4131.163.2018.AZie

z dnia 17 października 2018 r.

Rada Gminy Bytnica

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2018.994 j.t. ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr XXVIII/138/2018 Rady Gminy Bytnica z dnia 19 września 2018r. w sprawie Statutu Gminy Bytnica w części: § 8, § 12 ust. 3, § 29, § 30, Oddział 7. Radni (§ 57, § 58), Oddział 8. Wspólne sesje z radami innych jednostek samorządu terytorialnego (§ 59, § 60), § 61 ust. 1, § 63, § 96, § 98.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 19 września 2018r. Rada Gminy Bytnica podjęła uchwałę w sprawie Statutu Gminy Bytnica.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 21 września 2018r.

Dokonana ocena prawna uchwały prowadzi do wniosku, iż akt ten w kwestionowanej części jest niezgodny z prawem, tj. art. 11b ust. 3, art. 18a ust. 2, art. 18b ust. 2, art. 22 ust. 1, art. 23, art. 24, art. 25a, art. 33 ust. 1 i 3, art. 35 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2018.994 j.t. ze zm. – dalej „u.s.g.”) oraz § 137 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz.U.2016.283 j.t.).

Stosownie do treści art. 3 ust. 1, art. 22 i art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, statut gminy należy do przepisów gminnych określających ustrój gminy - organizację wewnętrzną i tryb pracy organów gminy. Również art. 169 ust. 4 Konstytucji RP odsyła do zarysowanych przez ustawodawcę granic, w jakich może być kształtowany w statucie ustrój gminy. Uregulowanie w statucie zagadnień ustrojowych gminy należy do zakresu autonomii (swobody) statutowej gminy. Swoboda statutowa gminy jest jednakże ograniczona, bowiem po pierwsze - rada gminy nie może uregulować szczegółowych kwestii ustrojowych odmiennie niż czynią to przepisy ustawy, po drugie - rada gminy nie może w statucie powtarzać rozwiązań ustrojowych przyjętych w przepisach ustawowych. Rada gminy jest obowiązana uregulować w statucie tylko te zagadnienia ustrojowe, do których uregulowania w drodze statutu została upoważniona przez wyraźny przepis ustawy. Statut gminy, wraz z innymi aktami o charakterze powszechnie obowiązującym, stanowi podstawę działania gminy, organizacji i funkcjonowania gminy oraz jej ustawowo określonych organów. Jak stanowi art. 22 ustawy o samorządzie gminnym, statut gminy określa organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy. Zatem bez wyraźnego upoważnienia rada gminy nie może w statucie powtarzać rozwiązań ustrojowych przyjętych w przepisach ustawowych, ani modyfikować zapisów ustanowionych w ustawie ustrojowej.

Stanowiąc akty prawa miejscowego rada ma obowiązek konstruować je zgodnie z zasadami techniki prawodawczej, które stanowią załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. W myśl § 137 tych zasad w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Nie powinno zatem budzić wątpliwości, że statut gminy nie tylko nie powinien powtarzać przepisów ustawy o samorządzie gminnym, ale także nie może zawierać postanowień sprzecznych z przepisami ustawy. A zatem wszelkie powtórzenia bądź modyfikacja przepisów ustawy o samorządzie gminnym oraz innych ustaw stanowią istotne naruszenie § 137 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej". Potwierdza to orzecznictwo sądowe, z którego wynika, że nie jest dopuszczalne powtórzenie w jakimkolwiek akcie wydanym przez organy samorządowe regulacji ustawowych. Powtórzenie bowiem regulacji ustawowych powoduje ponowne nadanie aktowi ustawowemu klauzuli obowiązania sytuacji, gdy ustawowy akt obowiązuje już na innej podstawie prawnej, zaś organ

samorządowy nie posiada uprawnień do stanowienia aktów rangi ustawy (por. wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia z dnia 22 czerwca 2011r., sygn. akt II SA/Go 321/11).

Kwestionowany Statut zawiera przepisy stanowiące powtórzenie lub modyfikację regulacji ustawowych. Regulacja zawarta w § 8 Statutu narusza przepis art. 35 ust. 3 u.s.g., gdzie ustawodawca wskazał obligatoryjne elementy statutu jednostki pomocniczej. Konstrukcja art. 35 ust. 3 u.s.g. daje radzie gminy możliwość wprowadzenia w statucie jednostki pomocniczej gminy także innych, niewymienionych elementów, jednakże Rada Gminy nie może w statucie uzupełniać rozwiązań ustrojowych przyjętych w przepisach ustawowych, ani modyfikować zapisów ustanowionych w ustawie. Zapisy zawarte w § 29 i § 30 stanowią natomiast powtórzenie regulacji zawartych w art. 24 ust. 3-7 u.s.g. Z kolei zapis § 96 jest modyfikacją przepisu art. 234 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (Dz.U.2017.2077 t.j. ze zm.).

Kolejnym naruszeniem prawa jest określenie przez Radę Gminy w Oddziale 7. Radni (§ 57, § 58) statutu sposobu wykonywania mandatu radnego. Zdaniem organu nadzoru materia ta przekracza zakres upoważnienia ustawowego, zawartego w art. 3, art. 18 ust. 2 pkt 1 u.s.g. i nie dotyczy problemów natury ustrojowej, zastrzeżonych do unormowań statutowych określonych w art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, ale odnosi się do treści art. 23 i 24 ustawy o samorządzie gminnym, określających obowiązki radnych. Na podstawie art. 23 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym: „Radny obowiązany jest kierować się dobrem wspólnoty samorządowej gminy. Radny utrzymuje stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami, a w szczególności przyjmuje zgłaszane przez mieszkańców gminy postulaty i przedstawia je organom gminy do rozpatrzenia, nie jest jednak związany instrukcjami wyborców.” Również wprowadzony przez Radę obowiązek udziału radnego w pracach rady oraz usprawiedliwienia nieobecności na sesji w ocenie organu nadzoru nie znajduje podstawy w przepisach prawa. Zgodnie z art. 24 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. Brak jest jednak przepisów umożliwiających wprowadzenie przez radę gminy wobec poszczególnych radnych żądania usprawiedliwienia nieobecności podczas sesji rady czy też podczas prac komisji rady. Jednocześnie ustawa o samorządzie gminnym zgodnie z przyjętym modelem wolnego mandatu radnego, nie zawiera innego przepisu, który mógłby stanowić podstawę normatywnej regulacji w tym zakresie o charakterze wykonawczym. Natomiast uregulowania zawarte w § 58 ust. 2 wkraczają w kompetencje burmistrza, jako organu wykonawczego gminy i zarazem kierownika urzędu. W myśl art. 33 ust. 1 i 3 ustawy o samorządzie gminnym burmistrz wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy, którego jest kierownikiem. Jako kierownik wykonuje on uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu, oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.

W ocenie organu nadzoru istotną wadą prawną obarczone są również postanowienia Oddziału 8. Wspólne sesje z radami innych jednostek samorządu terytorialnego (§ 59, § 60). W przepisach tych uregulowane zostały kwestie dotyczące odbywania przez Radę wspólnych sesji z radami innymi jednostek samorządu terytorialnego. Przewidując w statucie możliwość odbywania przez Radę wspólnych sesji z radami innymi jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności dla rozpatrzenia i rozstrzygnięcia ich wspólnych spraw (§ 59 ust. 1), Rada w dalszych przepisach postanowiła, iż sesje te organizują przewodniczący jednostek samorządu terytorialnego (§ 59 ust. 2), a zawiadomienie o wspólnej sesji podpisują wspólnie przewodniczący lub upoważnieni wiceprzewodniczący zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego (§ 59 ust. 3). W przepisach § 60 statutu Rada zadecydowała, że koszty wspólnej sesji ponoszą równomiernie zainteresowane jednostki samorządu terytorialnego, chyba że radni uczestniczący we wspólnej sesji postanowią inaczej (ust. 1), jak również, że przebieg wspólnych obrad może być uregulowany wspólnym regulaminem uchwalonym przed przystąpieniem do obrad (ust. 2). Powyższe regulacje nie znajdują uzasadnienia prawnego i zostały przyjęte z przekroczeniem upoważnienia określonego przepisami ustawy o samorządzie gminnym. Ustawodawca w art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym upoważnił radę gminy do określenia w statucie gminy organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy organów gminy. Mając na względzie konstytucyjnie zagwarantowaną samodzielność poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 i nast. Konstytucji RP), jak również ograniczenie mocy obowiązującej aktów prawa miejscowego do obszaru działania organów, które je ustanowiły (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP) uznać należy, iż na podstawie art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym rada gminy może określić organizację wewnętrzną i tryb pracy organów jedynie tej

konkretnie gminy, której jest organem stanowiącym. Nie do przyjęcia jest w obecnie obowiązującym porządku prawnym, aby przepisy statutowe jednej gminy ingerowały w jakikolwiek sposób w organizację wewnętrzną czy też tryb pracy organów innej gminy. Ponadto, jak słusznie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 5 lutego 2015r. (sygn. akt III SA/Lu 647/14), formy współdziałania gmin w realizacji zadań publicznych uregulowane zostały ustawowo. Ustawa o samorządzie gminnym przewiduje, że współdziałanie to może odbywać się w ramach prawa publicznego (administracyjnego) lub prywatnego (cywilnego). Współdziałanie gmin w pierwszej z wymienionych form następuje na podstawie porozumień (art. 8 ust. 2a, art. 74), w ramach stowarzyszeń (rozdział 9) i związków międzygminnych (art. 64-73a). W ramach tych rozwiązań gmina ma możliwość realizowania swoich zadań poprzez dokonywanie odpowiednich czynności, prawnie doniosłych. Nie ma natomiast takiej możliwości w przypadku wspólnych sesji poszczególnych rad, które są formą współpracy o charakterze tylko i wyłącznie faktycznym. W ujęciu prawnym wspólne sesje należy traktować jako przeprowadzone w tym samym miejscu i czasie odrębne sesje poszczególnych rad, które mogą realizować własne kompetencje, podejmując w ich zakresie odrębne uchwały. Wspólnie obradujące rady nie są więc jednolitym organem, który posiada możliwość dokonywania jakichkolwiek czynności prawnych we własnym imieniu.

Zgodnie z treścią art. 18a ust. 2 ustawy w skład komisji rewizyjnej wchodzi radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów, z wyjątkiem radnych pełniących funkcje, o których mowa w art. 19 ust. 1. Natomiast stosownie do art. 18b ust. 2 u.s.g. w skład komisji skarg, wniosków i petycji wchodzi radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów, z wyjątkiem radnych pełniących funkcje, o których mowa w art. 19 ust. 1. Wskazać należy na szczególną pozycję komisji rewizyjnej i komisji skarg, wniosków i petycji. Utworzenie tych komisji przez radę gminy jest obowiązkowe. Ponadto ustawowo został określony ich skład. Wchodzić do nich mogą bowiem wyłącznie radni, którzy nie pełnią funkcji przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego rady, a ponadto w ich skład muszą wchodzić przedstawiciele wszystkich klubów. Skład ilościowy komisji rewizyjnej i komisji skarg, wniosków i petycji zależy od uznania rady, jednakże w komisjach tych liczba członków musi być tak ukształtowana, aby każdy z klubów był reprezentowany przez co najmniej jednego radnego. Nie jest zatem dopuszczalne wybranie składu komisji rewizyjnej i komisji skarg, wniosków i petycji w którym pominięty zostałby przedstawiciel chociażby jednego z klubów. Przepisy § 12 ust. 3 i § 61 ust. 1 statutu, które sztywno określają, maksymalną liczbę członków ww. komisji (3-5 członków komisji rewizyjnej, a pozostałych komisji 3-8 członków), w sposób bezsprzeczny naruszają normę art. 18a ust. 2 oraz 18b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, gwarantującą przedstawicielom wszystkich klubów wejście w skład komisji rewizyjnej oraz komisji skarg, wniosków i petycji (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 lipca 2007r., sygn. akt VIII SA/Wa 304/07).

Również regulacje § 63 uchwały podjęte zostały z istotnym naruszeniem art. 25a ustawy o samorządzie gminnym. Rada postanowiła, że: „1. Członkowie Komisji rewizyjnej podlegają wyłączeniu od udziału w jej działaniach w sprawach, w których może powstać podejrzenie o ich stronnictwo lub interesowność. 2. W sprawie wyłączenia poszczególnych członków decyduje pisemnie Przewodniczący Komisji Rewizyjnej. 3. O wyłączeniu przewodniczącego komisji rewizyjnej decyduje rada. 4. Wyłączony członek Komisji Rewizyjnej może odwołać się na piśmie od decyzji o wyłączeniu do rady w terminie 3 dni od daty powzięcia wiadomości o treści tej decyzji”. Tymczasem zgodnie z art. 25a ustawy o samorządzie gminnym: „Radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego.”. Ustawa przewiduje więc wyłączenie radnego jedynie w głosowaniu w radzie lub w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego. Ustawodawca nie przewidział wyłączenia od działania w sprawach, w których może powstać podejrzenie o ich stronnictwo lub interesowność. Użyte w ustawie określenie „interes prawny” jest przy tym pojęciem obiektywnym w odróżnieniu od okoliczności mogących wywołać wątpliwości (podejrzenie o stronnictwo lub interesowność), które mają charakter subiektywny. 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. 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. Ponadto należy wskazać, iż zgodnie z powołanym art. 25a ustawy wyłączenie dotyczy samego głosowania w radzie, czy komisji, a nie pracy w radzie, czy komisji, w tym także „udziału w działaniach”.

Obowiązek sporządzania i udostępniania protokołów z sesji rady gminy znajduje podstawę w art. 19 ustawy z 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U.2018.1330 j.t. ze zm.). Przewiduje on, że kolegialne organy władzy publicznej pochodzące z powszechnych wyborów, do których niewątpliwie należy rada gminy, sporządzają i udostępniają protokoły lub stenogramy swoich obrad, chyba że sporządzą i udostępnią materiały audiowizualne lub teleinformatyczne rejestrujące w pełni te obrady. Zgodnie natomiast z art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej, prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienie do dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, przy czym art. 7 ust. 1 pkt 3 wskazuje, że udostępnianie informacji publicznych następuje w drodze wstępu na posiedzenia tych organów, udostępniania materiałów, w tym audiowizualnych i teleinformatycznych, dokumentujących te posiedzenia. Z kolei ustawa o samorządzie gminnym w art. 11b ust. 1 statuuje jawność działalności organów gminy, precyzując w ust. 2, iż 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. Biorąc pod uwagę przytoczone przepisy, nie ulega wątpliwości, że protokół sesji rady gminy jest jawny i podlega udostępnieniu. Nie można jednak uzależniać udostępnienia protokołu z sesji rady gminy od jego formalnego przyjęcia przez radę gminy, co uczyniono na mocy § 98 badanego statutu. Fakt przyjęcia protokołu sesji nie ma bowiem znaczenia dla zakwalifikowania tego dokumentu jako informacji publicznej, ponieważ niezależnie od tego, czy został przyjęty, czy nie, stanowi informację publiczną podlegającą udostępnieniu. Tak więc postanowienia statutu gminy uzależniające udostępnienie protokołu z sesji rady gminy od jego uprzedniego formalnego przyjęcia przez tę radę, w sposób nieuprawniony ograniczają dostęp do informacji publicznej (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia z dnia 6 listopada 2008r., sygn. akt III SA/Wr 418/08).

Mając na względzie powyższe, orzeczono jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Paweł Witt