



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia wtorek, 9 maja 2023 r.

Poz. 2723

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.101.2023 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 5 maja 2023 r.

Działając na podstawie art.18 ust.2 pkt 1, art.85, art.86 i art.91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023r. poz.40)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

-§ 55 ust.4-7, § 67, § 69 ust.2, § 99 i § 100 ust.2 uchwały Nr LVIII/573/2023 Rady Gminy Bukowsko z dnia 3 kwietnia 2023r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Bukowsko.

Uzasadnienie

Uchwała Nr LVIII/573/2023 Rady Gminy Bukowsko w sprawie przyjęcia Statutu Gminy Bukowsko została doręczona Wojewodzie Podkarpackiemu 13 kwietnia 2023r.

Materialnoprawną podstawę podjęcia ww. uchwały stanowi art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie statutu gminy. Nie budzi zatem wątpliwości uprawnienie rady gminy do podjęcia uchwały w tym przedmiocie. W myśl przepisów ustawy statut gminy stanowi m.in. o jej ustroju (art.3 ust.1), zasadach tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej (art.5 ust.3), określa organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy (art. 22 ust. 1), zasady działania klubów radnych (art. 23 ust. 4), zasady i tryb działania komisji rewizyjnej oraz komisji skarg, wniosków i petycji (art.18a ust. 5, art. 18b ust. 3), zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich (art. 11b ust.3), zasady uczestniczenia przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej w pracach rady gminy (art. 37a ust. 1 ustawy), uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy (art. 51 ust. 3 ustawy).

Udzielona radzie gminy kompetencja ma szeroki zakres, co jednak nie oznacza dowolności w zakresie ustalania treści statutu gminy. Statut jest aktem prawa miejscowego. Zgodnie zaś z treścią art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego, obowiązujące na obszarze działania tych organów, jedynie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, a działania muszą mieścić się w granicach i na podstawie prawa (art.7 Konstytucji RP).

Analiza treści przytoczonych przepisów ustawy ustrojowej prowadzi do wniosku, że zawierają one szczegółowe upoważnienie ustawowe, określające materię, jaką pozostawiono uregulowaniu w drodze aktu prawa miejscowego.

Po dokonaniu analizy podjętej uchwały organ nadzoru stwierdził, że część postanowień Statutu narusza przepisy ustawy o samorządzie gminnym. Naruszenia te polegają bądź na wprowadzeniu regulacji sprzecznych z ustawą, w tym polegających na niedopuszczalnej jej modyfikacji, bądź na ustanowieniu postanowień wykraczających poza przyznaną radzie delegację do podejmowania określonej działalności uchwałodawczej.

W § 55 ust.4- 7 Statutu rada przewidziała możliwość reasumpcji głosowania w przypadku gdy wynik głosowania budzi uzasadnione wątpliwości.

Z powyższego wynika, iż rada wprowadziła otwarty katalog przypadków kiedy może dojść do reasumpcji głosowania, a mianowicie „w sytuacji, gdy wynik głosowania budzi wątpliwości”. Nawet w braku stosownej regulacji (zarówno ustawowej jak i statutowej), reasumpcja głosowania powinna być dopuszczalna jedynie w razie zaistnienia szczególnych okoliczności dotyczących przebiegu głosowania, obliczenia jego wyników lub wprowadzenia w błąd radnych co do głosowania.

Akt głosowania jest aktem wiążącym o charakterze normatywnym, a zatem reasumpcja, rozumiana jako przeprowadzenie drugiego głosowania, nie może prowadzić do ponowienia głosowania tylko w celu uzyskania określonego wyniku. Działanie takie byłoby działaniem sprzecznym z prawem. Stworzenie precedensu polegającego na dokonywaniu reasumpcji głosowania w danej sprawie, w każdym przypadku zgłoszenia wniosku o reasumpcję, godzi nie tylko w zasadę zaufania obywateli wobec organów władzy publicznej, lecz także w konstytucyjną zasadę demokratycznego państwa prawnego.

Ustawa o samorządzie gminnym w ramach materii statutu nie upoważnia również do wprowadzenia regulacji, która znalazła się w § 67 Statutu, dotyczącej spotkań radnego gminy z jej mieszkańcami w siedzibie urzędu, w sprawach dotyczących gminy i jej mieszkańców. W takim wypadku koszty organizacji tych spotkań przeniesione byłyby na gminę. Ustawodawca nie nałożył żadnych obowiązków na urząd gminy (czy kierującego nim wójta) w zakresie zapewnienia radnym warunków do organizowania spotkań z mieszkańcami gminy.

W § 69 ust.2 Statutu Rada Gminy określiła, że zadaniem Komisji jest kontrola działalności Wójta i podporządkowanych mu jednostek organizacyjnych. Taki zapis uchwały spowodował nieuprawnione zawężenie uprawnień kontrolnych rady gminy. Zgodnie z art.18a ust.1 ustawy rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy; w tym celu powołuje komisję rewizyjną.

W rozdziale IX Statutu określono tryb pracy Wójta Gminy. W tym zakresie Rada Gminy w sposób nieuprawniony dokonała powtórzeń i modyfikacji przepisów ustawowych, a ponadto wykroczyła poza delegację ustawową określając zakres zadań i obowiązków organu wykonawczego gminy. Zgodnie z przepisami ustawy, w statucie gminy określa się m.in. ustrój gminy i organizację wewnętrzną oraz tryb pracy jej organów. W ocenie organu nadzoru w pojęciu organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy organów gminy nie mieści się jednak określenie zakresu zadań wójta. Kompetencje wójta gminy określają ustawy, w tym przepisy ustawy o samorządzie gminnym (art. 30), natomiast niedopuszczalne jest określanie ich w drodze statutu gminy, którego regulacje takich spraw nie obejmują. Rada gminy nie może w statucie powtarzać rozwiązań ustrojowych przyjętych w przepisach ustawowych, a tym bardziej modyfikować tych przepisów. Udzielona radzie gminy kompetencja ma szeroki zakres, co jednak nie oznacza dowolności w zakresie ustalania statutu. „Statut gminy jest aktem prawa miejscowego, a zatem zastosowanie znajduje 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. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy; zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, a działania muszą mieścić się w granicach i na podstawie prawa.

Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym do zadań wójta należy w szczególności: przygotowywanie projektów uchwał rady gminy, opracowywanie programów rozwoju w trybie określonym w przepisach o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, a także określanie sposobu wykonywania uchwał. Ponadto, zgodnie z ustawą, wójt odpowiedzialny jest za gospodarowanie mieniem komunalnym, wykonywanie budżetu, zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.

Przekroczeniem delegacji ustawowej jest także regulacja § 100 ust.2 Statutu, w której Rada Gminy określiła zasady dostępu i korzystania przez obywateli z dokumentów poprzez zakaz określonych zachowań.

Należy wskazać, iż art. 11b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym stanowi o umocowaniu rady do określenia w statucie aspektów proceduralnych, wskazujących na sposób urzeczywistnienia prawa do informacji, takich jak określenie ogólnych reguł czy technicznych możliwości zapoznania się z ich treścią. Na uwagę zasługują też poglądy orzecznictwa sądownoadministracyjnego oraz Trybunału Konstytucyjnego, z których wynika, iż omawiane zasady dotyczą takich reguł o charakterze porządkowym, które dotyczą miejsca i czasu udostępniania dokumentów, technicznych uwarunkowań zapoznawania się z ich treścią, czy ich kopiowania, powielania, dokonywania wypisów (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 września 2002 r., sygn. akt K 38/01, OTK 2002/2/5/59, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 15 listopada 2006 r., sygn. akt II

SA/OI 740/06, niepubl.)" (wyrok WSA w Opolu z dnia 14 maja 2009 r. sygn. akt. II SA/Op 114/09 Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W myśl art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022r. poz. 902) każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie.

Regulacje statutu dotyczące „zasad dostępu do dokumentów i korzystania z nich” nie mogą dotyczyć kwestii unormowanych w ustawie o dostępie do informacji publicznej i innych ustawach oraz w Konstytucji RP. Przepisy statutowe nie mogą 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.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały w części określonej w sentencji rozstrzygnięcia jest uzasadnione.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A, wniesiona za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Małgorzata Wąsacz
Zastępca Dyrektora Wydziału Prawnego i Nadzoru