



Poznań, 29 listopada 2018 r.

## WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.642.2018.22

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

**orzekam**

nieważność § 40 ust. 5, § 46 ust. 3, § 57 ust. 4, § 92 ust. 5, § 95 ust. 2 oraz § 118 uchwały nr 437/XLII/18 Rady Miejskiej Gminy Ślesin z dnia 17 października 2018 roku w sprawie Statutu Gminy Ślesin - ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### Uzasadnienie

Na sesji 17 października 2018 r. Rada Miejska Gminy Ślesin podjęła uchwałę nr 437/XLII/18 w sprawie Statutu Gminy Ślesin, zwaną dalej: „uchwałą” lub „Statutem”.

Jako podstawę prawną uchwały powołano art. 3 ust. 1, 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.)

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu 2 listopada 2018 r.

**Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje:**

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.), zwanej 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. 11b 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 uczestniczenia 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 ustalania statutu gminy. Organy władzy publicznej zobligowane są do działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.; Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.; dalej: „Konstytucja RP”). 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 Konstytucji RP (art. 169 ust. 4) 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.

Rada gminy, uchwalając statut gminy, zobowiązana jest do przestrzegania zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez u.s.g., a regulacje statutowe nie mogą pozostawać w sprzeczności ani z powołaną ustawą, ani też z żadnym innym aktem wyższego rzędu. Ponadto rada gminy, realizując upoważnienie ustawowe, nie może wkraczać w materię już uregulowaną ustawą, co oznacza zarówno zakaz powtarzania w akcie prawa miejscowego przepisów ustaw, jak również ich modyfikacji (chyba że przepis upoważniający wyraźnie na to zezwala).

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

W § 40 ust. 5 Statutu dopuszczono możliwość nakazania przez Przewodniczącego Rady opuszczenia sali tym osobom spośród publiczności, które swoim zachowaniem lub wystąpieniem zakłócają porządek obrad bądź naruszają powagę sesji. Należy wskazać, iż art. 11 b ust. 1 u.s.g. jednoznacznie wskazuje, że działalność organów gminy jest jawna, a ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw. W ust. 2 tego przepisu ustawodawca sprecyzował, że jawność działania organów gminy obejmuje w szczególności „prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji (...)”. W ocenie organu nadzoru wprowadzenie do statutu gminy, a zatem do aktu prawa miejscowego, sankcji w postaci nakazu opuszczenia przez osobę z publiczności sali w trakcie trwania sesji rady gminy, przy czym o nałożeniu takiej sankcji miałby decydować przewodniczący rady, narusza zasadę jawności działania organów gminy wyrażoną w art. 61 Konstytucji RP oraz art. 11b ust. 1 i 2 u.s.g. W wyroku z dnia 20 marca 2003 r. Naczelny Sąd Administracyjny (sygn. akt II SA/Gd 1529/02) stwierdził: „jak wynika z art. 61 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 11b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1591 ze zm.) i art. 3 ust. 1 pkt 3 i art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112 poz. 1198) prawo wstępu na obrady rady gminy nie może być ograniczone ze względu na ochronę porządku publicznego. W związku z tym ochrona porządku publicznego podczas sesji rady gminy musi być zapewniona w inny sposób aniżeli poprzez ustanowienie zakazu wstępu publiczności na salę obrad”.

W przepisach § 46 ust. 3 oraz § 57 ust. 4 Statutu dopuszczono możliwość korygowania oczywistych omyłek i błędów pisarskich bez zmiany podjętej uchwały w drodze odrębnej uchwały. Należy wskazać, iż żaden przepis u.s.g. nie wskazuje na możliwość sprostowania oczywistych omyłek pisarskich czy rachunkowych w uchwałach. Uchwała jako dokument przyjęty przez radę, nawet jeżeli jest obarczona wadami mającymi charakter oczywistych omyłek, nie może być w jakikolwiek sposób zmieniona przez osoby lub podmioty nieuprawnione, nie mające kompetencji do podejmowania uchwał. Organ nadzoru w pełni podziela pogląd, iż jedyną prawnie dopuszczalną formą usunięcia błędów w uchwale rady gminy, nawet tych które wydają się być oczywiste, np. pisarskich, jest zmiana takiego aktu (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 30 września 2010 r., sygn. akt II SA/Kr 901/10).

W § 92 ust. 5 Statutu rada postanowiła, że „w posiedzeniu Komisji Rewizyjnej mogą brać udział tylko jej członkowie oraz zaproszone osoby”. W ocenie organu nadzoru postanowienie to jest sprzeczne z przepisami art. 11b ust. 1 i 2 u.s.g. Przypomnieć należy, że ustawodawca w przepisach tych zapewnia jawność działania organów gminy między innymi poprzez prawo obywateli do wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji. Jak wcześniej wskazano, ograniczenie jawności może nastąpić tylko w przypadkach określonych ustawami. Dotyczy to w szczególności sytuacji, w których przedmiotem



informacji są prawnie chronione tajemnice 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 zaś przepisy statutu gminy. W świetle tychże regulacji rada nie była uprawniona do wprowadzenia w statucie gminy zapisu ograniczającego udział w posiedzeniu komisji rewizyjnej osób niebędących członkami tej komisji tylko do osób zaproszonych.

Z § 95 ust. 2 Statutu wynika, że w przypadku, gdy skorzystanie przez Komisję Rewizyjną z porad, opinii i ekspertyz osób posiadających wiedzę fachową w zakresie związanym z przedmiotem jej działania, wymaga zawarcia odrębnej umowy i dokonania wypłaty wynagrodzenia ze środków komunalnych, Przewodniczący Komisji Rewizyjnej przedstawia sprawę na posiedzeniu Rady, celem podjęcia uchwały zobowiązującej osobę zarządzającą mieniem komunalnym do zawarcia stosownej umowy w imieniu Gminy. W ocenie organu nadzoru takie unormowanie pozbawione jest podstaw prawnych i narusza art. 60 u.s.g. Zaciąganie zobowiązań oraz dokonywanie wypłat w związku z umowami za świadczenie usług mieści się w pojęciu gminnej gospodarki finansowej. Zgodnie z art. 60 u.s.g. za gospodarkę finansową gminy odpowiada wójt (ust. 1). Wójt jest dysponentem budżetu i jemu też przysługuje wyłączne prawo między innymi do zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych mu przez radę gminy oraz do dokonywania wydatków budżetowych (art. 60 ust. 2 pkt 1 i 3 u.s.g.). Realizując swoje wyłączne kompetencje burmistrz jest w pełni samodzielny. Rada gminy nie może udzielać mu w tym zakresie zaleceń, ani też zobowiązywać go do podejmowania czynności prawnych z określonymi osobami. Natomiast kompetencje rady gminy w zakresie gospodarki finansowej obejmują uchwalenie budżetu, a nie dysponowanie wydzielonymi w nim środkami. Stanowisko to znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 maja 2005 r., sygn. akt III SA/Wr 26/04; wyrok WSA w Lublinie z dnia 5 lutego 2015 r., sygn. akt III SA/Lu 647/14).

Zgodnie z § 118 uchwały: „Uprawnienia określone w § 116 i § 117 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 2018 r. poz. 1330 ze zm.), 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 lub centralnym repozytorium, jest udostępniana na wniosek. Informacja publiczna, która może być niezwłocznie udostępniona, jest udostępniana w formie ustnej lub pisemnej bez pisemnego wniosku (art. 10 cyt. wyżej ustawy). 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 organizacyjno - technicznych 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”. W ocenie organu nadzoru postanowienia § 118 uchwały nie stanowią przepisów o charakterze organizacyjno-technicznym w powyższym rozumieniu. Ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej wynikają wprost z art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej, dlatego uznać należy, że przedmiotowa regulacja narusza w sposób istotny obowiązujące przepisy prawa.

Organ nadzoru wskazuje ponadto na nieistotne naruszenie prawa polegające na zamieszczeniu w przepisach Statutu błędnych odesłań do innych jednostek redakcyjnych lub systematyzacyjnych. I tak: w § 9 ust. 7 Statutu winno być odesłanie do ust. 6 zamiast do ust. 7; w § 22 Statutu zawarto niejasne odesłanie do § 23; zasady i tryb działania Komisji Rewizyjnej określa rozdział IX, a nie VI Statutu, natomiast zasady i tryb działania Komisji Skarg, Wniosków i Petycji – rozdział X, a nie VII (§ 67 ust. 2 i 3 uchwały); w § 81 ust. 1 Statutu odwołano się do „kryteriów ustalonych w § 87 ust. 1”, podczas gdy kryteria kontroli dokonywanej przez Komisję Rewizyjną ustalone zostały w § 79 ust. 1 Statutu.

Mając na uwadze powyższe niniejsze rozstrzygnięcie jest w pełni uzasadnione.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski  
Zbigniew Hoffmann

Otrzymują:  
Rada Miejska Gminy Ślesin  
Burmistrz Miasta i Gminy Ślesin