



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 19 listopada 2015 r.

Poz. 3724

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.148.2015.DM WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 17 listopada 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j. t. Dz. U. z 2015 r. poz. 1515),

stwierdzam nieważność

§ 9 ust. 1, § 17, § 25 ust. 2, § 52 ust. 1 w części: „w uzgodnieniu z Przewodniczącym Rady”, § 52 ust. 2, § 75, § 117 w części: „po ich formalnym przyjęciu” i § 121 ust. 1 załącznika do uchwały nr IX/38/15 Rady Gminy Narew z dnia 12 października 2015 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Narew.

UZASADNIENIE

W dniu 12 października 2015 r. Rada Gminy Narew podjęła uchwałę nr IX/38/15 Rady Gminy Narew w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Narew, która w dniu 19 października 2015 r. wpłynęła do organu nadzoru.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż niektóre zapisy badanej uchwały podjęte zostały z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym 10 listopada 2015 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia ich nieważności.

W § 9 ust. 1 Statutu Rada Gminy postanowiła, że: „Przewodniczący organu wykonawczego jednostki pomocniczej ma obowiązek uczestniczyć w sesjach Rady”, a następnie w § 25 ust. 2 dokonała tożsamego zapisu stanowiąc, iż „Do udziału w sesjach Rady są zobowiązani (...) sołtysi”.

W ocenie organu nadzoru powyższy zapis nie reguluje w sposób prawidłowy zasad uczestnictwa przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej w pracach rady gminy i stoi w sprzeczności z art. 37a ustawy o samorządzie gminnym, który przyznaje organowi wykonawczemu jednostki pomocniczej wyłącznie uprawnienie do uczestniczenia w pracach rady gminy. To zatem od swobodnego uznania tego organu zależy, czy weźmie on udział w pracach rady, czy też nie będzie w nich uczestniczył. Uczestnictwo w pracach rady gminy zostało ukształtowane jako uprawnienie przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej, nie zaś jako jego obowiązek, w konsekwencji nie musi on więc z niego korzystać. Nie może także zostać do tego zobowiązany przepisami statutu, czy innej uchwały rady gminy.

W ocenie organu nadzoru za niezgodne z prawem należy uznać regulacje zawarte w § 17 oraz § 52 ust. 1 statutu. Zgodnie z treścią wskazanych przepisów określony został zakres zadań przewodniczącego rady gminy, który nie znajduje umocowania w obowiązujących przepisach prawa. Zadania związane z pełnieniem funkcji przewodniczącego rady gminy wynikają wprost z przepisów ustawy o samorządzie gminnym i mają charakter materialno-techniczny. Polegają one wyłącznie na organizowaniu pracy rady oraz zwoływaniu i prowadzeniu jej obrad (art. 19 ust. 2 zdanie pierwsze oraz art. 20 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Powołane przepisy jednoznacznie kształtują usługowy charakter funkcji przewodniczącego w stosunku do rady gminy. Nie ma zatem podstawy do przyznania przewodniczącemu organu stanowiącego gminy jakichkolwiek innych uprawnień – w tym przypadku do reprezentowania rady na zewnątrz i uzgadnianie czynności w zakresie obsługi biurowej sesji – niż te, które wynikają z przywołanych przepisów.

Mocą § 25 ust. 2 Rada przyjęła, że: „Do udziału w sesjach Rady są zobowiązani kierownicy gminnych jednostek organizacyjnych podlegających kontroli Rady”. Przepis ten w istocie przewiduje obowiązek wymienionych w nim osób do uczestnictwa w sesjach. Należy zauważyć, iż kierownicy gminnych jednostek organizacyjnych są pracownikami samorządowymi w rozumieniu ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (j. t. Dz. U. z 2014 r. poz. 1202 z późn. zm.). Zgodnie z art. 7 pkt 1 ustawy czynności z zakresu prawa pracy wobec kierownika jednostki organizacyjnej wykonuje wójt. W świetle art. 33 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym kierownikiem urzędu jest wójt. W myśl ust. 5 tego przepisu kierownik urzędu wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.

Odnosząc powyższe na grunt niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego kierownik gminnej jednostki organizacyjnej podlega służbowo wójtowi, co oznacza, że tylko on, jako zwierzchnik służbowy, władny jest wydawać polecenia służbowe i zobowiązać do udziału w sesjach. Rada Gminy normując te kwestie w statucie gminy wkroczyła w wyłączne kompetencje Wójta Gminy Narew.

Wskazać ponadto należy, iż sołtys jako organ wykonawczy jednostki pomocniczej może ale nie musi uczestniczyć w pracach rady gminy na zasadach określonych w statucie gminy, bez prawa udziału w głosowaniu. Przewodniczący rady gminy jest każdorazowo zobowiązany do zawiadamiania, na takich samych zasadach jak radnych, przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej o sesji rady gminy (art. 37a u.s.g.). Ale to od swobodnego uznania sołtysa zależy, czy weźmie on udział w posiedzeniu rady gminy, czy też nie będzie w nim uczestniczył. Rada gminy w drodze uchwały nie może przekształcać uprawnień ustawowych określonych podmiotów w ich obowiązek prawny - nie może nałożyć obowiązku uczestnictwa sołtysa w sesjach rady gminy.

W § 52 ust. 2 statutu przyjęto, że pracownik Urzędu Gminy podlega w sprawach merytorycznych Przewodniczącemu Rady. W zakresie bezprawności nakładania na pracowników urzędu gminy obowiązków pracowniczych w drodze statutu gminy należy odesłać odpowiednio do uwag wskazanych we wcześniejszej części rozstrzygnięcia.

Ponadto, wójt jest kierownikiem urzędu i zwierzchnikiem służbowym wszystkich pracowników urzędu (art. 33 ust. 3 i 5 ustawy o samorządzie gminnym). Z powyższych regulacji wynika, iż określenie zakresu zadań poszczególnych pracowników należy do wójta gminy i stanowi przedmiot regulaminu organizacyjnego urzędu, będącego zarządzeniem organu wykonawczego gminy a nie materią statutową regulowaną przez organ stanowiący gminy w drodze uchwały.

Postępowanie nadzorcze wykazało, iż zapis § 75 badanego Statutu normującego kwestię możliwości wnioskowania przez Przewodniczącego Rady o udzielenie radnemu upomnienia w przypadku notorycznego uchylania się przez niego od wykonywania obowiązków nie znajduje umocowania w obowiązujących przepisach prawa. W ocenie organu nadzoru radny odpowiada przed swoimi wyborcami, a nie przed Radą. Brak jest zatem jakichkolwiek podstaw ustawowych do stanowienia przepisów dyscyplinujących radnych w obrębie samej rady. „Mandat radnego jest wolny od instrukcji wyborców. Tym bardziej wolny jest od odpowiedzialności przed innymi radnymi, przewodniczącym rady, przewodniczącym komisji. Ustawodawca miał do wyboru dwa istotne dobra: (1) swobodę radnego w wykonywaniu swego mandatu bez skrepowania naciskami i ograniczeniami oraz (2) efektywność i dyscyplinę pracy radnego. Trafnie ustawodawca uznał, że łączenie tych dwóch dyrektyw jest bardzo ryzykowne i zdecydował, że pierwszeństwo ma troska o zapewnienie radnym swobody działania. Dlatego Rada nie miała podstawy ustalania jakiegokolwiek formy odpowiedzialności dyscyplinarnej radnych” (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 9 marca 2004 r., sygn. akt. II SA/Kr 3167/03).

Rada Gminy Narew w § 117 kwestionowanego Statutu ustaliła, iż: „Protokoły z posiedzeń Rady i Komisji oraz innych kolegialnych gremiów Gminy podlegają udostępnieniu po ich formalnym przyjęciu”. Taki zapis legislacyjny stanowi bezprawne ograniczenie dostępu obywateli do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych.

Zagadnienie to zostało rozstrzygnięte w orzecznictwie, które słusznie opowiedziało się za obowiązkiem udostępniania tego rodzaju protokołów wskazując, że uzależnianie udostępnienia protokołu od jego przyjęcia stoi w sprzeczności z art. 61 Konstytucji RP. Wskazać należy bowiem, że przyjęcie protokołu z sesji nie ma znaczenia dla zakwalifikowania tego dokumentu jako informacji publicznej, gdyż protokół z sesji niezależnie od tego, czy został przyjęty czy nie stanowi taką informację, a co za tym idzie podlega udostępnieniu (vide: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 7 listopada 2008 r., III SA/Wr 418/08).

Wyjaśniając, dodać warto, iż w momencie sporządzenia i podpisania protokołu przez protokolanta i przewodniczącego rady, staje się on informacją publiczną, która powinna być udostępniona każdemu zainteresowanemu, bez stawiania żadnych dodatkowych warunków.

W Rozdziale 9 Rada Gminy Narew określiła zasady dostępu i korzystania przez obywateli do dokumentów Rady, Komisji i Wójta. Podstawę materialnoprawną przedmiotowej regulacji stanowi przepis art. 11b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich określa statut.

Przytoczony przepis ustawy może dotyczyć jedynie aspektów organizacyjno–technicznych o charakterze lokalnym, właściwych dla danej jednostki samorządu terytorialnego, a związanych z dostępem do dokumentów i korzystaniem z nich. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 16 września 2002 r., sygn. akt K 38/01 OTK-A 2002 Nr 5, poz. 59, użyte w art. 11b ust. 3 wyrażenie „zasady” odnosić się może jedynie do tych dyrektyw proceduralnych, które mają wyłącznie charakter techniczno–organizacyjny, a zarazem wskazują na sposób urzeczywistnienia materialnej treści prawa do informacji. Dyrektywy takie mogą dotyczyć tylko kwestii o stricte techniczno–porządkowym charakterze, jak – przykładowo – określenie czasu urzędowania, w którym dany dokument będzie udostępniany, wskazanie jednostki organizacyjnej odpowiedzialnej za udostępnienie określonych dokumentów, sprecyzowanie zasad, w oparciu o które odbywać się będzie ich kopiowanie, powielanie, dokonywanie wypisów itp.

Zatem, regulacje statutu dotyczące „zasad dostępu do dokumentów i korzystania z nich” nie mogą dotyczyć kwestii unormowanych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (j. t. Dz. U. z 2014 r. poz. 782 z późn. zm.) i innych ustawach oraz w Konstytucji RP. Tym samym, przepisy statutowe nie mogą obejmować zagadnień dotyczących materialnych aspektów wskazanego prawa obywatelskiego, ani też aspektów proceduralnych dostępu do dokumentów i korzystania z nich, które mogłyby mieć wpływ na kształtowanie zakresu prawa do informacji lub jego realizację.

W aspekcie merytorycznym, istotne jest podkreślenie, iż stosownie do treści art. 10 ww. ustawy informacja publiczna, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej lub centralnym repozytorium, jest udostępniana na wniosek (ust. 1). Informacja publiczna, która może być niezwłocznie udostępniona, jest udostępniana w formie ustnej lub pisemnej bez pisemnego wniosku (ust. 2). Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 16 marca 2009 r., sygn. akt I OSK 1277/08 Lex nr 529939, zauważa, iż „wniosek o udzielenie informacji publicznej może przybrać każdą formę, o ile wynika z niego sposób jasny, co jest przedmiotem wniosku. Wniosek taki wszczyna postępowanie w sprawie, ale na tym etapie nie mają jeszcze zastosowania przepisy k.p.a. [...] Za wniosek pisemny o udzielenie informacji publicznej uznawać należy również przesłanie zapytania pocztą elektroniczną i to nawet gdy do jej autoryzacji nie zostanie użyty podpis elektroniczny”.

Odnosząc powyższe do kwestionowanego § 121 ust. 1 przedmiotowego statutu, który stanowi, iż: „Dokumenty są udostępniane *na pisemny wniosek* (bez uzasadnienia)”, organ nadzoru stoi na stanowisku o podjęciu niniejszej regulacji z istotnym naruszeniem art. 10 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Rada Gminy ustalając w statucie gminy zasady dostępu do dokumentów urzędowych (publicznych) organów gminy nie jest żadnym przepisem rangi ustawowej upoważniona do odmiennego, niż materia ustawowa, ustalenia zasad dostępu do dokumentów stanowiących informację publiczną, a ponadto zasady te powinny przybrać charakter norm organizacyjno–technicznych. W tak pojętym zakresie upoważnienia nie mieści się wprowadzenie obowiązku wystąpienia z pisemnym wnioskiem o udostępnianie informacji publicznej, gdyż mając na uwadze art. 10 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, każda informacja publiczna, która może być udostępniona niezwłocznie, winna być udostępniana bez pisemnego wniosku.

Jednocześnie informuję, iż organ nadzoru odstępuje od stwierdzenia nieważności § 120 Statutu Gminy Narew stanowiącego załącznik do uchwały nr IX/38/15 Rady Gminy Narew z dnia 12 października 2015 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Narew.

Mając powyższe na uwadze, istotność przedstawionych naruszeń prawa stanowi, iż rozstrzygnięcie nadzorcze we wskazanym w sentencji zakresie jest uzasadnione.

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.

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy Gminie prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Aneta Kuberska