



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 12 sierpnia 2015 r.

Poz. 2594



WOJEWODA LUBELSKI

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr PN-II.4131.330 .2015 Wojewody Lubelskiego**

z dnia 29 lipca 2015 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Nr VIII/47/15 Rady Miasta Lubartów z dnia 23 czerwca 2015 r. w sprawie Statutu Miasta Lubartów w części obejmującej § 14 ust. 6, § 15 pkt 9, § 16, § 17 ust. 1 i 2, § 29 ust. 3, § 31 ust. 4 w brzmieniu: „w części dotyczącej przedstawienia porządku obrad sesji”, ust. 5 w brzmieniu: „zgłoszony najpóźniej w części sesji „Przedstawienie porządku obrad sesji oraz jego zmiany”, § 36 ust. 7, § 38 ust. 1, § 40 ust. 1 pkt 11, § 42 ust. 3, § 65 ust. 7, § 71, § 73 ust. 1, § 106, § 107 ust. 2 Statutu stanowiącego załącznik do uchwały.**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr VIII/47/15 Rady Miasta Lubartów z dnia 23 czerwca 2015 r. w sprawie Statutu Miasta Lubartów w części obejmującej § 14 ust. 6, § 15 pkt 9, § 16, § 17 ust. 1 i 2, § 31 ust. 4 w brzmieniu: „w części dotyczącej przedstawienia porządku obrad sesji”, ust. 5 w brzmieniu: „zgłoszony najpóźniej w części sesji „Przedstawienie porządku obrad sesji oraz jego zmiany”, § 36 ust. 7, § 38 ust. 1 w brzmieniu: „dokonywać zmian w kolejności punktów przyjętego porządku obrad oraz”, § 40 ust. 1 pkt 11, § 65 ust. 7, § 71, § 73 ust. 1, § 106, § 107 ust. 2 Statutu stanowiącego załącznik do uchwały.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr VIII/47/15 Rady Miasta Lubartów została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 lipca 2015 r.

Przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym organizację wewnętrzną i tryb pracy organów gminy określa statut gminy. Uchwalenie statutu gminy należy do wyłącznej właściwości rady gminy (art. 18 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy).

Jak stanowi § 14 ust. 6 Statutu, przewodniczącym lub wiceprzewodniczącym Komisji Rady nie może być Przewodniczący bądź Wiceprzewodniczący.

W ocenie organu nadzoru wprowadzenie powyższej regulacji nie znajduje uzasadnienia.

Powoływanie wewnętrznych organów rady, jakimi są komisje, nie jest obligatoryjne. Przepis art. 21 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stanowi wyraźnie, że rada może powoływać komisje. Jediną komisją, której powołanie jest obowiązkowe, jest komisja rewizyjna (art. 18a ust. 1).

Z treści art. 18a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż w skład komisji rewizyjnej wchodzi radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów, z wyjątkiem radnych o których mowa w art. 19 ust. 1. Przepis art. 19 ust. 1 ww. ustawy dotyczy zaś radnych pełniących funkcje przewodniczącego i wiceprzewodniczących rady.

Skład komisji rewizyjnej został zatem określony ustawowo, poprzez wyłączenie niektórych radnych z możliwości wyboru w skład tej komisji a zarazem wskazanie obligatoryjnych członków komisji w postaci przedstawicieli wszystkich klubów radnych.

Z literalnego brzmienia regulacji § 14 ust. 6 Statutu wynika w sposób bezpośredni, iż dotyczy ona wszystkich powołanych komisji stałych, w tym komisji rewizyjnej.

W związku z powyższym należy stwierdzić, iż wprowadzenie powyższej regulacji narusza przepis art. 18a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Zakaz określony w przywołanym przepisie ustawy dotyczy bowiem wszystkich członków komisji rewizyjnej, a nie jak wynika z treści zakwestionowanej regulacji jedynie członków komisji pełniących określone funkcje przewodniczącego i wiceprzewodniczącego komisji.

Zgodnie z § 15 pkt 9 Statutu, przewodniczący Rady, a w przypadku jego nieobecności Wiceprzewodniczący czuwa nad zapewnieniem warunków niezbędnych do wykonywania przez radnych ich mandatu.

Stosownie do § 17 Statutu, przewodniczący oprócz uprawnień przewidzianych w § 15 Statutu, jest upoważniony do reprezentowania Rady na zewnątrz lecz nie składa wiążących oświadczeń woli w jej imieniu (ust. 1).

Pod nieobecność Przewodniczącego zadania te wykonuje wyznaczony przez niego Wiceprzewodniczący, a w przypadku niewyznaczenia Wiceprzewodniczącego zadania Przewodniczącego wykonuje starszy wiekiem Wiceprzewodniczący (ust. 2).

W ocenie organu nadzoru wprowadzenie powyższych regulacji nie znajduje uzasadnienia.

Kompetencje przewodniczącego rady określone zostały w art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym, 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.

Z powyższego wynika zatem, iż zadania przewodniczącego wynikają wprost z ustawy.

Zadanie to związane jest wyłącznie z organizowaniem pracy rady oraz prowadzeniem obrad rady. Statut może precyzować zadania przewodniczącego, nie może natomiast nakładać na niego innych obowiązków, ani przyznawać mu innych kompetencji niż te, które wynikają z ustawy, a nie mieszczących się w pojęciu „organizowanie pracy rady i prowadzenie obrad rady”.

Zadania związane z pełnieniem funkcji przewodniczącego (wiceprzewodniczącego) rady gminy mają charakter materialno-techniczny. Przepis art. 19 ust. 2 jednoznacznie kształtuje usługowy charakter funkcji przewodniczącego w stosunku do rady gminy, przez co nie jest dopuszczalna zmiana, nie mówiąc już o odwróceniu tej relacji w Statucie Gminy. Nie ma podstawy do przyznania przewodniczącemu (wiceprzewodniczącemu) organu stanowiącego gminy jakichkolwiek innych uprawnień niż te, które wynikają z przywołanego przepisu (por. WSA w Gliwicach z dnia 3 listopada 2008 r- sygn. akt IV SA/GI 396/08).

Na mocy § 16 ust. 1 Statutu Rada określiła, że w przypadku zrzeczenia się lub odwołania z funkcji bądź wygaśnięcia mandatu Przewodniczącego lub Wiceprzewodniczącego przed upływem kadencji, Rada nie później niż na najbliższej sesji dokona wyboru na wakujące stanowisko.

Należy wskazać, iż zakres przedmiotowy §16 ust. 1 Statutu stanowi treść regulacji zawartej w ustawie o samorządzie gminnym w art. 19 ust. 7 ustawy.

Zgodnie ze wskazanym przepisem ustawy w przypadku odwołania lub przyjęcia rezygnacji przewodniczącego i wiceprzewodniczących oraz niewybrania w ich miejsce osób do pełnienia tych funkcji w terminie 30 dni od dnia przyjęcia rezygnacji albo od dnia odwołania, sesję rady gminy w celu wyboru przewodniczącego, zwołuje wojewoda. Sesja zwoływana jest na dzień przypadający w ciągu 7 dni po upływie terminu, o którym mowa w zdaniu pierwszym.

Powyższa regulacja ustawowa została wprowadzona na podstawie art. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2009 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2010 r. Nr 28, poz. 142), która weszła w życie w dniu 12 marca 2010 r. Porównanie zapisów uchwały i ustawy prowadzi jednoznacznie do wniosku, że Rada uchwalając przedmiotowy zapis dokonała nieuprawnionej modyfikacji treści przepisów ustawy. Sformułowanie "na najbliższej sesji" nie jest jednoznaczne z ustawowym 30-dniowym terminem na wybór przewodniczącego wiceprzewodniczącego w przypadku odwołania lub przyjęcia ich rezygnacji. Za niedopuszczalne należy uznać zawarcie w akcie prawa miejscowego uregulowań stanowiących przedmiot aktu powszechnie obowiązującego jakim jest ustawa.

Przepis art. 19 ust. 7 ustawy jest przepisem bezwzględnie obowiązującym i nie może być w żaden sposób modyfikowany przez akt wykonawczy w stosunku do ustawy. Trzeba mieć bowiem na względzie, że powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że powtórzony czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Ze stanowiskiem takim koresponduje § 118 w zw. z § 143 zasad techniki prawodawczej, zgodnie z którym w aktach prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń.

Akt prawa miejscowego jest aktem normatywnym o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, z czego wynika prawo jak i obowiązek wprowadzenia norm władczych o charakterze autonomicznym, wielokrotnego zastosowania, skierowanych do nieokreślonej liczby adresatów. Uchwała taka służy wprowadzeniu określonych rozwiązań w ramach przypisanych organowi administracyjnemu kompetencji i nie pełni celów informacyjnych dla jej adresatów odnośnie już istniejących unormowań. Przedstawione stanowisko znajduje odzwierciedlenie w utrwalonej linii orzeczniczej, uznającej za niedopuszczalne powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego (por. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003 r. II SA/Ka 1831/02, wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002 r. II SA/Ka 508/02). Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 października 1999 r. (sygn. II SA/Wr 1179/90, OSS 2000/1/17) uznał, że „uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna”. W wyroku tym wskazano także, że orzecznictwo sądowno-administracyjne uznaje, że modyfikacja i uzupełnienie przepisów ustawowych przez przepisy gminne jest niezgodna z zasadami prawidłowej legislacji (wyrok NSA z 20 sierpnia 1996 r. SA/Wr 2761/95). Mając na uwadze powyższe, należy wskazać, iż przepis § 20 Statutu w sposób istotny narusza art. 19 ust. 7 ustawy, a w konsekwencji podlega stwierdzeniu nieważności.

Stosownie do § 16 ust. 2 Statutu, w przypadku zrzeczenia się lub odwołania Przewodniczącego bądź wygaśnięcia mandatu radnego pełniącego funkcję Przewodniczącego sesję zwołuje starszy wiekiem Wiceprzewodniczący.

W ocenie organu nadzoru przytoczona regulacja pozostaje w sprzeczności z cytowanym wyżej art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Zwoływanie, otwieranie i zamykanie sesji rady mieści się niewątpliwie w zakresie kompetencji i obowiązków przewodniczącego określonych łącznie jako organizatora pracy rady, w rozumieniu art. 19 ust. 2 ww. ustawy. Oznacza to, że zasadniczo sesje rady gminy zwołuje przewodniczący rady, a w przypadku nieobecności przewodniczącego i niewyznaczenia zastępującego go wiceprzewodniczącego, zadanie to automatycznie przechodzi na wiceprzewodniczącego najstarszego wiekiem.

Powyższe przepisy jednoznacznie i ostatecznie kształtują uprawnienia w zakresie zwoływania sesji rady. Statut gminy, jako akt prawa miejscowego niższego rzędu, musi być zgodny z ustawą o samorządzie gminnym. Rada Gminy nie jest zatem umocowana, aby w przyjętym przez siebie statucie, w sposób odmienny niż to wynika z ustawy regulować kwestie zwoływania sesji rady.

Organy samorządu terytorialnego obowiązane są działać na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). Oznacza to, że wszelkie akty prawne organów gminy, w tym podejmowane uchwały, muszą być zgodne z obowiązującym ustawodawstwem (por. A. Szewc, G. Jeż, Z. Pławecki, Samorząd gminny, Komentarz). Ochrona samodzielności gminy nie obejmuje działań bezprawnych (por. wyrok NSA z dnia 7 października 1991 r., sygn. akt SA/Wr 841/91, ONSA 1993/1/5). Bez wyraźnego upoważnienia rada gminy nie może regulacji ustawowych zmieniać ani modyfikować. Dotyczy to także ustrojowych relacji między organami gminy i funkcjonującymi w ich strukturach podmiotami.

Stosownie do § 31 Statutu, propozycje zmian porządku obrad mogą być zgłaszane w każdym czasie, w części dotyczącej przedstawienia porządku obrad sesji z zastrzeżeniem ust. 7 (ust. 4)

Na wniosek Burmistrza zgłoszony najpóźniej w części sesji „Przedstawienie porządku obrad sesji oraz jego zmiany” Przewodniczący wprowadza do porządku obrad sesji projekt uchwały Rady, której wnioskodawcą jest Burmistrz (ust. 5).

Wprowadzenie powyższych regulacji nie znajduje uzasadnienia.

Poprzez użycie zwrotu: „w części dotyczącej przedstawienia porządku obrad” oraz „zgłoszony najpóźniej w części sesji „Przedstawienie porządku obrad sesji oraz jego zmiany” Rada Miasta ograniczyła możliwość złożenia wniosku o zmianę porządku obrad tylko na początku sesji.

Zgodnie z art. 20 ust. 1a ustawy o samorządzie gminnym, rada gminy może wprowadzić zmiany w porządku obrad bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady.

Rada gminy może dokonywać zmian w porządku obrad zarówno na początku sesji, zaraz po odczytaniu porządku przez przewodniczącego, ale także na etapie jego realizacji. Ustawodawca w art. 20 ust. 1a ustawy o samorządzie gminnym nie określił czasookresu, w którym podczas sesji istnieje możliwość zmiany porządku obrad, a zatem z uprawnienia tego skorzystać może rada gminy w każdym momencie sesji. Przepis art. 20 ust. 1a ustawy poza wymogiem uzyskania bezwzględnej większości głosów ustawowego składu rady nie wprowadza żadnych innych ograniczeń w tym zakresie.

W § 36 ust. 7 Statutu Rada postanowiła, iż w przypadku zabierania głosu w dyskusji przez Przewodniczącego, Przewodniczący przekazuje prowadzenie obrad Wiceprzewodniczącemu.

W ocenie organu nadzoru wprowadzenie powyższej regulacji narusza art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Z przepisu tego wynika, iż 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.

Literalne brzmienie cytowanego przepisu ustawy prowadzi do wniosku, iż wyłączne prawo w zakresie organizowania pracy rady i prowadzenia jej obrad należy do przewodniczącego rady. W sytuacji kiedy przewodniczący nie jest w stanie sam wykonywać tych czynności może powierzyć ich wykonanie wiceprzewodniczącemu.

Podkreślenia wymaga, iż celem regulacji która pozwala na działanie wiceprzewodniczącego w zastępstwie przewodniczącego jest zapewnienie funkcjonowania przez radę gminy w sytuacjach szczególnych, gdy przewodniczący z powodów zdrowotnych, czy też innych losowych nie może organizować pracy rady i prowadzić jej obrad. Regulacja ta stanowi wyjątek od reguły wyrażonej w art. 19 ust. 1 zd. pierwsze ustawy i musi być interpretowana ściśle.

Przepis art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym jednoznacznie kształtuje usługowy charakter funkcji przewodniczącego w stosunku do rady gminy, wskazując jego wyłączne uprawnienia w zakresie organizowania pracy rady i prowadzenia obrad rady. Nie jest zatem dopuszczalna zmiana, nie mówiąc już o odwróceniu tej relacji w statucie gminy. Nie znajduje uzasadnienia przyznanie wiceprzewodniczącemu organu stanowiącego gminy uprawnienia prowadzenia obrad rady w sytuacji kiedy przewodniczący jest obecny na sesji i nie nastąpił żaden uzasadniony powód powierzenia tego uprawnienia.

Zgodnie z § 38 ust. 1 Statutu, przewodniczący może w uzasadnionych przypadkach dokonywać zmian w kolejności punktów przyjętego porządku obrad oraz zarządzać przerwę w posiedzeniu informując niezwłocznie Radę o przyczynach swojej decyzji.

Zdaniem organu nadzoru, powyższa regulacja Statutu w zakwestionowanym brzmieniu przyznająca Przewodniczącemu prawo do dokonywania zmian kolejności realizacji poszczególnych punktów porządku obrad narusza w sposób istotny art. 20 ust. 1a ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z brzmieniem powołanego przepisu rada gminy może wprowadzić zmiany w porządku bezwzględna większością głosów ustawowego składu rady.

W tym miejscu należy zauważyć, że porządkiem obrad jest dokument określający przedmiot sesji oraz plan jej przebiegu. Porządek obrad wskazuje więc, jakie sprawy i w jakiej kolejności będą na sesji omawiane.

W doktrynie przyjmuje się, że zmianą porządku obrad jest:

- a) wprowadzenie do niego punktu lub punktów, które nie były w nim zawarte,
- b) usunięcie zeń jednego lub więcej punktów,
- c) zmiana treści jednego lub więcej punktów,
- d) zmiana kolejności punktów.

Powyższy przepis odnosi się zarówno do zmian w porządku proponowanym do uchwalenia, jak i w już uchwalonym.

Każda z tych zmian może nastąpić w fazie uchwalania porządku obrad albo na etapie jego realizacji.

Wobec wyraźnego określenia w art. 20 ust. 1a ustawy o samorządzie gminnym, iż wprowadzanie zmian w porządku obrad należy do rady gminy, nie można uznać w tym zakresie kompetencji przewodniczącego rady. Ponadto, na zmianę kolejności realizowania punktów porządku obrad w trakcie sesji przewodniczący musi uzyskać zgodę radnych wyrażoną bezwzględna większością głosów ustawowego składu rady.

Jak wynika z § 40 ust. 1 pkt 11 Statutu, przewodniczący Rady udziela głosu poza kolejnością w sprawach dotyczących reasumpcji głosowania.

Powyższym zapisem Statutu Rada dopuściła możliwość powtórnego 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 możliwości dokonywania reasumpcji głosowania w danej sprawie, w przypadku zgłoszenia wniosku o reasumpcję, godzi nie tylko w zasadę zaufania obywateli wobec organów władzy publicznej, lecz także w konstytucyjną zasadę demokratycznego państwa prawnego.

Powtórne głosowanie nad projektem uchwały jest sytuacją wyjątkową, a jego dopuszczalność należy każdorazowo ocenić w kontekście danego przypadku, wykazując zaistnienie uzasadnionych wątpliwości co do wyniku głosowania lub oczywistego błędu w podjętej uchwale.

O dopuszczalności powtórnego głosowania wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 15 lutego 2005 r. (sygn. akt II SA/Wr 2586/03): „*Głosowanie uznaje się bowiem w doktrynie i orzecznictwie za swoisty akt, w trakcie którego dochodzi do złożenia przez każdą osobę uprawnioną i według określonej prawem procedury - oświadczenia woli, w myśl którego opowiedziała się ona za wnioskiem, przeciw wnioskowi, wstrzymała się od głosu lub oddała głos nieważny* (wyrok NSA z 14.01.2003r. sygn. II SA/Po 1101/01, OSS Nr 2/2004, poz. 102). Oczywiście jest, że skutki prawne aktu głosowania są wobec tego wiążące i nie mogą być dowolnie znoszone w całkowicie swobodny sposób poprzez reasumpcję głosowania, aż do osiągnięcia pożądanego z różnych względów rezultatu. Stąd jakakolwiek reasumpcja głosowania może być dopuszczalna tylko wyjątkowo i wyłącznie w razie stwierdzenia w jego toku oczywistych uchybień i omyłek.”

Z uwagi na powyższe, zdaniem organu nadzoru Rada Miasta Lubartów dopuszczając w akcie prawa miejscowego – jakim jest statut gminy instytucję reasumpcji głosowania powinna określić przypadki, w których istnieje możliwość jej zastosowania.

Zgodnie z § 65 ust. 7 Statutu, Komisje Rady mogą podejmować współpracę z odpowiednimi komisjami innych gmin, zwłaszcza sąsiadujących, a nadto z innymi podmiotami, jeśli jest to uzasadnione przedmiotem ich działalności.

Powyższy zapis narusza art. 21 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym komisje podlegają radzie gminy, przedkładają jej plan pracy oraz sprawozdania z działalności.

Przepis ten zawiera sformułowanie, że „komisje podlegają radzie gminy”. Sformułowanie to wyraża trzy istotne treści prawne. Po pierwsze – jest potwierdzeniem zasady, iż rada gminy jest najwyższym w gminie organem stanowiącym i kontrolnym, któremu podlegają wszystkie pozostałe organy, w tym także wewnętrzne organy rady, łącznie z komisją rewizyjną, do której przepis ten również się stosuje. Po drugie - wyłącza komisje rady z podległości innym władzom samorządowym, w tym wójtowi gminy. Wreszcie, po trzecie - wskazuje, że "komisje nie są organami rady o samoistnych kompetencjach. Działalność podejmują w imieniu rady i w zakresie przez nią określonym" (Z. Niewiadomski, W. Grzelczak, *Komentarz...*, s. 25).

Zakres ten nie może obejmować spraw nienależących do właściwości rady, z tym że rada nie może scedować na komisję swoich kompetencji stanowiących (A. Agopszowicz, *Komentarz...*, s. 180).

Konsekwencją podległości, o której mowa wyżej, jest ciężący na komisjach obowiązek przedkładania radzie planu pracy oraz sprawozdań z działalności komisji.

Przepis powyższy jednoznacznie kształtuje podległy charakter komisji w stosunku do rady gminy, przez co nie jest dopuszczalna zmiana, nie mówiąc już o odwróceniu tej relacji w statucie gminy.

W związku z powyższym nie ma podstawy do przyznania komisjom rady gminy uprawnień do inicjowania i podejmowania współpracy z komisjami innych rad jednostek samorządu terytorialnego.

Stanowisko powyższe potwierdza wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 2 listopada 2009 r. - sygn. akt II SA/Op 290/09.

Stosownie do § 71 Statutu, radni mogą powinni przyjmować mieszkańców Gminy w siedzibie Urzędu Miasta lub jednostek organizacyjnych Miasta w sprawach dotyczących Gminy.

W ocenie organu nadzoru powyższy zapis został wprowadzony do przedmiotowej uchwały z przekroczeniem zakresu upoważnienia zawartego w art. 18 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Należy zauważyć, iż żaden przepis ustawy nie upoważnia rady gminy do ustanawiania norm postępowania regulujących wykonywanie mandatu radnego.

Zakwestionowane regulacje nie dotyczą bowiem problemów natury ustrojowej, zastrzeżonych do unormowań statutowych określonych w art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy określa statut gminy, ale odnoszą się do treści art. 23 i następnych ustawy określających obowiązki radnych.

Rada gminy, w ramach kompetencji do określania organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy organów gminy, nie może określać "powinności", które już zostały uregulowane w ustawie jako obowiązki radnego.

Jak stanowi 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.

Z przytoczonego wyżej przepisu ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż mandat radnego jest mandatem wolnym. Oznacza to, że radny nie jest w żaden sposób związany instrukcjami wyborców, a jego obowiązek utrzymania stałej więzi z wyborcami, choć oczywisty, nie jest sankcjonowany. Oznacza to, że jeśli radny nie będzie utrzymywał z wyborcami kontaktów, to nie poniesie w związku z tym żadnych konsekwencji.

Jedyną sankcją za naruszenie przez radnego obowiązków wynikających ze sprawowanego mandatu jest jego polityczna odpowiedzialność przed wyborcami (zob. wyrok NSA z dnia 15 listopada 2001 r. sygn., akt II SA/Wr 171/01 oraz z dnia 17 maja 2006 r. sygn. akt II OSK 287/06 II OSK 296/10).

Jak stanowi § 73 ust. 1 Statutu, radnemu, na jego życzenie wystawia się dokument podpisany przez Przewodniczącego, w którym stwierdza się pełnienie funkcji radnego.

W ocenie organu nadzoru taka regulacja nie mieści się w materii statutowej. Żaden przepis prawa nie przyznaje radzie gminy kompetencji do regulowania kwestii wydawania dokumentów o wskazanym charakterze (zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 27 stycznia 2009 r.- sygn. akt IV SA/GI 738/08).

W wyroku z dnia 15 stycznia 2015 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie- sygn. akt II SA/Wa 1837/14 stwierdził, iż: *„Za niedopuszczalne należy uznać nałożenie na Przewodniczącego Rady Gminy obowiązku wystawienia radnemu legitymacji, w której stwierdza się pełnienie funkcji radnego. Poza sporem jest okoliczność, że do spraw mieszczących się w pojęciu trybu pracy rady gminy zaliczyć należy między innymi sposób realizacji zadań przez radnych oraz wykonywanie przez nich ich obowiązków. Nie można jednak uznać, że posługiwanie się dokumentem potwierdzającym pełnioną funkcję stanowi element wykonywania obowiązków przez radnego (...).”*

Podnieść należy również, iż zgodnie z art. 449 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2011 r., Nr 21, poz. 112 ze zm.), gminna komisja wyborcza wydaje radnym zaświadczenia o wyborze. Wzór zaświadczenia określa Państwowa Komisja Wyborcza.

Jak stanowi § 106 Statutu, z dokumentów wymienionych w § 104 obywatele mogą sporządzać notatki, odpisy i wyciągi, fotografować je i kopiować (ust. 1).

Realizacja uprawnień określonych w ust. 1 może odbywać się wyłącznie w siedzibie Urzędu Miasta w obecności pracownika urzędu (ust. 2).

Powyższą regulacją Rada ustaliła zamknięty katalog form w jakich dopuszczalny jest dostęp do dokumentów wynikających z wykonania zadań publicznych i korzystania z nich przez obywateli

Należy wskazać, iż regulacja ta wprowadza ograniczenia w stosunku do postanowień art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r. poz. 783). Zgodnie treścią tego przepisu udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje w sposób i w formie zgodnej z wnioskiem, chyba że środki techniczne, którymi dysponuje podmiot obowiązany do udostępnienia, nie umożliwiają udostępnienia informacji w sposób i w formie określonych we wniosku.

Kwestionowane postanowienia naruszają także przepis art. 12 ust. 2 ww. ustawy który zobowiązuje podmiot udostępniający informację publiczną do zapewnienia możliwości przesłania informacji publicznej albo przeniesienia jej na odpowiedni, powszechnie stosowany nośnik informacji.

Rada Miasta ustalając w statucie zasady dostępu do dokumentów urzędowych (publicznych) organów gminy nie była żadnym przepisem rangi ustawowej upoważniona do odmiennego ustalenia zasad dostępu do tych dokumentów oraz ograniczenia dostępu do dokumentów stanowiących informację publiczną.

Zgodnie z § 107 ust. 2 Statutu, czynności polegające na sporządzeniu więcej niż 5 stron odbitek kserograficznych wykonywane są za odpłatnością ustalaną zarządzeniem Burmistrza.

Wprowadzenie powyższej regulacji nastąpiło bez podstawy prawnej.

Zgodnie z art. 11b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich określa statut gminy.

W wyrażeniu *„zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich”* nie mieści się stanowienie w zakresie ponoszenia opłat za udostępnianie dokumentu w określonej formie.

Przepis art. 11b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym stanowi o umocowaniu rady do określenia w statucie aspektów proceduralnych wskazujących na sposób urzeczywistnienia prawa informacji, takich jak określenie reguł czy technicznych możliwości zapoznania się z ich treścią, natomiast z omawianego umocowania trzeba wyłączyć możliwość uregulowania szczegółowych aspektów udostępniania informacji publicznych, do których należy zaliczyć wskazywanie sytuacji ponoszenia odpłatności za udostępnianie informacji publicznej.

Wskazać należy, iż ustawodawca unormował zasady odpłatności dostępu do informacji publicznej w ustawie o dostępie do informacji publicznej.

Przepis art. 7 ust. 2 tej ustawy ustanawia ogólną zasadę, zgodnie z którą dostęp do informacji publicznej jest bezpłatny. Jedyne wyjątek od wspomnianej zasady przewiduje art. 15 ust. 1 który stanowi że jeżeli

w wyniku udostępniania informacji publicznej na wniosek, podmiot obowiązany do udostępniania ma ponieść dodatkowe koszty związane ze wskazanym we wniosku sposobem udostępniania lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku, podmiot ten może pobrać od wnioskodawcy opłatę w wysokości odpowiadającej tym kosztom.

Jak trafnie przyjęto w orzecznictwie sądów administracyjnych, *kwestia pobrania opłat za udostępnienie informacji publicznej na mocy art. 15 ust. 1 u.d.i.p. ma charakter uznaniowy, gdyż z jego treści wynika jedynie możliwość, a nie obowiązek, ich ustalenia i to przy spełnieniu dodatkowej przesłanki, jaką jest "poniesienie dodatkowych kosztów". Zwrócić uwagę należy także na to, iż komentowany przepis dotyczy wyłącznie rzeczywistych kosztów poniesionych przez organ, co oznacza dalej, że koszty te będą różne przy realizacji konkretnych wniosków o udostępnienie informacji publicznej* (wyrok WSA w Łodzi z dnia 5 października 2012 r., II SA/Łd 824/12).

Natomiast w wyroku z dnia 25 kwietnia 2013r. (sygn. akt II SA/Lu 211/13) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie orzekł, że: *„Wysokość opłaty pobieranej za dodatkowe koszty związane ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku ma przy tym każdorazowo odpowiadać rzeczywistym poniesionym przez organ kosztom udostępnienia informacji”*.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr VIII/47/15 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Lubelski

**Wojciech Wilk**

Otrzymuje:

- 1) Burmistrz Miasta Lubartów
- 2) Przewodniczący Rady Miasta Lubartów