



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 12 kwietnia 2012 r.

Poz. 1374

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NK-III.4131.8.2012.WD WOJEWODY POMORSKIEGO

z dnia 4 kwietnia 2012 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.)

stwierdza się nieważność

załącznika do uchwały nr XVII/160/2012 Rady Gminy Stegna z dnia 1 marca 2012 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Stegna w następującym zakresie:

- § 30 ust. 3 ,
- § 35 ust. 2 zd. 2,
- § 52 ust. 5 w części obejmującej wyraz „Przyjęte”,
- § 76 ust. 1 i 2 ,
- § 100 ust. 2 ,
- § 110 w części obejmującej wyrazy „ po ich formalnym przyjęciu”.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, w podstawie prawnej której przywołano m.in. art. 3 ust. 1, art. 18 ust. 2 pkt 1 i art. 22 ustawy o samorządzie gminnym, Rada Gminy Stegna uchwaliła statut Gminy Stegna. Powyższa uchwała została doręczona Wojewodzie Pomorskiemu w dniu 8 marca 2012 r.

W toku kontroli zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem przepisów prawa.

W § 30 ust. 3 załącznika do ww. uchwały został zawarty zapis, zgodnie z którym wyłączenie jawności sesji jest dopuszczalne jedynie w przypadkach przewidzianych

w przepisach powszechnie obowiązującego prawa. Zgodnie zaś z art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są zarówno Konstytucja i ustawy, jak też ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia a na obszarze działania organów, które je ustanowiły, również akty prawa miejscowego.

W związku z powyższym uregulowanie zawarte w § 30 ust. 3 ww. uchwały jest sprzeczne

z art. 11b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym ograniczenia jawności działania organów gminy mogą wynikać wyłącznie z ustaw.

W § 35 ust. 2 załącznika do ww. uchwały zostało zawarte uregulowanie, zgodnie

z którym w przypadku nieobecności Przewodniczącego Rady i Wiceprzewodniczącego Rady zadania w zakresie otwierania, prowadzenia i zamykania sesji Rady wykonuje najstarszy wiekiem radny. Dokonując przedmiotowej regulacji organ stanowiący gminy naruszył art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, w myśl którego 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. Ustawa o samorządzie gminnym nie dopuszcza zatem możliwości wykonywania zadań przewodniczącego rady przez jakiegokolwiek innego radnego, z wyjątkiem wiceprzewodniczących rady, którzy są powoływani właśnie po to by zastępować przewodniczącego w wykonywaniu zadań.

W § 76 ust. 1 załącznika do ww. uchwały został zawarty zapis, zgodnie z którym

w przypadku notorycznego uchylania się przez Radnego od wykonywania jego obowiązków, Przewodniczący Rady może wnioskować o udzielenie Radnemu upomnienia. Natomiast w § 76 ust. 2 załącznika do przedmiotowej uchwały Rada postanowiła, że uchwałę w sprawie, o jakiej mowa w ust. 1 Rada podejmuje po uprzednim umożliwieniu Radnemu złożenia wyjaśnień, chyba, że nie okaże się to możliwe.

W ocenie organu nadzoru brak jest podstaw prawnych do dyscyplinowania radnych przez radę. Zgodnie z brzmieniem 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 przepisu tego wynika, że radny w ramach wykonywania mandatu działa w sposób niezależny i autonomiczny. Ustawodawca nie przewiduje dla rady jakichkolwiek uprawnień do dyscyplinowania radnego w wypadku uchylania się od wykonywania obowiązków. Radny odpowiada przed swoimi wyborcami. To członkowie wspólnoty samorządowej posiadają prawo oceny i weryfikacji przedmiotowej działalności w drodze powszechnych wyborów na podstawie art. 11 ust. 1 ustawy

o samorządzie gminnym, w myśl którego mieszkańcy gminy podejmują rozstrzygnięcia

w głosowaniu powszechnym (poprzez wybory i referendum). Nadmienić należy, że stanowisko Wojewody Pomorskiego w tym zakresie znajduje oparcie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Na uwagę zasługuje zwłaszcza wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 9 marca 2004 r., sygn. akt. II SA/Kr 3167/03 w którym zostało stwierdzone, że „*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 skrępowania 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 jakiejkolwiek formy odpowiedzialności dyscyplinarnej radnych.”

W § 100 ust. 1 załącznika do ww. uchwały został zawarty zapis, zgodnie z którym Komisja Rewizyjna może korzystać z porad, opinii i ekspertyz osób posiadających wiedzę fachową w zakresie związanym z przedmiotem jej działania. Natomiast w § 100 ust. 2 załącznika do przedmiotowej uchwały Rada Gminy ustaliła, że w przypadku, gdy skorzystanie z wyżej wskazanych środków wymaga zawarcia odrębnej umowy

i dokonania wypłaty wynagrodzenia ze środków publicznych, Przewodniczący Komisji Rewizyjnej przedstawia sprawę na posiedzeniu Rady, celem zobowiązania Wójta do zawarcia stosownej umowy w imieniu Gminy.

Analizując treść uregulowania zawartego w § 100 ust. 2 załącznika do ww. uchwały należy stwierdzić, że podjęcie przez organ stanowiący gminy uchwały zobowiązującej organ wykonawczy gminy do zawarcia umowy z ekspertami lub biegłymi oraz do wypłaty środków publicznych na ich rzecz nie znajduje uzasadnienia prawnego. W myśl bowiem art. 60 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym za prawidłową gospodarkę finansową gminy odpowiada wójt. Z przepisów art. 60 ust. 2 przedmiotowej ustawy wynika natomiast, że wójtowi gminy przysługuje wyłączne prawo zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych

w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych mu przez radę gminy oraz dokonywania wydatków budżetowych. Kompetencje rady gminy w zakresie gospodarki finansowej obejmują uchwalenie budżetu, nie zaś dysponowanie wydziałonymi

w nim środkami (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 20 maja 2005 r., sygn. akt III SA/Wr 26/04).

Z przepisów zawartych w § 110 załącznika do ww. uchwały wynika, że protokoły

z posiedzeń Rady i Komisji podlegają udostępnieniu po ich formalnym przyjęciu zgodnie

z obowiązującymi przepisami prawa oraz statutem. Ponadto w § 52 ust. 5 załącznika do ww. uchwały został zawarty zapis, w myśl którego przyjęte protokoły Rady są udostępniane do publicznego wglądu w Urzędzie Gminy na stanowisku d.s. obsługi Rady i w Biuletynie Informacji Publicznej. Dokonując przedmiotowych regulacji Rada Gminy Stegna uzależniła dostęp do ww. dokumentów od warunku „formalnego przyjęcia” i warunku „przyjęcia”. Natomiast zgodnie z treścią art. 11b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym działalność organów gminy jest jawna, a ograniczenie jawności może wynikać wyłącznie z ustaw. Ponadto z treści art. 11b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że 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. Przedmiotowe prawa obywateli gwarantuje również Konstytucja RP. Przepis art. 61 ust. 1 Konstytucji RP stanowi m.in., że obywatel ma prawo do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Przy czym zgodnie z art. 61 ust. 2 Konstytucji RP prawo do uzyskania informacji obejmuje dostęp do dokumentów, które dotyczą działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Natomiast w myśl art. 61 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenie prawa, o którym mowa w ust. 1 i 2, może nastąpić wyłącznie ze względu na określone

w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Należy więc stwierdzić, że Rada Gminy Stegna zamieszczając w Statucie Gminy zapisy, które warunkują udostępnianie dokumentów (w tym przypadku protokołów z posiedzeń Rady

i Komisji) od ich przyjęcia ograniczyła dostęp obywateli do przedmiotowych dokumentów nie mając do tego ustawowego upoważnienia. W ten sposób Rada Gminy Stegna naruszyła art. 61 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji RP i art. 11b ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym. Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (np. wyrok WSA we Wrocławiu z 6 listopada 2008r. sygn. akt III SA/Wr 430/08, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 7 listopada 2008r. III SA/Wr 418/08 czy wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 marca 2011r. sygn. akt III SA/Wr 18/11, w którym Sąd stwierdził m.in., że *„protokół z sesji, już w momencie jego sporządzenia i podpisania, staje się dokumentem, który winien być udostępniany zgodnie z powołanymi wcześniej przepisami Konstytucji oraz ustawy o samorządzie gminnym. Brak bowiem jakichkolwiek regulacji ustawowych wyłączających obowiązek jego udostępnienia. Zasadności takiego twierdzenia nie może skutecznie podważać okoliczność, że dokument w takim kształcie jest poddawany dalszej procedurze, w postaci przyjęcia przez Radę. W okresie od sporządzenia do przyjęcia, jest to już bowiem dokument, a nie projekt dokumentu.”*

W niniejszej sytuacji należy stwierdzić nieważność przedmiotowej uchwały

w zakwestionowanej części.

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

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Pomorskiego.

Wojewoda Pomorski

Ryszard Stachurski