



WOJEWODA MAZOWIECKI
Nr LEX- I.4131.151.2013.MK

Warszawa, 30 grudnia 2013 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r., poz. 594, 645 i 1318)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 390/XXXII/13 Rady Miasta Milanówka z dnia 28 listopada 2013 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Milanówka.

U z a s a d n i e n i e

Na sesji w dniu 28 listopada 2013 r. Rada Miasta Milanówka podjęła uchwałę, w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Milanówka.

Podstawę prawną do podjęcia uchwały stanowi art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Organ nadzoru stwierdza, iż w przedmiotowej uchwale wraz z załącznikami do niej brakuje istotnych elementów, których obowiązek uregulowania wynika bezpośrednio z ustawy o samorządzie gminnym. Rada Miasta Milanówka nie wyczerpała delegacji ustawowej w zakresie:

- art. 5 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, iż zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej określa statut. Reguły dotyczące tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia jednostek nie mogą zostać unormowane w odrębnej uchwale, bowiem stanowią obligatoryjny element statutu gminy. W przypadku gdy rada gminy zdecyduje się powołać jednostki pomocnicze, brak określenia zasad skutkuje nieważnością statutu. Nadto z uwagi na rolę, jaką spełniają jednostki, istotne wydaje się szczegółowe określenie przyczyn ich likwidacji. Wskazanie to powinno nastąpić z uwzględnieniem zasady subsydiarności i uzasadnionych interesów mieszkańców jednostki. Główną przyczyną likwidacji jednostek pomocniczych jest brak zainteresowania społeczności lokalnych w ich funkcjonowaniu. Ponadto, gdy nie realizują celu, dla którego zostały powołane, to dalsze ich funkcjonowanie na obszarze gminy traci rację bytu. Zniesienie jednostek nie wyklucza ponownego ich ustanowienia, tym samym unormowania statutu gminy nie mogą odmiennie regulować tej kwestii. Podkreślenia wymaga, iż Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 grudnia 2005 r., II OSK 325/05, LEX nr 190943, orzekł: "brak uregulowania statutowego kwestii wskazanych w art. 5 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym stanowi niewątpliwie wadę prawną statutu, nie może jednak stanowić podstawy do odmawiania gminom prawa do zniesienia jednostki pomocniczej. Skoro ustawodawca przewidział możliwość zniesienia jednostki pomocniczej na zasadach określonych przez radę gminy w statucie gminy (podobnie jak tworzenia, łączenia, podziału), to - w razie braku regulacji statutowej - z uwzględnieniem zarówno wykładni historycznej, jak i systemowej należy przyjmować, że rada, która może utworzyć jednostkę

pomocniczą, może ją również znieść na podobnych zasadach jak określone w ust. 2 art. 5 i na podstawie tego przepisu. Określenie reguł w procesach tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia jednostek powinno uwzględniać potrzeby mieszkańców, a także tradycje lokalne oraz w miarę możliwości naturalne uwarunkowania przestrzenne i więzi społeczne. Daje to radzie gminy dużą swobodę, ale nie dowolność (M. Augystyniak, Komentarz do art. 5 ustawy o samorządzie gminnym, ABC 2010);

- art. 37 a ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym przewodniczący organu wykonawczego jednostki pomocniczej może uczestniczyć w pracach rady gminy na zasadach określonych w statucie gminy, bez prawa udziału w głosowaniu, a przewodniczący rady gminy jest każdorazowo zobowiązany do zawiadamiania, na takich samych zasadach jak radnych, przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej o sesji rady gminy. Podkreślenia wymaga, iż przewodniczący organu wykonawczego jednostki pomocniczej może, lecz nie musi, uczestniczyć w pracach rady gminy. Jest on bowiem uprawniony (a nie zobowiązany) do udziału w sesjach rady oraz w pracach wewnętrznych organów rady (zakres i zasady tego udziału powinien ustalić statut gminy). Prawo to nie obejmuje jednak głosowania nad sprawami rozpatrywanymi przez radę lub jej organy wewnętrzne (A. Szewc, Komentarz do art. 37a ustawy o samorządzie gminnym, LEX 2012);

- art. 48 ustawy o samorządzie gminnym, na podstawie którego, jednostka pomocnicza zarządza i korzysta z mienia komunalnego oraz rozporządza dochodami z tego źródła w zakresie określonym w statucie. Statut winien ustalić również zakres czynności dokonywanych samodzielnie przez jednostkę pomocniczą w zakresie przysługującego jej mienia, a rada gminy nie może uszczuplić dotychczasowych praw sołectw do korzystania z mienia bez zgody zebrania wiejskiego, zaś wszystkie przysługujące dotychczas mieszkańcom wsi prawa własności, użytkowania lub inne prawa rzeczowe i majątkowe, pozostają nienaruszone. Normując sprawy związane z uprawnieniami jednostek pomocniczych względem przysługującego im mienia komunalnego, oparto się na zasadzie praw nabytych. Zgodnie bowiem z art. 48 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym rada gminy nie może - bez zgody zebrania wiejskiego - uszczuplić dotychczasowych praw sołectwa do korzystania z tego mienia. Ustawodawca nie określił formy (sposobu) wyrażenia tej zgody, niemniej w grę wchodzi tu uchwała zebrania wiejskiego - wyrok z dnia 10 stycznia 1995 r., SA/Wr 411/94, LEX nr 11092. Ta sama zasada odnosi się do mienia gminnego, tj. do przysługujących dotychczas ogółowi mieszkańców poszczególnych wsi praw majątkowych, a w szczególności praw rzeczowych, jak własność, użytkowanie, czy służebność.

W pozostałych sprawach do mienia gminnego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące mienia komunalnego (A. Szewc, Komentarz do art. 48 ustawy o samorządzie gminnym, LEX 2012);

- art. 51 ust. 1 i 3 ustawy o samorządzie gminnym określającego, iż gmina samodzielnie prowadzi gospodarkę finansową na podstawie uchwały budżetowej gminy, a statut gminy określa uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy. W przedmiotowej uchwale wraz z załącznikami do niej brak jest również przytoczonych zapisów. Podkreślenia wymaga, iż do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, a sprawy te obejmują między innymi wspieranie i upowszechnianie idei samorządowej, w tym tworzenie warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej. Ustawodawca nie wyposażył jednostki pomocniczej w osobowość prawną ani nie przyznał jej zdolności prawnej, co ma istotne znaczenie praktyczne, ponieważ uniemożliwia jej wchodzenie w stosunki prawne z innymi podmiotami, a jednocześnie podkreśla jej pomocniczy charakter (J.Głumińska-Pawlic, Komentarz do art. 51 ustawy o samorządzie gminnym, ABC 2010).

Wymienione powyżej elementy mają charakter obligatoryjnych spraw, które winny być uregulowane w materii statutowej. W tej mierze wskazać należy, że unormowana w art. 7 Konstytucji zasada praworządności wymaga, by materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i wypełniała zakres tego upoważnienia. Oznacza to, że brak unormowania wynikającego z upoważnienia ustawowego stanowi naruszenie normy upoważniającej, a więc stanowi naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego.

Nadto organ nadzoru stwierdza, iż Statut Miasta Milanówka w § 18 ust. 1 posługuje się sformułowaniem „informacja publiczna”, podczas gdy rada gminy została upoważniona do określenia w statucie gminy zasad dostępu do dokumentów i korzystania z nich, na podstawie art. 11b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten dotyczy udostępniania szczególnego rodzaju informacji publicznej, tj. treści dokumentów. Przez pojęcie zasad należy rozumieć takie dyrektywy proceduralne, które mają wyłącznie charakter techniczno-organizacyjny, a zarazem wskazują na sposób urzeczywistnienia materialnej treści prawa do informacji.

Również regulacja § 18 ust. 3 załącznika do uchwały Statut Miasta Milanówka, zawiera zapisy niezgodne z istniejącym porządkiem prawnym, gdyż stanowią one

modyfikację art. 15 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2001 r., Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.). Przepis art. 15 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej wprowadza wyjątek od zasady bezpłatnego dostępu do informacji publicznej wyrażonej w art. 7 tej ustawy. Zgodnie z nim dopuszczalne jest obciążenie podmiotu zwracającego się o udostępnienie informacji publicznej jedynie "dodatkowymi kosztami" związanymi ze sposobem jej udostępnienia lub koniecznością jej przekształcenia. Art. 15 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej nakłada na podmiot udostępniający informację publiczną obowiązek powiadomienia wnioskodawcy o wysokości opłaty w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku. Ma to na celu umożliwić wnioskodawcy samodzielne podjęcie decyzji o pokryciu kosztów udostępnianych informacji, gdyż ze względu na wysokość opłaty może on zrezygnować ze wskazanego we wniosku sposobu lub formy udostępnienia informacji, poprzestając na sposobie, z którym nie wiąże się żadne opłaty lub opłata jest znacznie niższa. Takie rozwiązanie gwarantuje prawidłową realizację prawa do informacji publicznej, gdyż pozwala na uniknięcie sytuacji, w której wysokość kosztów udostępnienia informacji stanowiłaby wyłączną i bezpośrednią przeszkodę w dostępie do określonych informacji publicznych. Ustawodawca pozostawił wnioskodawcy kolejne 14 dni (licząc od dnia doręczenia wnioskodawcy ww. zawiadomienia) na dokonanie zmiany wniosku w zakresie sposobu lub formy udostępnienia informacji lub też na wycofanie wniosku. Bezczynność wnioskodawcy w tym okresie będzie prowadziła do udostępnienia informacji w sposób i w formie wskazanych pierwotnie we wniosku i będzie wiązać się z koniecznością opłacania przez wnioskodawcę kosztów określonych we wcześniejszym zawiadomieniu. W literaturze wskazuje się, że pomimo dopuszczalności pobrania od wnioskodawcy opłaty za udostępnienie informacji publicznej zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej podmiot udostępniający daną informację nie może "z góry" żądać wniesienia tej opłaty (M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002, s. 63). Przepisy nie przewidują bowiem możliwości uzależnienia wszczęcia postępowania w sprawie udostępnienia informacji publicznej od uprzedniego wniesienia opłaty. Oznacza to, iż z powodu braku wniesienia opłaty podmiot zobowiązany nie będzie mógł ani odmówić udostępnienia informacji, ani też pozostawić sprawy (wniosku) bez rozpoznania. Gmina pozostanie jednak uprawniona do następczego ściągnięcia opłat wskazanych w art. 15 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Organ nadzoru stwierdza, iż w orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wskazywano, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne

naruszenie prawa (wyrok NSA z 16 czerwca 1992 r., ONSA 1993/2/44; wyrok NSA z 14 października 1999 r., OSS 2000/1/17; wyrok NSA 6 czerwca 1996 r., sygn. SA/Wr 2761/95, nie opubl.). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może bowiem 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. W takim kontekście, praktyka powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalną. Ze stanowiskiem takim koresponduje § 115, § 116 i § 118 w zw. z art. 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz.908), zgodnie z którymi w aktach prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym, nie zamieszcza się przepisów niezgodnych z ustawą upoważniającą, ani nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń.

Ponadto wskazać należy, iż zgodnie z § 137 w związku z § 143 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2002 r., Nr 100, poz. 908) w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Naruszenie tego zakazu i wprowadzenie do uchwały przepisów ustawowych powoduje nieważność tych zapisów. Tym bardziej sprzeczne z prawem jest dokonywanie zmian w zapisach ustawowych i regulowanie niektórych kwestii w sposób odmienny niż w ustawie. Powszechnie obowiązujący porządek prawny narusza w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego, co zostało już pomieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. z dnia 7 grudnia 2006 r., II SA/Go 471/06). Przedstawienie w zapisach prawa miejscowego zapisów ustawy z dodatkową ich modyfikacją stanowi podstawę do uznania, że w tym zakresie doszło dodatkowo do istotnego naruszenia prawa, gdyż takie uregulowanie statutu podjęto bez podstawy prawnej. Tym samym materia będąca przedmiotem regulacji w odrębnych przepisach prawa powszechnie obowiązującego nie może być ponownie regulowana w drodze uchwały rady gminy.

Również § 13 ust. 7 załącznika nr 4 do Statutu Miasta Milanówka - Regulamin Rady Miasta Milanówka, zawiera postanowienia niezgodne z przepisami art. 20 ust. 1a i ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z art. 20 ust. 1a ustawy o samorządzie gminnym rada gminy może wprowadzić zmiany w porządku bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady, zaś zgodnie z art. 20 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym do zmiany porządku obrad sesji zwołanej w trybie określonym w ust. 3 stosuje się przepis ust. 1a, z tym że dodatkowo wymagana jest zgoda wnioskodawcy.

Organ nadzoru stwierdza nadto, iż przepis § 14 ust. 4 załącznika nr 5 do Statutu Miasta Milanówka – Regulamin Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Milanówka jest przepisem do którego wprowadzenia brak jest delegacji ustawowej.

Ze względu na wyżej opisane nieprawidłowości, zasadne jest stwierdzenie nieważności uchwały Nr 390/XXXII/13 Rady Miasta Milanówka z dnia 28 listopada 2013 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Milanówka.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Niniejsze rozstrzygnięcie może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Mazowiecki:
Jacek Kozłowski

