



WOJEWODA MAZOWIECKI  
Nr LEX-S.4131.14.2014.TN

Warszawa, 3 listopada 2014 r.

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

**stwierdzam nieważność**

Uchwały Nr LI/366/14 z dnia 30 września 2014 r. Rady Miejskiej w Żelechowie w sprawie wprowadzenia zmian w Statucie Gminy Żelechów w części dotyczącej zmian Statutu zawartych w następujących punktach § 1 przedmiotowej Uchwały: 1, 3, 5, 6, 12, 13, 14, 15, 19, 20 i 21 Statutu Gminy Żelechów.

## UZASADNIENIE

W dniu 30 września 2014 r. Rada Miejska w Żelechowie podjęła Uchwałę Nr LI/366/14 w sprawie wprowadzenia zmian w Statucie Gminy Żelechów, które zostało doręczone Wojewodzie Mazowieckiemu w dniu 8 października 2014 r.

Po otrzymaniu przedmiotowej Uchwały, organ nadzoru wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności Uchwały Nr LI/366/14 z dnia 30 września 2014 r. w sprawie wprowadzenia zmian w Statucie Gminy Żelechów, w związku z możliwymi istotnymi naruszeniami przepisów prawa przez ww. postanowienia Statutu.

Po analizie postanowień zmian do Statutu Gminy Żelechów, organ nadzoru stwierdza istotne naruszenie przepisów prawa w zakresie następujących uregulowań:

Punkt 1 § 1 Uchwały dotyczący zmian w § 8 ust. 1 Statutu stanowi powtórzenie art. 19 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z treścią którego: „Rada gminy wybiera ze swego grona przewodniczącego i 1-3 wiceprzewodniczących bezwzględnie większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu tajnym.”

Punkt 19 § 1 Uchwały dotyczący zmian w § 71 ust. 4 i 5 Statutu wskazuje, że treść § 71 ust. 4 stanowi powtórzenie, ale także modyfikację art. 13 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r. poz. 782) zgodnie z treścią którego: „Udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, z zastrzeżeniem ust. 2 i art. 15 ust. 2”, natomiast § 71 ust. 5 stanowi powtórzenie i modyfikację art. 16 ust. 1 ww. ustawy, zgodnie z treścią którego „odmowa udostępnienia informacji publicznej oraz umorzenie postępowania o udostępnienie informacji w przypadku określonym w art. 14 ust. 2 przez organ władzy publicznej następują w drodze decyzji.”

Powtarzanie rozwiązań ustrojowych przyjętych w przepisach ustawowych, stanowi naruszenie przepisu art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz § 118 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. Nr 100, poz. 908). Na podstawie art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej, do których zalicza się organy samorządu terytorialnego, są zobowiązane do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 Konstytucji RP wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Ponadto powtarzanie, czy modyfikacja przepisu ustawowego stanowi naruszenie § 118 w związku z § 143 ww. załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, które stanowią, że w aktach prawa miejscowego nie powtarzają się przepisy rozporządzenia oraz przepisów innych aktów normatywnych. Akty prawa miejscowego winny być zredagowane w taki sposób, żeby nie zawierały powtórzeń przepisów ustawowych. Rada Miasta uchwalając przepisy prawa miejscowego winna to czynić zgodnie z postanowieniami ww. rozporządzenia. W związku z powyższym należy uznać, że ww. powtórzenia stanowią istotne naruszenie prawa. Orzecznictwo sądów administracyjnych przyjmuje jako istotne uchybienie powtarzanie zapisów ustawowych a także ich modyfikację (m.in. wyroki WSA w Bydgoszczy: z dnia 3 marca 2010 r., sygn. akt II SA/Bd 93/10; z dnia 6 stycznia 2009 r., sygn. akt II SA/Bd 611/08). Odnosząc się dalej do kwestii dopuszczalności powtórzenia w Statucie definicji ustawowych, wskazać trzeba, że w orzecznictwie sądów administracyjnych sformułowany został pogląd o możliwości powtórzenia wprost zapisów ustawowych w akcie prawa miejscowego, ale z tym zastrzeżeniem, że to powtórzenie nastąpiłoby z jednoczesnym powołaniem się na konkretny, powtórzony przepis ustawy (Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 31 listopada 2006 r., sygn. akt II SA/Wr 745/06).

W **pkt 3** § 1 Uchwały dotyczącym zmiany w § 11 ust. 2 pkt 6 Statutu oraz w **pkt 12** dotyczącym zmiany § 29 ust. 4 Statutu Gminy, Rada Miejska nałożyła na Burmistrza obowiązek zapewnienia na żądanie Przewodniczącego Rady Miejskiej w Żelechowie udziału radcy prawnego uczestnictwa w posiedzeniach Rady Miejskiej oraz obowiązek dla radcy prawnego do opiniowania za zgodność z prawem projektów uchwał. Postanowienia te pozostają w sprzeczności z art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy ustalanie wynagrodzenia wójta, stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności. Rada gminy może określać swoje intencje dotyczące tego, w jakim kierunku powinien działać wójt, ale nie może mu tego nakazywać. Tymczasem ww. regulacja statutowa wkracza w zakres kompetencji przysługujących Burmistrzowi Miasta z mocy ustawy, nakazując mu konkretne sposoby załatwienia konkretnej sprawy (wyrok WSA w Lublinie z dnia 20 stycznia 2011 r., III SA/Lu 454/10, LEX nr 784234), (wyrok WSA w Opolu z dnia 26 listopada 2009 r., II SA/Op 356/09, LEX nr 589195). Tym samym ww. postanowienia Statutu należy uznać za sprzeczne z prawem.

W **pkt 5** § 1 przedmiotowej Uchwały dotyczącym zmiany w § 21 ust. 4a oraz w **pkt 13** § 1 Uchwały dotyczącym zmiany § 31 ust. 3, a także **pkt 15** dot. § 32 ust. 4 Statutu, Rada Miejska w Żelechowie wprowadziła głosowanie „jawne imienne”. Dodatkowo w **pkt 15** przedmiotowej Uchwały dotyczącym zmiany w § 15 ust. 4 Statutu, Rada postanowiła, że „*Na wniosek radnego z uzasadnieniem, jeśli statut nie stanowi inaczej, przewodniczący zarządza głosowanie jawne imienne. Głosowanie jawne imienne przeprowadza się w ten sposób, że radni kolejno wyczytywani przez przewodniczącego oddają swój głos, który jest protokołowany*”. Wprowadzenie do Statutu takiego rodzaju głosowania jest sprzeczne z ustawą. Ustawa o samorządzie gminnym zna tylko trzy rodzaje głosowań: głosowanie tajne, głosowanie jawne oraz głosowanie imienne (art. 28a ust. 5 i art. 28b ust. 4 ww. ustawy). Ponieważ prawodawca nie uregulował takiego rodzaju głosowania, Rada Miejska w Żelechowie nie powinna określać rodzaju głosowania nieznanego ustawie. Tym samym doszło do naruszenia art. 14 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym „*Uchwały rady gminy zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej*”. Tym samym należy stwierdzić, że regulacje dotyczące zmian w § 21 ust. 4a, § 31 ust. 3 i § 32 ust. 4 Statutu określone w § 1 punktach 5, 13 i 15 przedmiotowej Uchwały są sprzeczne z prawem.

W **pkt 6** § 1 Uchwały dot. zmiany w § 21 ust. 5 Statutu i w **pkt 14** dot. zmiany w § 31 ust. 4 Statutu, Rada Miejska w Żelechowie dokonała regulacji sprzecznych z art. 14 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Odnosząc się do treści zmian w **pkt 6** należy zarzucić, że wszelkiego rodzaju rozstrzygnięcia (akty woli) podejmowane przez radę gminy muszą zapadać w trybie i na zasadach określonych w art. 14 u.s.g., chyba, że przepis szczególny i to rangi ustawowej stanowi inaczej. Uchwalając statut gminy, rada gminy nie jest uprawniona do ustanawiania odmiennych wymagań co do zdolności uchwałodawczej organów gminy lub prawomocności ich uchwał (większość) niż określone w przepisach ustawy bądź we wspomnianych w art. 14 ust. 1 tej ustawy przepisach szczególnych rangi ustawowej. Ponadto, o prawomocności i ważności Uchwał nie decyduje postanowienie Statutu (§ 32 ust. 4), ale przepis art. 14 ustawy, który stanowi wyczerpującą regulację.

W **pkt 19** § 1 Uchwały dot. zmian w § 71 Statutu, Rada Miejska z Żelechowie nałożyła bezpodstawne wymogi dotyczące dostępu do informacji publicznej poprzez określenie wymogu złożenia pisemnego wniosku i poprzez dokonanie rozróżnienia na formy wniosku w zależności od rodzaju dokumentu. Przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowią, iż każdy ma prawo do informacji o działalności władzy publicznej, a ograniczenie tego prawa może nastąpić jedynie w wyjątkowych przypadkach ze względu na ustawowo chronione dobra. Również przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej zakazują ograniczania prawa do informacji poprzez uzależnianie jej udzielenia od złożenia wniosku w stosownej formie czy o odpowiedniej treści. Możliwe jest udostępnienie takiej informacji na ustny wniosek, jeżeli jest możliwe jej niezwłoczne udostępnienie (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, sygn.

IV SAB/GI 36/11). Z tego względu należy stwierdzić, że **pkt 19 § 1** Uchwały pozostaje w sprzeczności z art. 61 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z treścią którego „Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne”.

W **pkt 20 i pkt 21 § 1** Uchwały dot. zmian w § 72 i § 73 Statutu, Rada Miejska w Żelechowie dokonała uregulowania kwestii „wglądu do dokumentów”, tymczasem regulacja zawarta w art. 11b, a w szczególności w ust. 2 i 3 tego artykułu ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że Rada miała określić w Statucie zasady dostępu do dokumentów, a nie wyłącznie wglądu. Ponadto, Rada Miejska w Żelechowie powinna była określić zasady dostępu do dokumentów w sposób jasny, przejrzysty, spójny i nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych. Tymczasem wadliwe postanowienie narusza także zasady legiślacji określone w ww. rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. W opinii organu nadzoru, „wgląd do dokumentów” nie może „polegać w szczególności” na samodzielnym sporządzaniu notatek ani sporządzaniu uwierzytelnionych odpisów, a taka regulacja wadliwa pojęciowo może powodować istotne trudności i wątpliwości interpretacyjne przy wykonywaniu praw korzystających z dostępu do informacji publicznych. Należy dodatkowo zauważyć, że czynności tych może dokonywać każdy (a nie osoba posiadająca interes - „zainteresowany”) w ramach wykonywania uprawnienia dostępu do dokumentów, ale nie wyłącznie „wglądu”, które jest pojęciem węższym i nie oddającym sensu regulacji ustawowej. Rada Gminy w Żelechowie zawężając zakres dostępu do informacji przy wykonywaniu delegacji ustawowej określonej w art. 11b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym naruszyły i regulując wyłącznie kwestię wglądu do dokumentów w sposób istotny przedmiotowy przepis prawa.

Z uwagi na powyższe, organ nadzoru stwierdza, że w jego ocenie kwestionowana Uchwała Nr LI/366/14 z dnia 30 września 2014 r. Rady Miejskiej w Żelechowie w sprawie wprowadzenia zmian w Statucie Gminy Żelechów w części dotyczącej zmian Statutu zawartych w następujących punktach § 1 przedmiotowej Uchwały: **1, 3, 5, 6, 12, 13, 14, 15, 19, 20 i 21** Statutu Gminy Żelechów jest sprzeczna z prawem w stopniu istotnym i uznaje za zasadne podjęcie niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego

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

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie Uchwały, w części objętej rozstrzygnięciem z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

Wojewoda Mazowiecki:  
Jacek Kozłowski

