

Wrocław, dnia 25 listopada 2010 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność:

- § 85 ust. 1,
- § 95 ust. 3,
- § 95 ust. 4,
- § 96 ust. 2,
- § 96 ust. 6

uchwały Nr XXXVII/207/10 Rady Gminy Zagrodno z dnia 29 października 2010 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Zagrodno.

Uzasadnienie

Rada Gminy Zagrodno podjęła na sesji w dniu 29 października 2010 r. uchwałę Nr XXXVII/207/10 w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Zagrodno

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 9 listopada 2010 r.

W toku badania legalności uchwały Nr XXXVII/207/10 organ nadzoru stwierdził podjęcie jej:

§ 85 ust. 1 z istotnym naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 23 ust. 1 ustawy,

§ 95 ust. 3 i § 95 ust. 4 z istotnym naruszeniem art. 13 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.),

§ 96 ust. 2 z istotnym naruszeniem art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) oraz art. 18 ust. 1 i art. 19 ustawy o dostępie do informacji publicznej,

§ 96 ust. 6 z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 2 i art. 15 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

W świetle art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy: „Do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie statutu gminy.”. Zgodnie zaś z art. 3 ust. 1 ustawy: „O ustroju gminy stanowi jej statut.”.

Udzielona Radzie norma kompetencyjna ma dość szeroki zakres. Nie oznacza to jednak dowolności w zakresie ustalania statutu gminy. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Podkreślenia wymaga tu także brzmienie art. 94 Konstytucji RP: „Organ samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.”.

Podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału

Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)”.

1.

Mocą § 85 ust. 1 przedmiotowej uchwały Rada postanowiła: „Spotkanie ze swoimi wyborcami radny powinien odbywać nie rzadziej niż raz w roku.”.

Zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy: „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.”.

W ocenie organu nadzoru zakwestionowany przepis został podjęty z przekroczeniem kompetencji z art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy. O obowiązkach radnego stanowi cytowany art. 23 ust. 1 ustawy, przy czym przepis ten nie reguluje kwestii częstotliwości spotkań radnego z wyborcami. Co więcej, ustawa nakazuje radnemu utrzymywać stałą więź z wyborcami, nie określając przy tym sposobu utrzymywania tej więzi.

Organ nadzoru zgadza się z poglądem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wyrażonym w wyroku z dnia 8 maja 2008 r., sygn. akt II SA/Wr 119/08 (Lex nr 506816): „Rada gminy podejmując uchwałę o statutowych obowiązkach radnego zobowiązana jest do przestrzegania przepisów u.s.g., która w badanym zakresie stanowi w art. 23 ust. 1, że 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. Ustawa, zgodnie z przyjętym modelem wolego mandatu radnego, nie zawiera natomiast przepisu, który mógłby stanowić podstawę normatywnej regulacji w tym zakresie o charakterze wykonawczym. Także w innych ustawach, regulujących kwestie związane z mandatem radnego, w szczególności w ustawie z 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, brak jest takiego przepisu.”.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 3 listopada 2008 r., sygn. akt IV SA/Gl 396/08 (Lex nr 509626): „Rada gminy, w ramach kompetencji do określania organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy organów gminy, nie może określać „powinności”, które już zostały uregulowane w u.s.g. jako obowiązki radnego.”.

2.

W § 95 ust. 3 i 4 przedmiotowej uchwały znalazły się następujące zapisy: „W przypadku informacji udzielanej na pisemny wniosek, sprawa powinna być załatwiona nie później niż w terminie 14 dni od dnia otrzymania wniosku, z zastrzeżeniem ust. 4 (ust. 3). Termin, o którym mowa w ust. 3, może ulec przedłużeniu do dwóch miesięcy, ze względu na stopień skomplikowania sprawy, w tym przypadku przepisy art. 36 kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się odpowiednio.”.

Zgodnie z art. 11b ust. 2 ustawy: „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.

Na mocy zaś art. 11b ust. 3 ustawy: „Zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich określa statut gminy.”.

Rada gminy w statucie postanawia zatem o zasadach dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych. Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy. Nie może zatem budzić wątpliwości, że dokumenty, o których mowa w art. 11b ust. 2 i 3 ustawy o samorządzie gminnym stanowią informację publiczną. W konsekwencji do ich udostępniania stosuje się przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Terminy udostępnienia informacji publicznej zostały określone przez ustawodawcę w art. 13 tejże ustawy. Zgodnie z tymi przepisami:

„1. 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.

2. Jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w terminie określonym w ust. 1, podmiot obowiązany do jej udostępnienia powiadamia w tym terminie o powodach opóźnienia oraz o terminie, w jakim udostępni informację, nie dłuższym jednak niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku.”

W ramach zatem kompetencji z art. 11b ust. 3 ustawy Rada Gminy nie była upoważniona do stanowienia o terminie udostępnienia informacji związanych z działaniem organów gminy i komisji. Ponadto należy także podkreślić, że terminy te zostały uregulowane odmiennie, niż wynika to z cytowanego art. 13 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Po pierwsze zatem informacje powinny być udzielone w podstawowym terminie „bez zbędnej zwłoki”. Po drugie kwestię przedłużenia terminu reguluje art. 13 ust. 2 ustawy. W przepisie tym określone zostały także obowiązki organu dotyczące poinformowania wnioskodawcy o powodach opóźnienia oraz o terminie, w jakim udostępni informację. Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy tylko 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. Ustawa w art. 16 ust. 2 odsyła do stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego tylko w zakresie tychże decyzji. Brak jest zatem odesłania do art. 36 kpa w zakresie przedłużania terminu rozpatrzenia sprawy (udostępnienia informacji), gdyż ustawa posiada swój autonomiczny zapis w tym zakresie.

3.

W § 96 ust. 2 przedmiotowej uchwały Rada postanowiła: „Dokumenty, o których mowa w ust. 1, podlegają udostępnieniu po ich formalnym przyjęciu, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.”

Zgodnie z art. 61 Konstytucji RP:

„1. Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.

2. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu.

3. 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.

4. Tryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy.”

Jak stanowi art. 18 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej: „Posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów są jawne i dostępne.”. Zgodnie zaś z art. 19 ustawy: „Organy, o których mowa w art. 18 ust. 1 i 2, sporządzają i udostępniają protokoły lub stenogramy swoich obrad, chyba że sporządzą i udostępniają materiały audiowizualne lub teleinformatyczne rejestrujące w pełni te obrady.”

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy nie była uprawniona do uzależnienia udostępnienia dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych od faktu ich formalnego zatwierdzenia. Takie zapisy statutu gminy ograniczają prawo obywateli do dostępu do informacji publicznej, zgodnie zaś z powołanym już art. 61 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenie takie wynikać może jedynie z przepisów rangi ustawowej i to tylko ze względu na wymienione w tym przepisie wartości.

Jak orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 6 listopada 2008 r., sygn. akt III SA/Wr 418.08 (OwSS 2009/1/8): „Rada gminy, ustalając w statucie - a więc w akcie niższego rzędu - zasady udostępnienia dokumentów organów gminy, nie była, żadnym przepisem rangi ustawowej, upoważniona do wyłączenia zasady jawności działania gminy i ograniczania dostępu do dokumentu, jakim jest protokół sesji rady przed jego przyjęciem. Wprowadzając w statucie zapis uzależniający udostępnienie protokołu sesji rady

i protokółów z obrad komisji od ich "formalnego przyjęcia", rada naruszyła w istotny sposób przywołane wyżej przepisy art. 61 Konstytucji, art. 11b ust. 2 i 3 u.s.g. oraz art. 19 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Tym samym pozbawiono obywateli dostępu do informacji publicznej, jaką jest protokół sesji rady, na pewnym etapie działania organów (przed przyjęciem przez radę). W konsekwencji ograniczono tym samym możliwość uczestniczenia obywateli w podejmowaniu decyzji w sprawach publicznych i sprawowaniu kontroli nad tym procesem."

4.

W § 96 ust. 6 uchwały czytamy: „Czynności, o których mowa w ust. 5, są wykonywane odpłatnie.”. W § 96 ust. 5 uchwały mowa jest o uwierzytelnianiu wyciągów, odpisów i odbitek kserograficznych dokumentów.

Artykuł 7 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej w brzmieniu: „Dostęp do informacji publicznej jest bezpłatny, z zastrzeżeniem art. 15.” ustanawia zasadę bezpłatności dostępu do informacji publicznej. Wyjątek od tej zasady statuuje art. 15 ust. 1 ustawy, cyt.: „Jeżeli w wyniku udostępnienia informacji publicznej na wniosek, o którym mowa w art. 10 ust. 1, podmiot obowiązany do udostępnienia ma ponieść dodatkowe koszty związane ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku, podmiot ten może pobrać od wnioskodawcy opłatę w wysokości odpowiadającej tym kosztom.”.

Opłata za udostępnienie informacji publicznej może być zatem pobrana tylko i wyłącznie jeśli podmiot obowiązany do udostępnienia ma ponieść dodatkowe koszty i to o tyle, o ile te koszty związane są ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku. W przypadku uwierzytelniania wyciągów, odpisów i kserokopii dokumentów nie powstają po stronie podmiotu udostępniającego żadne dodatkowe koszty, a zatem nie może być w tym przypadku pobrana opłata.

W tym miejscu należy też dodać, że dodatkowym kosztem nie jest dodatkowa praca pracownika Urzędu Gminy polegająca na uwierzytelnianiu dokumentów. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 24 stycznia 2008 r., sygn. akt II SA/Sz 1006/07 (Lex nr 505420): „Praca pracownika związana z przygotowaniem informacji stanowi podstawowy wyraz funkcjonowania organu, który ponosi koszty, wykonując swoje ustawowe zadania. Kosztami tymi nie może być obciążony podmiot żądający udostępnienia informacji publicznej. W przepisie art. 15 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej chodzi o "dodatkowe koszty". Na jego podstawie dopuszczalne jest zatem pobieranie opłaty odpowiadającej rzeczywistym kosztom (np. kopiowania dokumentów) a w zasadzie nie jest dozwolone żądanie opłaty z tytułu konieczności wykonywania dodatkowej pracy przez pracowników zobowiązanego.”.

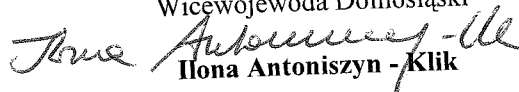
Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego – organu nadzoru w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 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 mocy art. 98 ust. 3a ustawy o samorządzie gminnym do złożenia skargi na rozstrzygnięcie organu nadzorczego, dotyczące uchwały rady gminy, doręczone po upływie kadencji rady, uprawniona jest rada gminy następnej kadencji w terminie 30 dni od dnia wyboru przewodniczącego rady.

Wicewojewoda Dolnośląski


Ilona Antoniszyn-Klik