



Poznań, 3 grudnia 2018 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.645.2018.22

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.)

orzekam

nieważność § 3 ust. 2 w zakresie zwrotu: „na stałe”, § 8 ust. 3 w zakresie wyrazu: „utworzeniu”, § 11 ust. 1, § 17, § 36 ust. 3 w zakresie zwrotu: „lub ustnej”, § 36 ust. 4 w zakresie zwrotu: „ustnie na danej sesji lub” § 37 ust. 2 w zakresie zwrotu: „lub ustnie w trakcie sesji Rady”, § 39 ust. 5, § 54 ust. 4, § 73 ust. 1, § 75 zdanie drugie, § 97 ust. 2 oraz § 119 uchwały nr 0007.318.2018 Rady Gminy Przykona z dnia 29 października 2018 r. w sprawie Statutu Gminy Przykona - ze względu na istotne naruszenie prawa.

### Uzasadnienie

Na sesji 29 października 2018 r. Rada Gminy Przykona podjęła uchwałę nr 0007.318.2018 w sprawie Statutu Gminy Przykona, zwaną dalej: „uchwałą” lub „Statutem”. Jako podstawę prawną uchwały powołano art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.).

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu 5 listopada 2018 r.

**Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje:**

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.), zwanej dalej: „u.s.g.”, w statucie gminy określa się: urządzenie gminy (art. 3 ust. 1), zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostek pomocniczych (art. 5 ust. 3), zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich (art. 11b ust. 3), zasady i tryb działania komisji rewizyjnej (art. 18a ust.5), zasady i tryb działania komisji skarg, wniosków i petycji (art. 18b ust. 3), organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy (art. 22 ust. 1), zasady działania klubów radnych (art. 23 ust. 4), zasady uczestniczenia przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych w pracach rady gminy (art. 37a), uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy (art. 51 ust. 3).

Udzielona radzie gminy kompetencja ma dość szeroki zakres, co jednak nie oznacza dowolności w zakresie ustalania statutu gminy. Organy władzy publicznej zobligowane są do działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.; Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.; dalej: „Konstytucja RP”). Statut gminy jest aktem prawa miejscowego, a zatem zastosowanie znajdzie przepis art. 94 Konstytucji RP, z którego wynika, iż organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego, obowiązujące na obszarze działania tych organów, jedynie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Zgodnie z ustaloną w art. 87 Konstytucji RP hierarchią źródeł prawa, akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należącej do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być z nimi sprzeczne. Również z Konstytucji RP (art. 169 ust. 4) wynika, iż określona w art. 18 ust. 2 pkt 1 u.s.g. samodzielność rady gminy w zakresie kształtowania w drodze statutu ustroju wewnętrznego gminy może być

realizowana tylko i wyłącznie w granicach ustaw. Z treścią wskazanych regulacji konstytucyjnych koresponduje przepis art. 40 ust. 1 u.s.g., w myśl którego gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, jednakże wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień określonych w ustawach.

Rada gminy, uchwalając statut gminy, zobowiązana jest do przestrzegania zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez u.s.g., a regulacje statutowe nie mogą pozostawać w sprzeczności ani z powołaną ustawą, ani też z żadnym innym aktem wyższego rzędu. Ponadto rada gminy, realizując upoważnienie ustawowe, nie może wkraczać w materię już uregulowaną ustawą, co oznacza zarówno zakaz powtarzania w akcie prawa miejscowego przepisów ustaw, jak również ich modyfikacji (chyba że przepis upoważniający wyraźnie na to zezwala).

Odnosząc powyższe do badanej uchwały stwierdzić należy, iż Rada Gminy Przykona wprowadziła do Statutu wskazane w sentencji przepisy z przekroczeniem zakresu swoich kompetencji wyznaczonych przez odpowiednie normy upoważniające bądź dokonała modyfikacji przepisów ustawowych.

W opinii organu nadzoru w przepisie § 3 ust. 2 Statutu, w myśl którego „wszystkie osoby, które na stałe zamieszkują na obszarze Gminy, z mocy ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018r. poz. 994 z ze zm.) stanowią gminną wspólnotę samorządową”, rada w sposób istotny dokonała zawężenia - wbrew przesłance ustawowej - wspólnoty samorządowej tylko do osób na stałe zamieszkałych na obszarze gminy (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 listopada 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 1690/16). Jedynym ustawowym wymogiem jest fakt bycia członkiem danej społeczności, a więc pozostawania mieszkańcem danej gminy bez względu na czas trwania tego zamieszkiwania. Zatem przyjęty w § 3 ust. 2 Statutu zapis, że wszystkie osoby, które „na stałe” zamieszkują na obszarze gminy stanowią jej wspólnotę, rażąco narusza normę art. 1 ust. 1 u.s.g.

W § 8 ust. 3 Statutu rada postanowiła, że „o utworzeniu podziale i zniesieniu jednostki pomocniczej może zdecydować referendum lokalne”. Tymczasem ustawodawca w art. 5 ust. 2 u.s.g. wyraźnie wskazał właściwy tryb postępowania w tej sprawie. Zgodnie z treścią tego przepisu jednostkę pomocniczą tworzy rada gminy, w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy. Racjonalny prawodawca przewidział konsultacje, ewentualnie inicjatywę, jako odpowiednią formę współdziałania członków wspólnoty gminnej w tworzeniu jednostki pomocniczej, pozostawiając ostateczne rozstrzygnięcie w kompetencji rady gminy. Powyższe nie oznacza, że o okolicznościach tych może „zdecydować referendum lokalne”, jak to przewidziano w § 8 ust. 3 Statutu. W myśl bowiem art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 400 ze zm.) wynik referendum jest rozstrzygający, jeżeli za jednym z rozwiązań w prawie poddanej pod referendum oddano więcej niż połowę ważnych głosów. Zatem inne konsekwencje prawne wywołuje przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami a inne referendum lokalne. Wprowadzenie obowiązku utworzenia jednostki pomocniczej w wyniku przeprowadzonego w tym temacie referendum lokalnego stanowi w ocenie organu nadzoru rażące naruszenie art. 5 ust. 2 u.s.g.

W myśl § 11 ust. 1 Statutu „kontrolę gospodarki majątkowej jednostek pomocniczych sprawuje Skarbnik Gminy i przedkłada informacje w tym zakresie Wójtowi”. W ocenie organu nadzoru zapis ten jest sprzeczny z art. 35 ust. 3 pkt 5 u.s.g., który stanowi, że statut jednostki pomocniczej określa zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej. Wynika z niego jednoznacznie, że podmiotami uprawnionymi do przeprowadzania nadzoru i kontroli nad działalnością organów jednostek pomocniczych są organy gminy. Pojęcie to ulega sprecyzowaniu w art. 11a ust. 1 u.s.g., w którym zawarto zamknięty katalog organów gminy. Organami tymi są: rada gminy, wójt (burmistrz, prezydent miasta). Znajduje to potwierdzenie w art. 18a

ust. 1 u.s.g., w którym przewidziano, że działalność jednostek pomocniczych kontroluje rada gminy; w tym celu powołuje komisję rewizyjną. Natomiast skarbnik gminy nie został przez ustawodawcę uznany za jej organ, co powoduje, że nie można nadać mu uprawnień kontrolnych w stosunku do jednostki pomocniczej gminy.

W § 17 ust. 1 Statutu zapisano, że „Przewodniczący, oprócz uprawnień przewidzianych w, § 16 jest upoważniony do reprezentowania Rady na zewnątrz”. W myśl § 17 ust. 2 uchwały „Rada, na wniosek Przewodniczącego, może upoważnić w drodze uchwały inną, niż Przewodniczący, osobę do reprezentowania jej na zewnątrz”. Tymczasem z art. 19 ust. 2 u.s.g. wynika, że zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. Przewidziane w Statucie uprawnienie dla przewodniczącego rady stanowi zatem niewłaściwą i zbyt szeroką modyfikację regulacji ustawowej. Jak wskazał WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 14 września 2017 r. (sygn. akt IV SA/Po 481/17) „zadania związane z pełnieniem funkcji przewodniczącego rady gminy wynikają wprost z ustawy o samorządzie gminnym i mają charakter materialno - techniczny. Polegają one wyłącznie na organizowaniu pracy rady oraz zwoływaniu i prowadzeniu jej obrad (art. 19 ust. 2 zdanie pierwsze oraz art. 20 ust. 1 u.s.g.)”. Z kolei WSA w Lublinie w wyroku z dnia 18 października 2016 r. (sygn. akt II SA/Lu 544/16) uznał, że „niewątpliwie w pojęciu organizowania pracy rady oraz prowadzenia obrad rady nie mieści się przyznana w (...) statutu kompetencja przewodniczącego do reprezentowania rady na zewnątrz - ani osobiście, ani poprzez pełnomocnika, dlatego też przepis ten, jako istotnie naruszający prawo, należało wyeliminować z obrotu prawnego”.

Z zapisów § 36 ust. 3 i 4 Statutu wynika m.in., że „interpelacje składa się w formie pisemnej lub ustnej” oraz że „odpowiedź na interpelacje jest udzielana ustnie na danej sesji lub w formie pisemnej w terminie 14 dni”. Regulacje te, w zakresie w jakim przewidują ustną formę składania interpelacji oraz udzielanie odpowiedzi na interpelacje „ustnie na danej sesji” są sprzeczne z art. 24 ust. 6 u.s.g. Przepis ten stanowi, że interpelacje i zapytania składane są na piśmie do przewodniczącego rady, który przekazuje je niezwłocznie wójtowi. Wójt, lub osoba przez niego wyznaczona, jest zobowiązana udzielić odpowiedzi na piśmie nie później niż w terminie 14 dni od dnia otrzymania interpelacji lub zapytania.

Podobny zarzut podnieść należy w stosunku do § 37 ust. 2 zdanie pierwsze Statutu, w którym przyjęto, że „zapytania formowane są pisemnie na ręce Przewodniczącego Rady lub ustnie w trakcie sesji Rady”. Regulacja ta w zakresie zwrotu: „lub ustnie w trakcie sesji Rady” pozostaje w sprzeczności z art. 24 ust. 6 u.s.g., w którym to przepisie ustawodawca przewidział jedynie pisemną formę składania zapytań i nie ograniczył omawianego uprawnienia wyłącznie do czasu trwania sesji.

W § 39 ust. 5 Statutu dopuszczono możliwość nakazania przez Przewodniczącego Rady opuszczenia sali tym osobom spośród publiczności, które swoim zachowaniem lub wystąpieniami zakłócają porządek obrad bądź naruszają powagę sesji. Należy wskazać, iż art. 11 b ust. 1 u.s.g. jednoznacznie wskazuje, że działalność organów gminy jest jawna, a ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw. W ust. 2 tego przepisu ustawodawca sprecyzował, że jawność działania organów gminy obejmuje w szczególności „prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji (...)”. W ocenie organu nadzoru wprowadzenie do statutu gminy, a zatem do aktu prawa miejscowego, sankcji w postaci nakazu opuszczenia przez osobę z publiczności sali w trakcie trwania sesji rady gminy, przy czym o nałożeniu takiej sankcji miałby decydować przewodniczący rady, narusza zasadę jawności działania organów gminy wyrażoną w art. 61 Konstytucji RP oraz art. 11b ust. 1 i 2 u.s.g. W wyroku z dnia 20 marca 2003 r. Naczelny Sąd Administracyjny (sygn. akt II SA/Gd 1529/02) stwierdził: „jak wynika z art. 61 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 11b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1591 ze zm.) i art. 3 ust. 1 pkt 3 i art. 18 ust. 1 ustawy z dnia

6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112 poz. 1198) prawo wstępu na obrady rady gminy nie może być ograniczone ze względu na ochronę porządku publicznego. W związku z tym ochrona porządku publicznego podczas sesji rady gminy musi być zapewniona w inny sposób aniżeli poprzez ustanowienie zakazu wstępu publiczności na salę obrad”.

W § 54 ust. 4 Statutu dopuszczono możliwość korygowania oczywistych omyłek i błędów pisarskich bez zmiany podjętej uchwały w drodze odrębnej uchwały. Należy wskazać, iż żaden przepis u.s.g. nie wskazuje na możliwość sprostowania oczywistych omyłek pisarskich czy rachunkowych w uchwałach. Uchwała jako dokument przyjęty przez radę, nawet jeżeli jest obciążona wadami mającymi charakter oczywistych omyłek, nie może być w jakikolwiek sposób zmieniona przez osoby lub podmioty nieuprawnione, nie mające kompetencji do podejmowania uchwał. Organ nadzoru w pełni podziela pogląd, iż jedyną prawnie dopuszczalną formą usunięcia błędów w uchwale rady gminy, nawet tych które wydają się być oczywiste, np. pisarskich, jest zmiana takiego aktu (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 30 września 2010 r., sygn. akt II SA/Kr 901/10).

W § 73 ust. 1 uchwały rada postanowiła, że „Rada wystawia radnym dokument podpisany przez Przewodniczącego Rady, 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 (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 27 stycznia 2009 r. sygn. akt IV SA/Gl 738/08, wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 stycznia 2015 r. sygn. akt II SA/Wa 1837/14). Organ nadzoru stwierdza, iż jedynie gminna komisja wyborcza wydaje radnym zaświadczenia o wyborze, którego wzór określa Państwowa Komisja Wyborcza na podstawie art. 449 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2018 r. 754 ze zm.).

W § 74 ust. 1 Statutu rada ustaliła, że „Komisja Rewizyjna składa się z Przewodniczącego, Zastępcy Przewodniczącego oraz pozostałych członków w liczbie 2”. Jednocześnie w § 75 zdanie drugie uchwały przyjęto, że „w przypadku nieobecności Przewodniczącego lub niemożności działania, albo wakatu na tej funkcji, jego zadania wykonuje wyznaczony przez niego członek”. W ocenie organu nadzoru przepisy te mogą powodować wątpliwości interpretacyjne co do osoby zastępującej Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej. Z jednej bowiem strony przewiduje się funkcję Zastępcy Przewodniczącego przedmiotowej komisji, a zatem „osoby zastępującej kogoś w jego obowiązkach” (Słownik języka polskiego udostępniony w serwisie [sjp.pwn.pl](http://sjp.pwn.pl)); z drugiej wprowadza się rozwiązanie, że zadania Przewodniczącego w razie jego nieobecności lub niemożności działania wykonuje wyznaczony przez niego członek, co w świetle § 74 ust. 1 Statutu sugerowałoby możliwość wyznaczenia takiej osoby także spośród „zwykłych” członków komisji.

Analizując powyższe przepisy Statutu warto też zwrócić uwagę, że ich wykonanie mogłoby doprowadzić do sytuacji konfliktogennej, bowiem pozwalają one na powołanie dwóch różnych osób uprawnionych do wykonywania zadań w zastępstwie Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej. Statut przewiduje, że „Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej wybiera Rada” (§ 74 ust. 2), natomiast nie zawiera zapisu odnoszącego się do wyboru Zastępcy Przewodniczącego. W orzecznictwie wyrażony został pogląd, że jeśli „ani przepisy ustawy o samorządzie gminnym ani też postanowienia statutu będące źródłem prawa miejscowego nie określają szczegółowych regulacji w jaki sposób dochodzi do kreowania organu i jego składu w Radzie Gminy (w szczególności dot. odwołania bądź powołania Przewodniczącego Komisji - przypomnienie Sądu) to rada gminy może tego dokonać według własnego uznania” (wyrok NSA z dnia 13 maja 2010 r., sygn. akt II OSK 296/10). Uwzględniając ten pogląd, przy stwierdzonym w Statucie braku zapisu określającego podmiot kompetentny do wyboru Zastępcy Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej, uznać należy, że tym podmiotem jest Rada

Gminy Przykona. Kompetencji tej, w ocenie organu nadzoru, nie przekreśla przepis § 75 Statutu, w którym mowa jest o „wyznaczeniu”, a nie „wyborze” osoby zastępującej Przewodniczącego. Tym samym możliwy jest wybór Zastępcy Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej przez Radę Gminy Przykona i jednocześnie wyznaczenie przez Przewodniczącego tej komisji - w oparciu o § 74 ust. 1 Statutu - innego członka do wykonywania jego zadań.

W tym stanie rzeczy organ nadzoru ocenił zapis § 75 zdanie drugie uchwały jako niejasny, budzący poważne wątpliwości interpretacyjne, nie spełniający wymogów określoności przepisów prawa. Ogólna zasada określoności przepisów prawnych ukształtowana została w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a wyprowadzona przez ten Trybunał m. in. z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). Wymaga ona, aby przepisy prawa były jasne, to znaczy precyzyjne i komunikatywne.

Organ nadzoru zwraca w tym miejscu uwagę, że w odniesieniu do Komisji Skarg, Wniosków i Petycji regulacje Statutu dotyczące omawianej kwestii (tj. zastępowania Przewodniczącego tejże Komisji) są jasne i czytelne. W § 100 ust. 1 uchwały przyjęto bowiem, że „Komisja Skarg, Wniosków i Petycji składa się z Przewodniczącego, Zastępcy Przewodniczącego oraz pozostałych członków w liczbie 3”. Z przepisem tym koreluje regulacja zawarta w § 101 ust. 1 zdanie drugie Statutu, a która przewiduje, że „w przypadku nieobecności Przewodniczącego lub wakat na tej stanowisku, jego zadania wykonuje Zastępca Przewodniczącego”. Ponadto rada wprost wskazała, że „Zastępcę Przewodniczącego Komisji wybiera Rada na wniosek Przewodniczącego Komisji” (§ 100 ust. 3 Statutu).

Z § 97 ust. 2 Statutu wynika, że w przypadku, gdy skorzystanie przez Komisję Rewizyjną z porad, opinii i ekspertyz osób posiadających wiedzę fachową w zakresie związanym z przedmiotem jej działania, wymaga zawarcia odrębnej umowy i dokonania wypłaty wynagrodzenia ze środków komunalnych, Przewodniczący Komisji Rewizyjnej przedstawia sprawę na posiedzeniu Rady, celem podjęcia uchwały zobowiązującej osobę zarządzającą mieniem komunalnym do zawarcia stosownej umowy w imieniu Gminy. W ocenie organu nadzoru takie unormowanie pozbawione jest podstaw prawnych i narusza art. 60 u.s.g. Zaciąganie zobowiązań oraz dokonywanie wypłat w związku z umowami za świadczenie usług mieści się w pojęciu gminnej gospodarki finansowej. Zgodnie z art. 60 u.s.g. za gospodarkę finansową gminy odpowiada wójt (ust. 1). Wójt jest dysponentem budżetu i jemu też przysługuje wyłączne prawo między innymi do zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych mu przez radę gminy oraz do dokonywania wydatków budżetowych (art. 60 ust. 2 pkt 1 i 3 u.s.g.). Realizując swoje wyłączne kompetencje burmistrz jest w pełni samodzielny. Rada gminy nie może udzielać mu w tym zakresie zaleceń, ani też zobowiązywać go do podejmowania czynności prawnych z określonymi osobami. Natomiast kompetencje rady gminy w zakresie gospodarki finansowej obejmują uchwalenie budżetu, a nie dysponowanie wydzielonymi w nim środkami. Stanowisko to znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 maja 2005 r., sygn. akt III SA/Wr 26/04; wyrok WSA w Lublinie z dnia 5 lutego 2015 r., sygn. akt III SA/Lu 647/14).

Zgodnie z § 119 Statutu „uprawnienia określone w § 116 i § 117 nie znajdują zastosowania: 1) w przypadku wyłączenia - na podstawie ustaw – jawności, 2) gdy informacja publiczna stanowi tajemnicę chronioną prawnie, 3) w odniesieniu do spraw indywidualnych z zakresu administracji publicznej, o ile ustawa nie stanowi inaczej niż art. 73 Kodeksu postępowania administracyjnego”.

Należy stwierdzić, iż prawo do informacji publicznej wynika wprost z art. 61 Konstytucji RP. Zgodnie natomiast z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330 ze zm.), każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu

na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie. Z kolei informacja publiczna, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej lub centralnym repozytorium, jest udostępniana na wniosek. Informacja publiczna, która może być niezwłocznie udostępniona, jest udostępniana w formie ustnej lub pisemnej bez pisemnego wniosku (art. 10). Powołana ustawa normuje również w art. 5 ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej. Zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 września 2002 r. (K 38/01, OTK-A 2002/5/59), przepis art. 11b ust. 3 u.s.g. odnosi się wyłącznie do aspektów organizacyjnotechnicznych o charakterze lokalnym, właściwym dla danej jednostki samorządu terytorialnego, a związanych z dostępem do dokumentów i korzystaniem z nich. Jak trafnie zauważa Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyroku: „zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich”, rozumiane mogą być wyłącznie jako dyrektywy o charakterze techniczno-organizacyjnym i porządkowym, wskazujące na sposób urzeczywistniania materialnej treści prawa do informacji, którego zakres wyznaczony jest przez art. 61 ust. 1 oraz ust. 2 Konstytucji, a także przez ustawy, o których mowa w art. 61 ust. 3 Konstytucji [...] „zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich” winny być rozumiane w sposób zgodny z Konstytucją oraz odpowiednimi ustawami samorządowymi, jak i wreszcie ustawą o dostępie do informacji publicznej, poświęconej wyłącznie prawu do informacji. Stąd też przyjąć należy, iż upoważnienie zawarte w art. 11b ust. 3 u.s.g. rozumiane być winno w taki sposób, by po pierwsze „zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich” nie dotyczyły w ogóle materialnych treści prawa do informacji, jego zakresu i granic, wyznaczonych przecież przez Konstytucję i ustawy, a po wtóre, by ich rozumienie jako dyrektyw nie oznaczało upoważnienia do unormowania w statutach innych kwestii, niż stricte techniczno-porządkowych i związanych z uwarunkowaniami lokalnymi [...] nie mogą zatem obejmować zagadnień dotyczących materialnych aspektów tego prawa obywatelskiego, ani też tych aspektów proceduralnych dostępu do dokumentów i korzystania z nich, które mogłyby mieć wpływ na kształtowanie zakresu prawa do informacji lub jego realizację. Znaczy to, iż z mocy prawa z „zasad dostępu do dokumentów i korzystania z nich” wyłączone są takie aspekty proceduralne, które by np.: przesądzały o odpłatności lub bezpłatności dostępu do dokumentów, wyznaczały terminy mogące zagrozić realności tego dostępu itp. Należą tu natomiast takie reguły o charakterze porządkowym, które dotyczą miejsca i czasu udostępniania dokumentów, technicznych uwarunkowań zapoznawania się z ich treścią, czy ich kopiowania, powielania, dokonywania wypisów”. Tymczasem, w ocenie organu nadzoru, postanowienia § 119 Statutu nie stanowią przepisów o charakterze organizacyjno-technicznym w powyższym rozumieniu. Ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej wynikają zaś wprost z art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej, dlatego też uznać należy, że przedmiotowa regulacja narusza w sposób istotny obowiązujące przepisy prawa.

Organ nadzoru wskazuje ponadto na nieistotne naruszenie prawa polegające na błędnym odesłaniu w § 50 ust. 1 Statutu do przepisów § 25 ust. 1 i 2, zamiast do § 22 ust. 1 i 2.

Mając na uwadze powyższe niniejsze rozstrzygnięcie jest w pełni uzasadnione.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski  
Zbigniew Hoffmann

Otrzymują:  
Rada Gminy Przykona  
Wójt Gminy Przykona



INSPEKTOR  
Agnieszka Wypiorczyk

Zgodność z oryginałem  
04.12.2018.  
Przykona