



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 15 czerwca 2023 r.

Poz. 3792

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.186.2.2023.MS6 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 14 czerwca 2023 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526 ze zm.),

stwierdzam nieważność

§ 40 ust. 2 we fragmencie „a także podejmowanie rozstrzygnięć, w tym uchwał z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku (zdalny tryb obradowania)”, § 105 ust. 4, § 109 ust. 7 uchwały nr LXIX/310/23 Rady Powiatu Strzelińskiego z dnia 25 maja 2023 r. w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Strzelińskiego.

Uzasadnienie

Rada Powiatu Strzelińskiego na sesji w dniu 25 maja 2023 r. podjęła uchwałę nr LXIX/310/23 w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Strzelińskiego, zwaną dalej także „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 31 maja 2023 r.

W toku badania legalności uchwały nr LXIX/310/23 organ nadzoru stwierdził, że § 40 ust. 2 we fragmencie „a także podejmowanie rozstrzygnięć, w tym uchwał z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku (zdalny tryb obradowania)” oraz § 105 ust. 4 i § 109 ust. 7 uchwały istotnie naruszają art. 15zzx ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095 ze zm.), zwanej dalej „ustawą”, poprzez modyfikację przepisu ustawy powodującą nieuprawnione rozszerzenie zakresu przedmiotowego jego zastosowania, modyfikację w zakresie pracy organów kolegialnych, a także scedowanie na Przewodniczącego Rady upoważnienia do decydowania o możliwości przeprowadzeniu obrad sesji Rady w trybie zdalnym.

Rada Powiatu Strzelińskiego uchwałą nr LXIX/310/23 uchwaliła Statutu Powiatu Strzelińskiego. W § 40 ust. 2 uchwały postanowiono, że: „Przewodniczący Rady może zarządzić obradowanie na sesji Rady, a także podejmowanie rozstrzygnięć, w tym uchwał z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku (zdalny tryb obradowania)”. W § 105 ust. 4 uchwały Rada zastosowała podobny zapis odnośnie posiedzeń Zarządu Powiatu, uchwalając: „Posiedzenia Zarządu mogą odbywać się zdalnie za pomocą środków porozumiewania się na odległość umożliwiających połączenie audio-video”. W § 109 ust. 7 uchwały postanowiono także, że: „W przypadku posiedzenia Zarządu organizowanego w trybie zdalnym Zarząd może zdecydować o sporządzeniu protokołu skróconego zawierającego dane, o których mowa w ust. 2 i 3 a załącznikiem do protokołu jest nagranie audio-video z przebiegu posiedzenia Zarządu”.

W pierwszej kolejności organ nadzoru zwraca uwagę, że w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2, rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. (Dz. U. poz. 433 ze zm.) ogłoszono na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stan zagrożenia epidemicznego, a następnie rozporządzeniem Ministra Zdrowia

z dnia 20 marca 2020 r. (Dz. U. poz. 491 ze zm.) stan epidemii. Obecnie stan epidemii został zniesiony rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 13 maja 2022 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii. Na obszarze Polski obowiązuje stan zagrożenia epidemicznego.

Wprowadzone obostrzenia, dotyczące m. in. gromadzenia się osób, wywarły bezpośredni wpływ na funkcjonowanie organów administracji publicznej, w tym organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Z tego też względu zaistniała potrzeba dostosowania organizacji pracy tych organów do panującej sytuacji, w celu zapewnienia realizacji ciężących na nich zadań i obowiązków wynikających z przepisów powszechnie obowiązującego prawa.

Ustawodawca w art. 15zzx ust. 1 ustawy, obowiązującym od dnia 31 marca 2020 r., wprowadził regulację, zgodnie z którą w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego oraz działające kolegialnie organy: wykonawcze w jednostkach samorządu terytorialnego, w związkach jednostek samorządu terytorialnego, w związku metropolitalnym, w regionalnych izbach obrachunkowych, samorządowych kolegiach odwoławczych oraz w organach pomocniczych jednostek samorządu terytorialnego mogą zwoływać i odbywać obrady, sesje, posiedzenia, zgromadzenia lub inne formy działania właściwe dla tych organów, a także podejmować rozstrzygnięcia, w tym uchwały, z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość lub korespondencyjnie (zdalny tryb obradowania). O zdalnym trybie obradowania decyduje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego albo inny organ działający kolegialnie, w głosowaniu jawnym. Przepisy stosuje się odpowiednio do kolegialnych organów wewnętrznych, takich jak komisje oraz zespoły, działających w organach stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz organach działających kolegialnie.

Uwzględniając treść art. 15zzx ustawy, obowiązującego w dacie podejmowania uchwały należy wskazać, że przyjęte przez Radę Powiatu postanowienia § 40 ust. 2 we fragmencie „a także podejmowanie rozstrzygnięć, w tym uchwał z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku (zdalny tryb obradowania)”, § 105 ust. 4, § 109 ust. 7 uchwały wykraczają poza okoliczności, o których mowa w ustawie.

Jak wynika z treści przepisu art. 15zzx ust. 1 ustawy zdalny tryb obradowania dopuszczalny jest wyłącznie w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii. Są to stany, których wprowadzenie, zarówno w zakresie podmiotowym, jak również przedmiotowym jest ściśle uregulowane w ustawie z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2022 r. poz. 1657).

Tymczasem postanowienia Statutu, zgodnie z intencją Rady, mają mieć zastosowanie nie tylko w przypadku wprowadzenia stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, a są jedną z dopuszczalnych form obradowania Rady Powiatu. Rada nie powiązała zdalnego trybu obradowania ze stanem zagrożenia epidemicznego lub stanem epidemii, wprowadzając generalną możliwość obradowania w tym trybie. Zgodnie z orzecznictwem sądowym niedopuszczalne są przypadki zastosowania trybu zdalnego obradowania Rady poza określonymi ustawowo sytuacjami. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 2021 r., III OSK 3979/21 czytamy: „Skoro zaś ustawowe ograniczenie zasady jawności objęło tylko okres obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, to statutowe ograniczenie jawności nie może być rozciągnięte także na stany nadzwyczajne na części lub na całym terytorium państwa oraz przypadki zagrożenia życia lub zdrowia radnych, albo mienia znacznych rozmiarów, bo pozostaje to w kolizji z art. 15zzx ust. 1 ustawy COVID-19 i art. 11b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.”.

Statut gminy jest aktem prawa miejscowego, który zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, zaliczany jest do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. W statucie gminy dozwolone jest zatem uszczegółowienie rozwiązań ustrojowych zawartych w ustawach bądź uzupełnienie kwestii, które w ustawach nie znalazły prawnych rozwiązań, o ile ustawa tworzy podstawę do takiej regulacji. Jak przyjęto w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 5 stycznia 2001 r., III RN 40/00; OSNAPU rok 2001 r. Nr 13, poz. 424, statut gminy jako akt prawny pochodny i komplementarny względem ustawy o samorządzie gminnym nie może zawierać postanowień z nią sprzecznych ani też jego postanowienia nie mogą być interpretowane w sposób sprzeczny z przepisami tej ustawy. Ustawa o samorządzie powiatowym nie wprowadza możliwości zdalnego trybu obradowania ani rady powiatu, ani innych organów kolegialnych. Brak jest podstaw prawnych do tego typu regulacji w Statucie Powiatu Strzelińskiego.

Ponadto należy zauważyć, iż na podstawie art. 15zzx ust. 2 ustawy działający kolegialnie organ może postanowić o zdalnym trybie obradowania, nie zaś wprowadzić jedynie taką możliwość. Scedowanie na przewodniczącego organu kompetencji do decydowania o zdalnym trybie organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego stanowi istotne naruszenie prawa, poprzez obejście znowelizowanego przepisu art. 15zzx ust. 2 ustawy. Wskazać należy, że przewodniczący organu może najwyżej decydować o formie sesji zdalnej, tj. czy sesja z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość czy sesja korespondencyjna, jednakże pod warunkiem, że organ wcześniej zdecydował o zdalnym trybie obradowania bez wskazania szczegółowej formy tego trybu. Organ stanowiący gminy nie jest uprawniony do modyfikowania ustawowych postanowień.

W związku z powyższym, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego: tu Rada Powiatu może jedynie postanowić o zdalnym trybie obradowania na czas obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii. Rada może również decydować na każdym posiedzeniu o zdalnym obradowaniu na kolejnym posiedzeniu.

Przepisy dotyczące zwoływania i odbywania obrad, sesji, posiedzeń, zgromadzeń lub innych form działania stosuje się odpowiednio do kolegialnych organów wewnętrznych, takich jak komisje oraz zespoły, działających w organach stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Odpowiednie stosowanie tych przepisów oznacza, że o zdalnym trybie obradowania decydować będą te komisje, zarząd i to tylko w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii. Brak jest tym samym po stronie Rady kompetencji do decydowania w przepisach rangi statutowej o odbywaniu posiedzeń zarządu czy komisji w zdalnym trybie obradowania, jako stałej możliwości odbywania posiedzeń.

Tym samym Rada Powiatu Strzelińskiego oraz Zarząd Powiatu chcąc odbywać posiedzenia z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość lub korespondencyjnie (zdalny tryb obradowania) może o tym zdecydować w formie odrębnej uchwały podjętej na podstawie art. 15zzx ustawy.

W kontekście powyższego, organ nadzoru zwraca uwagę, że poza okolicznościami wskazanymi w art. 15zzx ustawy nie ma prawnych podstaw do prowadzenia obrad, sesji, posiedzeń, zgromadzeń lub innych form działania właściwych dla organów, a także podejmowania rozstrzygnięć, w tym uchwał, z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość lub korespondencyjnie. Tym samym, w obecnym stanie prawnym jedyną i bezpośrednią podstawą prawną w oparciu, o którą Rada Powiatu Strzelińskiego może odbywać sesje w trybie zdalnym są przepisy art. 15zzx ustawy.

Jak wskazano w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 8 października 2020 r., sygn. akt II SA/Rz 824/20: „Z przepisu tego (art. 15zzx ustawy – przyp.) wynika jednoznacznie, że uprawnienie jednostek samorządu terytorialnego do prowadzenia pracy, w tym odbywania sesji, w zwykłym trybie, tj. wynikającym z ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, nie zostało w żaden sposób wyłączone. Przepisy te w dalszym ciągu stanowią podstawowy sposób przeprowadzania sesji, zaś art. 15 zxx ust. 1 u.COVID-19 wprowadza jedynie i tylko okresowo od 31 marca 2020 r. do czasu odwołania stanu epidemii (stanu zagrożenia epidemicznego) rozwiązania alternatywne”.

Mając na względzie powyższe, w ocenie organu nadzoru, za niedopuszczalne należy uznać dokonywanie w uchwale modyfikacji treści przepisu ustawowego, przez poszerzenie katalogu okoliczności, w których może mieć on zastosowanie. W analizowanym stanie faktycznym takie działanie Rady należy uznać za istotnie naruszające art. 15zzx ust. 1 ustawy. Wobec powyższego, organ nadzoru stwierdził podjęcie § 40 ust. 2 we fragmencie „a także podejmowanie rozstrzygnięć, w tym uchwał z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku (zdalny tryb obradowania)” oraz § 105 ust. 4 uchwały z istotnym naruszeniem art. 15zzx ust. 1 ustawy. Z kolei stwierdzenie nieważności § 105 ust. 4 uchwały powoduje, że § 109 ust. 7 uchwały stanowiący regulacje bezpośrednio powiązane stał się bezprzedmiotowy, co uzasadnia stwierdzenie nieważności.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu powiatu wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
Jarosław Obremski