



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 03 sierpnia 2022 r.

Poz. 3429

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.255.2022.AA WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 1 sierpnia 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559, poz. 583, poz. 1005, poz. 1079)

stwierdzam nieważność

§ 20. ust. 2 oraz §23 ust. 6 Załącznika do uchwały Nr XLI/272/22 Rady Gminy Biesiekierz z dnia 27 czerwca 2022 r. w sprawie uchwalenia statutu Gminy Biesiekierz.

Uzasadnienie

W dniu 27 czerwca 2022 r. Rada Gminy Biesiekierz podjęła uchwałę Nr XLI/272/22 w sprawie uchwalenia statutu Gminy Biesiekierz, która wpłynęła do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie w dniu 4 lipca 2022 r.

W toku badania legalności tego aktu organ nadzoru stwierdził, że został on podjęty z istotnym naruszeniem przepisów ustawy o samorządzie gminnym ze względów omówionych poniżej.

Materialnoprawną podstawę podjęcia badanej uchwały stanowi m.in. art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalenie statutu gminy. O tym, jakie kwestie winny być unormowane w tego rodzaju uchwale, rozstrzyga ustawodawca w powołanej ustawie, wskazując w art. 3 ust. 1, że statut stanowi o ustroju gminy. W statucie bowiem rada reguluje organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy (art. 22 ww. ustawy).

Niewątpliwie, co jest ważne w niniejszej sprawie, uchwała wydana w oparciu o art. 18 ust. 2 pkt 1 należy do kategorii aktów normatywnych, a jej postanowienia nie mogą naruszać norm prawnych, zamieszczonych w przepisach aktów wyższego rzędu.

Powyższych warunków nie spełnia przepis §20 ust. 2 Załącznika do uchwały Nr XLI/272/22, w którym Rada Gminy Biesiekierz postanowiła, że *jawność sesji lub ich część zostaje wyłączona, jeżeli przedmiotem obrad mają być sprawy objęte tajemnicą państwową lub służbową.*

Zgodnie z art. 61 ust. 2 i 3 Konstytucji RP¹⁾ *prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegiałnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. Ograniczenie ww. prawa 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.*

Z powyższym korespondują art. 11 b ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym, które stanowią, że *działalność organów gminy jest jawna. Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw. Jawność działania organów gminy obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji,*

¹⁾ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy i komisji rady gminy. Te dwa przepisy ustanawiają zasadę, że prawo dostępu do informacji publicznej i jawność działania organów gminy polegają między innymi na prawie wstępu na posiedzenia kolegialnych organów, w tym rady gminy.

Przechodząc zatem do oceny legalności uchwały Nr XLI/272/22, w kontekście powołanych unormowań, organ nadzoru zauważa, że wyłączenie jawności dopuszczalne jest wyłącznie na drodze ustawowej – jedynie przepis ustawy może wyraźnie decydować o ograniczeniach zasady jawności. Tym samym, Rada Gminy nie miała kompetencji do przypisania sobie prawa do decydowania o wyłączeniu jawności we wskazanych w §20 ust. 2 Statutu Gminy Biesiekierz przypadkach. Taka regulacja wykracza zatem poza upoważnienie ustawowe i narusza przez to prawo w sposób istotny.

Z tego samego względu, za istotnie naruszające prawo uznać należy także przepis §23 ust. 6 Załącznika do uchwały Nr XLI/272/22, w którym organ stanowiący Gminy Biesiekierz wskazał, że: *w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii sesje Rady Gminy lub posiedzenia komisji można zwoływać i odbywać, a także podejmować rozstrzygnięcia, z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość (zdalny tryb obradowania).*

Z powołanych na wstępie unormowań wynika generalna zasada, zgodnie z którą prawidłowe procedowanie organu stanowiącego gminy możliwe jest tylko w przypadku fizycznej obecności radnych na sesji, zaś ograniczenia jawności działalności organów gminy mogą wynikać wyłącznie z ustawy. Organy stanowiące samorządu terytorialnego nie są upoważnione ani do wprowadzania na mocy przepisów prawa miejscowego rozwiązań ograniczających jawność obrad ani do ograniczenia możliwości udziału w obradach.

W obowiązującym systemie prawnym, możliwość zdalnego obradowania organów stanowiących jednostek samorządowych przewiduje jedynie art. 15^{zzx} ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych²⁾. Podkreślić przy tym należy, że powyższy przepis nie został włączony do treści ustaw ustrojowych i nie stanowi podstawy do odbywania sesji rady gminy w sposób zdalny w każdym przypadku. Regulacja ta ma charakter wyjątkowy, czasowy, mający zastosowanie wyłącznie w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, związanego z zakażeniem wirusem SARS- CoV-2.

Przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie przewidują podstawy prawnej do odbywania obrad organów w trybie zdalnym, zaś wprowadzenie takich możliwości w zapisach statutu gminy, niesie za sobą ryzyko, że w okolicznościach wykraczających poza omawiane upoważnienie ustawowe, naruszona będzie zarówno zasada legalizmu, jak i zasada jawności oraz udziału obywateli w posiedzeniach.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym podkreśla się, że *sama transmisja obrad rady gminy i ich nagrywanie, co było konieczne także przed wprowadzeniem stanu epidemii przy bezpośrednim, sesyjnym trybie pracy rady gminy (art. 20 ust. 1b u.s.g.), nie są wystarczające dla zachowania zasady jawności. Gdyby przed wejściem w życie art. 15^{zzx} ust. 1 ustawy z 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, obradowanie zdalne było możliwe tylko na podstawie regulacji statutowych, to przynajmniej w omawianym zakresie ingerencja ustawodawcza byłaby zbędna. 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. 15^{zzx} ust. 1 ww. ustawy COVID-19 i art. 11b ust. 2 u.s.g.³⁾.*

Mając na względzie przedstawioną w niniejszym rozstrzygnięciu argumentację, stwierdzenie nieważności §20 ust. 2 oraz §23 ust. 6 Załącznika do uchwały Nr XLI/272/22 Rady Gminy Biesiekierz z dnia 27 czerwca 2022 r. w sprawie uchwalenia statutu Gminy Biesiekierz, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

²⁾ Ustawa 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 2022 r., poz. 1370 z późn. zm.).

³⁾ Por. wyrok NSA z dnia 14 października 2021 r., sygn. akt III OSK 3979/21.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia.

z up. WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO
II WICEWOJEWODA ZACHODNIOPOMORSKI

Mateusz Wagemann