



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 4 sierpnia 2022 r.

Poz. 5801

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.207.2022.5

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 27 lipca 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 ze zm.)

orzekam

nieważność § 1 pkt 6 XXXIX/317/2022 Rady Gminy Kwilcz z dnia 29 czerwca 2022 r. zmieniającej Uchwałę nr XLVIII/328/2018 Rady Gminy Kwilcz z dnia 28 sierpnia 2018 r. w sprawie Statutu Gminy Kwilcz – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwała XXXIX/317/2022 Uchwałę nr XLVIII/328/2018 Rady Gminy Kwilcz z dnia 28 sierpnia 2018 r. w sprawie Statutu Gminy Kwilcz (zwana dalej „uchwałą”) została podjęta na sesji w dniu 29 czerwca 2020 r. Jako podstawę prawną uchwały powołano: „art. 169 ust. 4 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) i art. 3 ust. 1, art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.)”.

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu 1 lipca 2022 r.

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

Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał, przepisami prawa ustrojowego, przepisami prawa materialnego oraz zgodnie z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał – por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 21 stycznia 2009 r. (III SA/Łd 564/08; CBOSA), wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 20 kwietnia 1999 r. (II SA/Wr 364/98; CBOSA). W szczególności ograniczeniom powyższym podlega materia stanowienia aktów prawa miejscowego. Zgodnie bowiem z przepisem art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 94 Konstytucji RP, akty prawa miejscowego mogą być stanowione tylko na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach. Ograniczenie powyższe oznacza, że uprawnienie do stanowienia aktów prawa miejscowego musi wynikać wprost z przepisów ustawy i musi określać przynajmniej przedmiot regulacji i jej zakres.

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 2001 nr 13, poz. 424), statut gminy jako akt prawny pochodny i komplementarny względem ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2022 r. poz. 559 ze zm.) nie może zawierać postanowień z nią sprzecznych ani też jego postanowienia nie mogą być interpretowane w sposób sprzeczny z przepisami tej ustawy.

Stosownie do § 1 pkt 6 uchwały, w uchwale nr XLVIII/328/2018 Rady Gminy Kwilcz z dnia 28 sierpnia 2018 r. w sprawie Statutu Gminy Kwilcz (Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 2018 r., poz. 6610 ze zm.), wprowadza się zmianę, polegającą na dodaniu Rozdziału 10a, zatytułowanego „Funkcjonowanie Rady z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość” w następującym brzmieniu: „W przypadkach wprowadzenia na terenie Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemicznego, stanu epidemii lub jednego ze stanów nadzwyczajnych przewidzianych w treści art. 228 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej lub w przypadku dopuszczenia przez akt prawny wyższego rzędu możliwości działania rady przy wykorzystaniu środków porozumiewania się na odległość (zdalny tryb obradowania), w odniesieniu do sesji oraz posiedzeń komisji, stosuje się elektroniczne środki komunikacji, uwzględniając następujące zasady: 1) wybrane rozwiązanie techniczne musi zapewniać przekaz obrazu i dźwięku w czasie rzeczywistym, gwarantując w szczególności skuteczną identyfikację radnych oraz zabieranie głosu przez każdego uczestnika obrad, a także umożliwiać obywatelom udział w obradach; 2) identyfikacja radnego i potwierdzenie jego obecności potwierdzane jest za pomocą elektronicznych środków komunikacji; 3) radni zabierają głos oraz głosują zdalnie, przy czym głosowanie nad uchwałami odbywa się poprzez imienne odpytywanie każdego z radnych odpowiednio przez Prowadzącego obrady”.

W ocenie organu nadzoru, w ustawie o samorządzie gminnym brak jest podstaw prawnych do umieszczania w statucie gminy jakichkolwiek przepisów odnoszących się do zdalnego trybu odbywania sesji organu stanowiącego gminy, albowiem byłoby to niezgodne z treścią art. 14 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi: „Uchwały rady gminy zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej”. W przepisie tym użyto słowa „w obecności”, co organ nadzoru rozumie jako wspólne posiedzenie radnych w określonym miejscu i czasie.

Organ nadzoru zwraca uwagę, że samodzielną podstawę do przeprowadzenia zdalnej sesji organu stanowiącego gminy stanowi art. 15zxx 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., dalej „ustawa COVID-19”), zgodnie z którym: „W okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego oraz działające kolegiально 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**)”. Wskazany wyżej przepis ustawy COVID-19 ma charakter regulacji szczególnej. Wprowadzony przepis nie został dodany do przepisów ustawy ustrojowej samorządu gminnego (również do ustaw ustrojowych samorządu powiatu i województwa), lecz do ustawy COVID-19. Szczególny charakter tej regulacji wynika z tego, że może być ona stosowana wyłącznie w okresie zapobiegania oraz zwalczania zakażenia wirusem SARS-CoV-2 i rozprzestrzeniania się choroby zakaźnej u ludzi, wywołanej tym wirusem, w tym podejmowania działań przeciwepidemicznych i zapobiegawczych w celu unieszkodliwienia źródeł zakażenia i przecięcia dróg szerzenia się tej choroby zakaźnej.

Organ nadzoru zwraca dodatkowo uwagę, że art. 15zxx ustawy COVID-19 jest przepisem szczególnym wobec art. 11b ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym. Zastosowanie art. 15zxx ustawy COVID-19 ogranicza bowiem przewidzianą w art. 11b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym jawność działania rady w zakresie wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji. Rada gminy nie może zastosować konstrukcji podobnej do tej, której użył ustawodawca w art. 15zxx ust. 1 i 3 ustawy COVID-19. Otóż nie może uchwalić w statucie jako akcie niższego rzędu wobec ustawy normy sprzecznej z art. 11b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, tym bardziej, że w art. 11b ust. 1 zdanie drugie tej ustawy wprost wskazano, że ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw. Z powyższego wynika, że rada gminy nie może samodzielnie określić okoliczności, w których dopuszczalne jest prowadzenie obrad

w trybie zdalnym, na które z natury rzeczy obywatele wstępu nie mają (bo nie istnieje miejsce obrad jako lokal, do którego można wejść).

Biorąc powyższe pod uwagę, zdaniem organu nadzoru, nie ma podstaw prawnych do przyjęcia w statucie gminy jakichkolwiek regulacji odnoszących się do prowadzenia obrad rady gminy w trybie zdalnym. Co za tym idzie, nie jest również możliwe umieszczanie w statucie gminy norm w zakresie rozwiązań technicznych, identyfikacji radnych i potwierdzania ich obecności czy też procedury głosowania w razie prowadzenia sesji zdalnej, skoro ustawa o samorządzie gminnym w ogóle nie przewiduje możliwości uregulowania kwestii związanych z prowadzeniem sesji zdalnych rady gminy w statucie gminy.

Wobec powyższego, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. 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

(-) Michał Zieliński

(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Kwilcz

Wójt Gminy Kwilcz