



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 20 stycznia 2023 r.

Poz. 648

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.1.2023.5

#### WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 5 stycznia 2023 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 4 w zakresie zwrotu: "W uzasadnionych przypadkach przewodniczący może zwołać sesję w trybie zdalnym lub hybrydowym" uchwały nr L.350.2022 Rady Gminy Zakrzewo z dnia 1 grudnia 2022 r. o zmianie uchwały nr IV/28/03 w sprawie Statutu Gminy Zakrzewo – ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 1 grudnia 2022 r. Rada Gminy Zakrzewo podjęła uchwałę nr L.350.2022 o zmianie uchwały nr IV/28/03 w sprawie Statutu Gminy Zakrzewo, dalej: "uchwała".

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 169 ust. 4 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm. z 2001 r.: nr 28, poz. 319; z 2006 r.: nr 200, poz. 1471; z 2009 r.: nr 114, poz. 946) oraz 18 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm. z 2022 r. poz. 1005, poz. 1079 i poz. 1561)".

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu 7 grudnia 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 r. (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 zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał – por. wyrok WSA w Łodzi z 21 stycznia 2009 r., III SA/Łd 564/08, CBOSA; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 364/98, CBOSA. W szczególności ograniczeniom powyższym podlega materia stanowienia aktów prawa miejscowego. W świetle bowiem przepisu art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.) oraz art. 94 Konstytucji RP, akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze gminy 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 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.

Stosownie do § 1 pkt 4 uchwały, w załączniku do uchwały nr IV/28/03 Rady Gminy Zakrzewo z dnia 5 lutego 2003 r. w sprawie Statutu Gminy Zakrzewo (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2019 r. poz. 3876), obejmującym Statut Gminy Zakrzewo, wprowadzono następujące zmiany: "w § 25 po ust. 4 dodaje się ust. 5 i 6 w brzmieniu: >>5. W przypadku nie cierpiącym zwłoki dopuszcza się możliwość zwołania sesji bez zachowania terminu określonego w § 26 ust. 4. 6. Sesje odbywają się stacjonarnie w miejscu wyznaczonym przez Przewodniczącego Rady. W uzasadnionych przypadkach przewodniczący może zwołać sesję w trybie zdalnym lub hybrydowym<<".

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. 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.), dalej: "ustawa COVID-19", zgodnie z którym: "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)". 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 choroby zakaźnej.

Ponadto organ nadzoru podkreśla, że zgodnie z art. 15zzx ust. 2 ustawy COVID-19 "O zdalnym trybie obradowania decyduje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego albo inny organ działający kolegialnie, w głosowaniu jawnym".

Organ nadzoru zwraca dodatkowo uwagę, że art. 15zzx ustawy COVID-19 jest przepisem szczególnym wobec art. 11b ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym. Zastosowanie art. 15zzx 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. 15zzx ust. 1 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,

w związku z czym koniecznym jest stwierdzenie nieważności § 1 pkt 4 uchwały w zakresie zwrotu: "W uzasadnionych przypadkach przewodniczący może zwołać sesję w trybie zdalnym lub hybrydowym".

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)

Rada Gminy Zakrzewo

Wójt Gminy Zakrzewo