



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 25 marca 2025 r.

Poz. 2742

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.74.2025.6

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 17 marca 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm.)

orzekam

nieważność § 1 pkt 4 uchwały nr XIV/73/2025 Rady Gminy Kaźmierz z dnia 24 lutego 2025 r. w sprawie zmiany Statutu Gminy Kaźmierz - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 24 lutego 2025 r. Rada Gminy Kaźmierz podjęła uchwałę nr XIV/73/2025 w sprawie zmiany statutu Gminy Kaźmierz, dalej jako: "uchwała zmieniająca".

Uchwałę zmieniającą podjęto na podstawie: "art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm)".

Uchwała zmieniająca została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 25 lutego 2025 r.

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

Uchwałą zmieniającą wprowadzono zmiany w uchwale nr LV/338/18 Rady Gminy Kaźmierz z dnia 24 września 2018 r. w sprawie statutu Gminy Kaźmierz (Dz. Urz. Woj. Wielk. z 2018 r. poz. 7291 i poz. 8064), dalej jako: "uchwała zmieniana".

Mocą § 1 pkt 4 uchwały zmieniającej dodano w § 20 uchwały zmienianej ust. 5 o treści: "Przy sesjach online jawność zapewnia się poprzez transmisję obrad w internecie w czasie rzeczywistym oraz udział osób zainteresowanych za pośrednictwem środków łączności na odległość, które zgłoszą na co najmniej 1 godzinę przed terminem sesji taką wolę e-mailem na adres rada@kazmierz.pl".

Zgodnie z treścią art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm.), dalej jako: "u.s.g." - "Rada gminy obraduje na sesjach zwoływanych przez przewodniczącego w miarę potrzeby, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał. Do zawiadomienia o zwołaniu sesji dołącza się porządek obrad wraz z projektami uchwał". Ponadto w art. 14 u.s.g. zastrzeżono, że: "Uchwały rady gminy zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej" (ust. 1), "Głosowania jawne na sesjach rady odbywają się za pomocą urządzeń umożliwiających sporządzenie i utrwalenie imiennego wykazu głosowań radnych" (ust. 2).

Stosownie do treści art. 61 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.), dalej jako: "Konstytucja RP", prawo do uzyskiwania informacji obejmuje w szczególności wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów. Natomiast jawność działania organów gminy obejmuje w szczególności prawo wstępu obywateli na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji (art. 11b ust. 2 u.s.g.). Te dwa przepisy

ustanawiają zasadę, że prawo dostępu do informacji publicznej i jawność działania organów gminy polega m.in. na prawie wstępu na posiedzenia kolegialnych organów, w tym rady gminy. Jak stanowi art. 11b ust. 1 zdanie drugie u.s.g. ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw.

Istotne znaczenie ma fakt, iż przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie przewidują wprost możliwości zdalnego obradowania organów stanowiących gmin.

Wyjaśnić należy, że samodzielną podstawę do przeprowadzenia zdalnej sesji organu stanowiącego gminy stanowił 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 2024 r. poz. 340, ze zm.), zwanej dalej "ustawą o COVID-19". Zgodnie z powołanym art. 15zzx ust. 1 ustawy o COVID-19: "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 jednostek 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 miał charakter regulacji szczególnej. Nie został on dodany do przepisów ustawy ustrojowej samorządu gminnego (również do ustaw ustrojowych samorządu powiatu i województwa), lecz do ustawy regulującej zagadnienia związane z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. Szczególny charakter tych regulacji wynikał także z tego, że mogły być one stosowane 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 (por. wyrok WSA w Łodzi z 28 lutego 2023 r., III SA/Łd 613/22; CBOSA). Podkreślenia wymaga także, że zgodnie z art. 15zzx ust. 3 ustawy COVID-19: "Przepisy ust. 1 i 2 stosuje się odpowiednio do kolegialnych organów wewnętrznych, takich jak komisje oraz zespoły, działających w organach stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz organach działających kolegialnie".

Z treści § 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 14 czerwca 2023 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. poz. 1118), wynika iż z dniem 1 lipca 2023 r. odwołany został stan zagrożenia epidemicznego w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2. Tym samym, w obecnym stanie prawnym, przepis art. 15 zxx ustawy o COVID-19 nie obowiązuje.

Podkreślić należy, iż ugruntowany jest w orzecznictwie sądowoadministracyjnym pogląd o braku możliwości regulacji zdalnego trybu obradowania w statutach jednostek samorządu terytorialnego (por. wyrok NSA z 14 października 2021 r., III OSK 3979/21; CBOSA).

W piśmiennictwie wskazuje się ponadto, że: "Kwestia ich [obywateli - przyp. wł.] uczestnictwa w sesjach organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego jest zbyt ważna, by pozostawiać ją do swobodnej realizacji przez organy gminy, które w obliczu braku stosownej regulacji prawnej mogą nie informować mieszkańców w dostateczny sposób o posiedzeniach czy wręcz pozbawiać osoby nieposiadające odpowiedniego sprzętu komputerowego prawa do uczestniczenia w nich, uznając chociażby, że zapewnienie im możliwości partycypacji w zdalnej sesji poprzez udostępnienie komputera w budynku należącym do gminy zależy wyłącznie od dobrej woli organu. Z tego względu konieczne jest wskazanie, że przewidując możliwość obradowania z wykorzystaniem środków komunikacji na odległość, konieczne jest stworzenie również odpowiednich przepisów o charakterze technicznym" (S. Pacholec, P. Solka, Możliwość zdalnego trybu obradowania samorządowych organów kolegialnych w kontekście nowelizacji art. 15zzx ust. 2 ustawy covidowej, PPP 2023, nr 6, s. 94-105).

W świetle powyższego należy stwierdzić, że rada gminy nie może uchwalić w statucie, jako aktu niższego rzędu wobec ustawy, normy sprzecznej z art. 14 ust. 1 i 2 oraz 20 ust. 1 u.s.g., która dopuszczałaby zwoływanie i odbywanie sesji "online". Tym samym brak jest również podstaw prawnych do przyjęcia w statucie gminy jakichkolwiek regulacji odnoszących się do prowadzenia "sesji online", co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności § 1 pkt 4 uchwały zmieniającej.

W § 2 uchwały zmieniającej rada gminy postanowiła: "Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego".

Konstytucyjnym warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie (art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. [Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.]). Przepis art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), dalej jako: "u.o.a.n.", stanowi, że: "Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy".

Wprowadzenie w życie badanej uchwały, będącej aktem prawa miejscowego, winno być, w ocenie organu nadzoru, dokonane z zachowaniem wynikającego z art. 4 ust. 1 u.o.a.n., minimum 14-dniowego *vacatio legis*. Tymczasem w niniejszej sprawie uchwała w swej treści nie zawiera przepisu odnoszącego się do terminu jej wejścia w życie.

Wskazane uchybienie nie stanowi jednak istotnego naruszenia prawa, organ nadzoru uwzględnił bowiem stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażone w uzasadnieniu do wyroku z 24 lipca 2020 r., II FSK 633/20 (CBOSA): "Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.o.a.n. akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych, wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Brak wskazania w uchwale terminu jej wejścia w życie oznacza, że uchwała ta wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia". Warto też zaznaczyć, że na kategorię charakteru przepisu art. 4 ust. 1 u.o.a.n. wskazał również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 14 czerwca 2011 r., II GSK 632/10 (CBOSA): "Kategorię sformułowanie (... wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia ...) wskazuje na to, że stanowi on normę powszechnie obowiązującą, a więc ma on zastosowanie zarówno w przypadku, gdy dany akt nie zawiera postanowień w tym zakresie jak też wówczas, gdy wskazują one termin wejścia w życie w sposób nieprawidłowy. Należy bowiem pamiętać, iż obowiązek wprowadzenia *vacatio legis* do aktów normatywnych wynika z zasady: bezpieczeństwa prawnego, pewności obrotu prawnego, poszanowania praw nabytych czy ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, które wywodzą się z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP".

W świetle powyższego, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy 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
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Kaźmierz

Wójt Gminy Kaźmierz