



Poznań, 2 stycznia 2025 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

NP-II.4131.1.359.2024.5

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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 § 6 uchwały nr X/56/2024 Rady Gminy Kawęczyn z dnia 4 grudnia 2024 r. w sprawie Statutu Gminy Kawęczyn zmieniająca uchwałę nr XLIV/301/2018 Rady Gminy Kawęczyn z dnia 5 września 2018 roku w sprawie Statutu Gminy Kawęczyn – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 4 grudnia 2024 r. Rada Gminy Kawęczyn podjęła uchwałę nr X/56/2024 w sprawie Statutu Gminy Kawęczyn zmieniającą uchwałę nr XLIV/301/2018 Rady Gminy Kawęczyn z dnia 5 września 2018 roku w sprawie Statutu Gminy Kawęczyn, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 22 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024, poz. 1465) oraz § 122 Statutu Gminy Kawęczyn przyjętego uchwałą Nr XLIV/301/2018 Rady Gminy Kawęczyn z dnia 5 września 2018 roku (Dz. U. Woj. Wielkopolskiego z 2018r. poz. 7010)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 11 grudnia 2024 r.

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

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm.), zwanej dalej „u.s.g.”, do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie statutu gminy.

W świetle art. 3 ust. 1 u.s.g., statut gminy stanowi o ustroju gminy. Ponadto uregulowaniu w statucie gminy podlegają zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej (art. 5 ust. 3 u.s.g.), zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich (art. 11b ust. 3), zasady i tryb działania komisji rewizyjnej (art. 18a ust. 5 u.s.g.), zasady i tryb działania komisji

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

Podpisz weryfikacja
dn. 02.01.2025

skarg, wniosków i petycji (art. 18b ust. 3 u.s.g.), organizacja wewnętrzna oraz tryb pracy organów gminy (art. 22 ust. 1 u.s.g.) oraz zasady działania klubów radnych (art. 23 ust. 4 u.s.g.).

Podkreślenia wymaga, iż uprawnienie rady gminy do normowania w drodze statutu kwestii związanych z organizacją wewnętrzną oraz trybem pracy organów gminy nie oznacza jednocześnie pełnej i nieograniczonej dowolności organu stanowiącego w tym zakresie. Uprawnienie to należy bowiem rozumieć jako prawo do takiej regulacji organizacji wewnętrznej oraz trybu prac rady, która nie jest sprzeczna z przepisami ustawowymi.

W uzasadnieniu wyroku WSA w Gorzowie Wlkp. z 7 maja 2008 r., II SA/Go 169/08, zajęto stanowisko: „Statut gminy jest wyrazem autonomii w zakresie regulacji «życia wewnętrznego w samorządzie», w związku z tym należy go traktować jako integralną część prawa samorządu. W związku z powyższym statut może normować wszystkie zagadnienia ustrojowe gminy nienormowane wyraźnie w ustawie, byleby nie był sprzeczny z przepisami ustawowymi”.

Stosownie do § 6 uchwały, w § 25 Statutu Gminy Kawęczyn wprowadza się dodatkowy ust. 8 i ust. 9 o brzmieniu: „8. Posiedzenia sesji Rady Gminy mogą odbywać się w formie zdalnej lub hybrydowej za pomocą elektronicznych środków komunikacji na odległość szczególnych, wyjątkowych sytuacjach takich, jak: - stan epidemii, stan zagrożenia epidemicznego, - stan nadzwyczajny (wojenny, wyjątkowy, klęski żywiołowej), - wojna. 9. Organizując sesję w formie zdalnej lub hybrydowej należy umożliwić mieszkańcom udział w posiedzeniu”.

Stosownie do art. 61 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.), zwanej dalej: „Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej”, 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.

Wyjaśnić należy, że samodzielną podstawę do przeprowadzenia zdalnej sesji organu stanowiącego gminy stanowił 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 2024 r. poz. 340, ze zm.), zwanej dalej „ustawą o COVID-19”. Zgodnie z powołanym art. 15zxx 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

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

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). Podkreślenia wymaga także, że zgodnie z art. 15zxx 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.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. W związku z tym należy uznać, że praktyka odbywania sesji rad gmin w trybie zdalnym lub hybrydowym, poza stanem epidemii i zagrożenia epidemicznego, jest niezgodna z prawem. Sądy administracyjne wskazują, że podstawą do zdalnego obradowania były przepisy ustawy o COVID-19, tym samym po 1 lipca 2023 r. organy stanowiące nie mają kompetencji do wprowadzenia możliwości przeprowadzania sesji z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiającymi porozumiewanie się na odległość. Realizacja konstytucyjnej i ustawowej zasady jawności działania organów władzy publicznej wymaga fizycznej obecności radnych na sesji odbywającej się w konkretnym miejscu (por. wyrok NSA z 14 października 2021 r., III OSK 3979/21).

W świetle powyższego należy stwierdzić, że art. 15zxx ustawy o COVID-19 był przepisem szczególnym wobec art. 11b ust. 1 i 2 u.s.g. Zastosowanie art. 15zxx ustawy COVID-19 ograniczało bowiem przewidzianą w art. 11b ust. 2 u.s.g. jawność działania rady w zakresie wstępu na sesje rady

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

gminy i posiedzenia jej komisji. Rada gminy nie może zastosować konstrukcji podobnej do tej, której użył ustawodawca w art. 15zxx ust. 1 ustawy COVID-19, ponieważ nie może uchwalić w statucie, jako akcie niższego rzędu wobec ustawy, normy sprzecznej z art. 11b ust. 2 u.s.g., tym bardziej, że w art. 11b ust. 1 zdanie drugie u.s.g. wprost wskazano, że ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw. Na kwestię tę zwrócono uwagę w uzasadnieniu wyroku WSA w Poznaniu z 10 kwietnia 2024 r., IV SA/Po 138/24: „Brzmienie art. 11b ust. 1 zdanie drugie u.s.g. przy uwzględnieniu nieobowiązującego już art. 15zxx ust. 1 ustawy o COVID-19 oznacza, że nie ma podstaw prawnych do przyjęcia w statucie gminy jakichkolwiek regulacji odnoszących się do prowadzenia obrad rady gminy, komisji gminy w trybie zdalnym i hybrydowym”.

Nadto, odbywaniu sesji w trybie zdalnym lub hybrydowym sprzeciwiają się, zdaniem organu nadzoru, regulacje art. 14 u.s.g., normujące sposób przeprowadzania głosowania nad uchwałami rady gminy. W szczególności zwrócić należy uwagę na treść ust. 1 tego artykułu, który przesądza, że uchwały rady gminy zapadają zwykłą większością głosów „w obecności” co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej.

Wobec braku podstaw prawnych do przyjęcia w statucie gminy jakichkolwiek regulacji odnoszących się do prowadzenia obrad rady gminy w trybie zdalnym lub hybrydowym, koniecznym jest stwierdzenie nieważności § 6 uchwały, jako istotnie naruszającego art. 11b ust. 1 i 2 oraz art. 14 ust. 1 u.s.g.

W tym stanie rzeczy, orzeczono 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

/-/ Agata Sobczyk

(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Kawęczyn

Wójt Gminy Kawęczyn

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117