



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 25 kwietnia 2024 r.

Poz. 4231

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.139.2024.6 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 22 kwietnia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.)

orzekam

nieważność § 3 ust. 2 w zakresie zwrotu: "na stałe", § 21 ust. 6, § 22 ust. 4 w zakresie wyrazu: "proponowanym", § 23 ust. 2 i 3, § 26 ust. 4 w zakresie zwrotu: "bez usprawiedliwienia", § 43 ust. 3, § 62 ust. 2, § 70 ust. 1, § 108, § 109 w zakresie zwrotu: "i § 108" uchwały nr CII/913/2024 Rady Miejskiej w Jarocinie z dnia 27 marca 2024 r. w sprawie Statutu Gminy Jarocin - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 27 marca 2024 r. Rada Miejska w Jarocinie podjęła uchwałę nr CII/913/2024 w sprawie Statutu Gminy Jarocin, dalej jako: "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 z późn. zm.) i art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 28 marca 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 2023 r. poz. 40, ze zm.), dalej jako "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 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 wyroku z 7 maja 2008 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim, II SA/Go 169/08 (CBOSA) zajął 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".

W § 3 ust. 2 uchwały rada przyjęła: "Wszystkie osoby, które na stałe zamieszkują na obszarze Gminy, z mocy ustawy o samorządzie gminnym, stanowią gminną wspólnotę samorządową, realizującą swoje zbiorowe cele lokalne poprzez udział w referendum oraz poprzez swe organy".

W ocenie organu nadzoru, powyższe postanowienie uchwały w sposób nieuprawniony modyfikuje zasadę określoną w art. 1 ust. 1 u.s.g. – w myśl której: "Mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową" – uzależniając status członka wspólnoty samorządowej Gminy Jarocin od nieznanego u.s.g. wymogu zamieszkiwania na obszarze gminy "na stałe".

Wobec powyższego, uzasadnione jest stwierdzenie nieważności § 3 ust. 2 uchwały w zakresie zwrotu: "na stałe".

W § 21 ust. 6 rada postanowiła: "W przypadkach wprowadzenia na terenie Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemicznego, stanu epidemii lub jednego ze stanów nadzwyczajnych przewidzianych w treści art. 228 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483), sesje mogą odbywać się w ten sposób, że obecność radnych na sesji potwierdzana jest za pomocą elektronicznych środków komunikacji. W takim przypadku radni zabierają głos oraz głosują zdalnie. Identyfikacja radnego i potwierdzenie jego obecności następuje w ten sposób, że radny loguje się do programu obsługującego sesje rady".

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 2023 r. poz. 1327 ze zm.), dalej "ustawa o COVID-19". Zgodnie z powołanym wyżej 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 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. 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 z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako: "Konstytucja RP", 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, 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 umożliwiających

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 (zob. wyrok NSA z 14 października 2021 r., III OSK 3979/21, CBOSA).

W świetle powyższego należy stwierdzić, że art. 15zzx ustawy o COVID-19 był przepisem szczególnym wobec art. 11b ust. 1 i 2 u.s.g. Zastosowanie art. 15zzx ustawy COVID-19 ograniczało bowiem przewidzianą w art. 11b ust. 2 u.s.g. 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, 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. 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. Wobec braku podstaw prawnych do przyjęcia w statucie gminy jakichkolwiek regulacji odnoszących się do prowadzenia obrad rady gminy w trybie zdalnym, koniecznym jest stwierdzenie nieważności § 21 ust. 6 uchwały.

W § 22 ust. 4 uchwały przewidziano, że: "O terminie, miejscu i proponowanym porządku obrad sesji wraz z materiałami sesyjnymi powiadamia się radnych najpóźniej na 7 dni przed terminem obrad, za pomocą listów poleconych lub w inny skuteczny sposób".

Powyższy zapis w zakresie, w jakim stanowi o "proponowanym" porządku obrad sesji modyfikuje treść art. 20 ust. 1 zdanie drugie u.s.g., zgodnie z którym, do zawiadomienia o zwołaniu sesji dołącza się porządek obrad wraz z projektami uchwał. Z brzmienia tego przepisu wynika, że przygotowany przez przewodniczącego porządek obrad nie jest projektem czy luźną propozycją, lecz wiążącym dokumentem, doręczanym radnym przed sesją, w oparciu o który ma następować kolejność procedowania na sesji.

W związku z tym zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności § 22 ust. 4 uchwały w zakresie wyrazu: "proponowanym".

Z treści § 23 ust. 2 uchwały wynika, że: "W sesjach Rady uczestniczą - z głosem doradczym - Burmistrz lub Z-ca Burmistrza, Sekretarz i Skarbnik Gminy". Ponadto, § 108 uchwały brzmi: "Komisje Rady mogą żądać przybycia Burmistrza na ich posiedzenie".

W orzecznictwie sądownoadministracyjnym za niezgodne z prawem uznaje się zobowiązanie burmistrza do osobistego stawiennictwa na sesję rady gminy. Powyższe pozostaje w sprzeczności z u.s.g. określającą prawa i obowiązki organów wykonawczych. Rada nie może sobie przyznać dodatkowych uprawnień mających wpływ na wykonywanie przez organ wykonawczy powierzonych mu ustawą obowiązków (zob. wyrok WSA w Poznaniu z 17 listopada 2022 r., IV SA/Po 624/22, CBOSA).

Z uwagi na powyższe, koniecznym jest wyeliminowanie z obrotu prawnego § 23 ust. 2 uchwały. Z tych samych powodów należy stwierdzić nieważność § 108 uchwały zobowiązującej burmistrza do przybycia na posiedzenie komisji rady, jak również § 109 uchwały w zakresie zwrotu: "i § 108".

W § 23 ust. 3 uchwały zapisano: "Do udziału w sesjach Rady mogą zostać zobowiązani kierownicy gminnych jednostek organizacyjnych podlegających kontroli Rady".

Zdaniem organu nadzoru, rada gminy nie jest uprawniona do nakładania na pracowników urzędu gminy konkretnych obowiązków. Takie kompetencje posiada wyłącznie wójt (burmistrz, prezydent miasta). Zgodnie bowiem z treścią art. 33 ust. 2 u.s.g., organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny nadany przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w drodze zarządzenia. Kompetencja przewodniczącego rady w zakresie podległości służbowej pracowników urzędu gminy została wyczerpująco unormowana w art. 21a u.s.g. Zgodnie z tym przepisem: "Przewodniczący rady gminy w związku z realizacją swoich obowiązków może wydawać polecenia służbowe pracownikom urzędu gminy wykonującym zadania organizacyjne, prawne oraz inne zadania związane z funkcjonowaniem rady gminy, komisji i radnych. W tym przypadku przewodniczący rady gminy wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników, o których mowa w zdaniu pierwszym". W ocenie organu nadzoru, udział wskazanych w § 23 ust. 3 uchwały podmiotów w sesjach rady jest możliwy na zasadach przewidzianych w § 23 ust. 1 uchwały, co oznacza, że przewodniczący rady przed każdą sesją, po zasięgnięciu opinii burmistrza, ustala listę osób zaproszonych na sesję, co koresponduje z organizacyjnymi

kompetencjami do organizowania obrad rady gminy (zob. wyrok WSA w Poznaniu z 31 marca 2023 r., IV SA/Po 126/23, CBOSA).

W § 26 ust. 4 uchwały rada przyjęła: "Fakt przerwania obrad oraz imiona i nazwiska radnych, którzy bez usprawiedliwienia opuścili obrady przed ich zakończeniem, odnotowuje się w protokole".

Organ nadzoru stoi na stanowisku, iż powyższe postanowienie uchwały nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa, z uwagi na regulacje kwestii związanych z pełnieniem mandatu radnego. Brak jest podstaw prawnych do regulowania w statucie zakresu wykonywania mandatu radnego (status radnego określają w sposób kompleksowy i wyczerpujący przepisy ustaw, w tym art. 23 i art. 24 u.s.g.). Analiza ww. przepisu uchwały prowadzi do wniosku, że w protokole odnotowuje się jedynie te przypadki, gdy radny opuścił obrady przed ich zakończeniem bez usprawiedliwienia. Jak orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 31 marca 2023 r. IV SA/Po 126/23 (CBOSA): "Takie zastrzeżenie nie znajduje żadnego racjonalnego uzasadnienia. Protokół obrad powinien bowiem odzwierciedlać stan faktyczny, czyli w protokole obrad winny zostać odnotowane także te przypadki, gdy radny opuścił obrady, a jego nieobecność została usprawiedliwiona". W związku z powyższym zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności § 26 ust. 4 uchwały w zakresie zwrotu: "bez usprawiedliwienia".

W § 43 uchwały rada zapisała: "Rada jest związana uchwałą od chwili jej podjęcia" (ust. 1); "Uchylenie lub zmiana podjętej uchwały może nastąpić tylko w drodze odrębnej uchwały podjętej nie wcześniej, niż na następnej sesji" (ust. 2); "Postanowienia ust. 2 nie stosuje się w odniesieniu do oczywistych omyłek" (ust. 3).

W ocenie organu nadzoru, wszelkie zmiany uchwały, będące również oczywistymi omyłkami, czy błędami pisarskimi, wymagają właściwego trybu zmiany i tym samym winny być wprowadzone w drodze odrębnej uchwały. Nie ulega wątpliwości, że uchwała jako dokument przyjęty przez radę, nawet jeżeli jest obciążona wadami mającymi charakter oczywistych omyłek czy błędów pisarskich nie może być w jakikolwiek sposób zmieniona przez osoby lub podmioty nieuprawnione, niemające kompetencji do podejmowania uchwał.

W świetle powyższego, przepis § 43 ust. 3 uchwały istotnie narusza art. 14 u.s.g., co musi skutkować stwierdzeniem jego nieważności.

Z treści § 62 uchwały wynika, że: "Przedmiot działania poszczególnych komisji stałych i zakres zadań komisji doraźnych określa Rada w odrębnych uchwałach" (ust. 1); "Postanowienie ust. 1 nie dotyczy Komisji Rewizyjnej Rady oraz Komisji Skarg Wniosków i Petycji" (ust. 2). Jak stanowi art. 21 ust. 1 u.s.g., rada może ponadto powoływać ze swojego grona stałe i doraźne komisje do określonych zadań, ustalając przedmiot działania oraz skład osobowy. Komisje podlegają radzie gminy, przedkładają jej plan pracy oraz sprawozdania z działalności (art. 21 ust. 3 u.s.g.). W posiedzeniach komisji mogą uczestniczyć radni niebędący jej członkami. Mogą oni zabierać głos w dyskusji i składać wnioski bez prawa udziału w głosowaniu (art. 21 ust. 4 u.s.g.).

W ocenie organu nadzoru, przepis § 62 ust. 2 uchwały zredagowany został w sposób nieprecyzyjny, co prowadzi do jego sprzeczności z regulacją ustawową w zakresie w jakim wynika z niego, że poza kompetencją uchwałodawczą rady gminy pozostają, co najmniej kwestie dotyczące składu osobowego Komisji Rewizyjnej oraz Komisji Skarg, Wniosków i Petycji. Komisja rewizyjna jest organem podległym radzie gminy i wykonuje jedynie czynności w ramach funkcji kontrolnej rady gminy, na jej zlecenie i w zakresie przez nią określonym; rada gminy ma swobodę w kształtowaniu składu i zakresu pracy komisji, co umożliwia rozszerzenie również o kwestie budżetowe (wyrok WSA w Gliwicach z 3 czerwca 2020 r., III SA/Gl 60/20, LEX nr 3028188). Rada gminy nie posiada uprawnienia do poszerzenia zakresu zadań komisji skarg, wniosków i petycji, jak może to czynić w odniesieniu do komisji rewizyjnej. W świetle powyższego, konieczne jest stwierdzenie nieważności § 62 ust. 2 uchwały.

W § 70 ust. 1 uchwały rada postanowiła, że: "Burmistrz wystawia radnym dokument podpisany przez Przewodniczącą Rady, w którym stwierdza się pełnienie funkcji radnego".

W ocenie organu nadzoru, powyższy przepis istotnie narusza prawo, albowiem wykracza poza materię statutową, która dotyczy wewnętrznego ustroju gminy. Tymczasem wystawienie ww. dokumentu ma z założenia służyć celom legitymacyjnym, również – o ile nawet nie przede wszystkim – "na zewnątrz" struktury administracji samorządowej. Ponadto żaden przepis ustawowy nie przyznaje radzie gminy kompetencji do regulowania kwestii wydawania dokumentów stwierdzających pełnienie funkcji radnego.

Poza tym zgodnie z art. 449 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2023 r. poz. 2408, ze zm.) to gminna komisja wyborcza wydaje radnym zaświadczenia o wyborze, według wzoru określonego przez Państwową Komisję Wyborczą. Podkreślenia również wymaga, że przyznanie przewodniczącemu rady kompetencji do podpisywania dokumentu stwierdzającego pełnienie funkcji radnego z pewnością nie mieści się w zakresie czynności przewodniczącego określonych w art. 19 ust. 2 u.s.g. jako "organizowanie pracy rady" lub "prowadzenie obrad rady", ani nie znajduje oparcia w innych przepisach ustawowych normujących zadania i kompetencje przewodniczącego rady" (zob. wyrok WSA w Poznaniu z 7 listopada 2019 r., IV SA/Po 674/19, CBOSA).

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 Miejska w Jarocinie

Burmistrz Jarocina