



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 6 sierpnia 2024 r.

Poz. 6859

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.210.2024.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 31 lipca 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609, ze zm.)

orzekam

nieważność załącznika do uchwały nr IV/27/24 Rady Gminy Lipka z dnia 28 czerwca 2024 r. w sprawie statutu Gminy Lipka w części obejmującej: § 3 ust. 2 w zakresie zwrotu: „na stałe”, § 15 pkt 9, § 19 ust. 3 w zakresie zwrotu: „, lub z jego upoważnienia Wiceprzewodniczący”, § 19 ust. 4 zdanie drugie, § 19 ust. 5 w zakresie wyrazu: „proponowanym”, § 20 ust. 2 i 3 oraz § 38 ust. 3 - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 28 czerwca 2024 r. Rada Gminy Lipka podjęła uchwałę nr IV/27/24 w sprawie statutu Gminy Lipka, zwaną dalej „uchwałą”. Statut Gminy Lipka został przyjęty w formie załącznika do uchwały i dalej będzie powoływany jako „Statut”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 169 ust. 4 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.) art. 3 ust. 1, art. 18 ust. 2 pkt 1 i art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 4 lipca 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. 609, 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 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 Statutu rada przyjęła: „Wszystkie osoby, które na stałe zamieszkują na obszarze gminy, z mocy ustawy o samorządzie gminnym, stanowią gminną wspólnotę samorządową”.

W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja Statutu 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 Lipka od nieznanego u.s.g. wymogu zamieszkiwania na obszarze gminy „na stałe”.

Wobec powyższego uzasadnione jest stwierdzenie nieważności § 3 ust. 2 Statutu w zakresie zwrotu: „na stałe”, jako podjętego z istotnym naruszeniem art. 1 ust. 1 u.s.g.

W § 15 Statutu do zadań Przewodniczącego Rady zaliczono „czuwanie nad zapewnieniem warunków niezbędnych do wykonywania przez radnych ich mandatu” (pkt 9).

Zdaniem organu nadzoru, żaden przepis u.s.g. nie upoważnia rady gminy do ustanawiania norm postępowania w zakresie wykonywania mandatu radnego. W konsekwencji przyznawanie przewodniczącemu rady kompetencji do jakiegokolwiek ingerencji w „warunki wykonywania przez radnych ich mandatu” stanowi regulację, która wykracza poza kompetencje prawodawcze organu stanowiącego gminy opisane jako „organizacja wewnętrzna oraz tryb pracy organów gminy” (art. 22 ust. 1 u.s.g.).

Zgodnie z art. 19 ust. 2 zdanie pierwsze u.s.g.: „Zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady”. Z kolei wykonywanie mandatu radnego nie wyczerpuje się poprzez udział w pracach rady gminy. Radny ma obowiązek brać udział w pracach innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany, a ponadto ma prawo do pozyskiwania informacji, a także składania interpelacji i zapytań (art. 24 ust. 1-7 u.s.g.). Przyznanie przewodniczącemu rady kompetencji do „czuwania nad zapewnieniem warunków niezbędnych do wykonywania mandatu radnego” należy uznać za naruszające przepisy u.s.g., albowiem takich rozwiązań statutowych nie można uznać za regulację pochodną, w tym uzupełniającą, względem ustawowych kompetencji przewodniczącego rady gminy (por. wyrok WSA w Poznaniu z 31 marca 2023 r., IV SA/Po 126/23; CBOSA).

Zasadnym jest zatem stwierdzenie nieważności § 15 pkt 9 Statutu, jako podjętego z istotnym naruszeniem art. 22 ust. 1 w związku z art. 19 ust. 2 zdanie pierwsze i art. 24 u.s.g.

W myśl § 19 ust. 3 Statutu: „Sesje zwołuje Przewodniczący Rady, lub z jego upoważnienia Wiceprzewodniczący”.

Jak stanowi art. 19 ust. 2 u.s.g., przewodniczący może wyznaczyć do wykonywania swoich zadań wiceprzewodniczącego (zdanie drugie), zaś w przypadku nieobecności przewodniczącego i niewyznaczenia wiceprzewodniczącego, zadania przewodniczącego wykonuje wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem (zdanie trzecie).

Z wyżej wskazanego przepisu wynika, że przewodniczący „wyznacza” do wykonywania swoich zadań wiceprzewodniczącego, a nie - jak wskazano w Statucie - udziela mu „upoważnienia”. Tym samym rada dokonała niedopuszczalnej modyfikacji art. 19 ust. 2 u.s.g. W konsekwencji jako istotnie naruszający prawo uznać należy przepis § 19 ust. 3 Statutu w zakresie zwrotu: „, lub z jego upoważnienia Wiceprzewodniczący” (por. wyrok WSA w Poznaniu z 7 listopada 2019 r., IV SA/Po 674/19; CBOSA).

Zgodnie z brzmieniem § 19 ust. 4 Statutu: „Sesje odbywają się stacjonarnie. W uzasadnionych przypadkach sesje mogą odbywać się w trybie zdalnym lub hybrydowym”.

Stosownie do treści 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 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, 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 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 (por. wyrok NSA z 14 października 2021 r., III OSK 3979/21; CBOSA).

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 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 zwrócił uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 10 kwietnia 2024 r., IV SA/Po 138/24 (CBOSA): „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, w 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 § 19 ust. 4 zdanie drugie Statutu, jako istotnie naruszającego art. 11b ust. 1 i 2 oraz art. 14 ust. 1 u.s.g.

W § 19 ust. 5 Statutu przewidziano, że: „O terminie, miejscu i proponowanym porządku obrad sesyjnych powiadamia się radnych najpóźniej na 7 dni przed terminem obrad drogą elektroniczną na wskazany e-mail lub w formie papierowej za pomocą listów 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 tak rozumianym porządku obrad, rada gminy może, w oparciu o art. 20 ust. 1a u.s.g., wprowadzić zmiany bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady.

W związku z tym zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności § 19 ust. 5 Statutu w zakresie wyrazu: „proponowanym”, bowiem w sposób istotny narusza on treść art. 20 ust. 1 zdanie drugie u.s.g.

W § 20 Statutu rada zawarła m.in. następujące regulacje: „W sesjach Rady uczestniczą z głosem doradczym Wójt, w przypadku powołania Zastępcy Wójta, Sekretarz i Skarbnik Gminy oraz pracownicy wyznaczeni przez Wójta do referowania spraw i udzielania wyjaśnień” (ust. 2), „Do udziału w sesjach Rady mogą zostać zobowiązani kierownicy gminnych jednostek organizacyjnych podlegających kontroli Rady” (ust. 3).

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym za niezgodne z prawem uznaje się zobowiązanie wójta (burmistrza, prezydenta miasta) 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 (por. wyroki WSA w Poznaniu z 17 listopada 2022 r., IV SA/Po 624/22, oraz z 10 kwietnia 2024 r., IV SA/Po 138/24; CBOSA).

Zdaniem organu nadzoru, rada gminy nie jest również 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. Nadto, wójt jako kierownik urzędu wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (art. 33 ust. 3 i 5 u.s.g.). Z kolei 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 § 20 ust. 2 i 3 Statutu podmiotów w sesjach rady jest możliwy na zasadach przewidzianych w § 20 ust. 1 uchwały, co oznacza, że przewodniczący rady przed każdą sesją, po zasięgnięciu opinii wójta, ustala listę osób zaproszonych na sesję, co koresponduje z organizacyjnymi kompetencjami do organizowania obrad rady gminy (por. wyrok WSA w Poznaniu z 31 marca 2023 r., IV SA/Po 126/23; CBOSA).

W świetle powyższego stwierdzić należy nieważność § 20 ust. 2 i 3 Statutu jako wydanych z istotnym naruszeniem prawa, tj. z przekroczeniem granic kompetencji przyznanych radzie gminy w art. 22 ust. 1 u.s.g. w związku z art. 21a, art. 30 oraz art. 33 ust. 2, 3 i 5 u.s.g.

W § 38 Statutu zapisano: „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 pisarskich lub rachunkowych” (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, podjętej zgodnie z wymogami art. 14 u.s.g. 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.

Uznać zatem należy, że przepis § 38 ust. 3 Statutu istotnie narusza art. 14 u.s.g., co musi skutkować stwierdzeniem jego nieważności.

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 Lipka

Wójt Gminy Lipka