



WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-P.4131.26.2023.IJ

Warszawa, 09
listopada 2023 r.

Rada Gminy Słubice

Rozstrzygnięcie nadzorcze

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

stwierdzam nieważność

Uchwał Rady Gminy Słubice z dnia 5 października 2023 r.:

- Nr LVII.322.2023 uchylającej uchwałę w sprawie zmian Statutu Sołectw Gminy Słubice;
- Nr LVII.323.2023 w sprawie zmian Statutu Sołectw Gminy Słubice.

Uzasadnienie

Rada Gminy Słubice na sesji nadzwyczajnej w dniu 5 października 2023 r. podjęła uchwały Nr LVII.322.2023 oraz Nr LVII.323.2023, które wpłynęły do organu nadzoru w dniu 10 października 2023 r.

Podstawę prawną do podjęcia przedmiotowych uchwał stanowi przepis art. 18 ust. 1 i ust. 2 pkt 7; art. 35 ust. 1; art.40 ust.2 pkt 1 i pkt 2; art. 41 ust. 1 oraz art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.) - zwanej dalej ustawą.

W toku wszczętego postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził, iż uchwały powyższe podjęte zostały z istotnym naruszeniem prawa.

W wyniku analizy: transmisji z Sesji, protokołu Nr LVII.2023 z LVII nadzwyczajnej Sesji Rady Gminy Słubice odbytej w dniu 5 października 2023 r., opublikowanego na stronie internetowej <https://slubice.posiedzenia.pl/> oraz przesłanego przez Wójta Gminy Słubice w dniu 31 października 2023 r. a także treści wyjaśnień udzielonych przez Wójta Gminy

Słubice w piśmie znak: RG.0002.9.2023 z dnia 24 października 2023 r., organ nadzoru ustalił, iż Sesja z dnia 5 października 2023 r. odbyła się w trybie niestacjonarnym, została przeprowadzona w trybie hybrydowym (ośmioro radnych głosowało w trybie stacjonarnym, siedmioro radnych poza salą posiedzeń).

Zgodnie z art. 40 ustawy, na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy (ust. 1). Na podstawie przepisów tej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie, m.in. wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych (ust. 2). Jednocześnie norma art. 40 ust. 2 ustawy przesądza, że o ustroju jednostek pomocniczych gminy stanowi ich statut, który podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, iż Rada Gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała bowiem rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy, a zatem musi respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu (art. 87 ust. 2 Konstytucji). Ponadto, na podstawie art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wskazany powyżej przepis Konstytucji RP stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej czyli zasadę praworządności.

Jak wykazano powyżej, przedmiotowe uchwały stanowią akty prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Przekroczenie kompetencji przez Radę Gminy przy podejmowaniu ww. uchwał powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwał odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono: „opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał”.

Wymaga również zaznaczenia, iż art. 169 Konstytucji RP stanowi – „Jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych”. Powyżej wskazana konstytucyjna zasada praworządności została doprecyzowana w art. 94 zd. 1 Konstytucji RP, który stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów.

Jak ustalono na wstępie, Sesja Rady Gminy Słubice z dnia 5 października 2023 r., na której podjęta została uchwała Nr LVII.322.2023 uchylająca uchwałę w sprawie zmian Statutu Sołectw Gminy Słubice oraz uchwała Nr LVII.323.2023 w sprawie zmian Statutu Sołectw Gminy Słubice, odbyła się trybie hybrydowym (częściowo zdalnym).

Samodzielną podstawę do przeprowadzenia zdalnej sesji organu stanowiącego gminy stanowi art. 15zzx ust. 1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (tj. z dnia 16 czerwca 2023 r., Dz. U. z 2023 r., poz. 1327). Zgodnie z powołanym wyżej art. 15zzx ust. 1 ww. ustawy- „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 ma 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 wynika 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 (patrz: wyrok WSA w Łodzi z dnia 28 lutego 2023 r., sygn. akt III SA/Łd 613/22).

O szczególnym charakterze ustawy COVID-19 świadczy fakt, iż według ustawodawcy, na podstawie obowiązujących przepisów ustawy o samorządzie gminnym, nie było podstaw prawnych do zdalnego trybu odbywania sesji organu stanowiącego gminy. Potwierdza to uzasadnienie do projektu ustawy zmieniającej ustawę COVID-19 – „Proponuje się wprowadzenie możliwości zdalnego obradowania i podejmowania rozstrzygnięć przez kolegialne organy w jednostkach samorządu terytorialnego (rady, sejmiki i zarządy) oraz w regionalnych izbach obrachunkowych oraz samorządowych kolegiach odwoławczych (kolegium). Zdalny tryb obradowania będzie mógł być prowadzony z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość oraz korespondencyjnie. Będzie go można stosować także w komisjach rady/sejmiku lub zespołach orzekających w regionalnych izbach obrachunkowych oraz samorządowych kolegiach odwoławczych” (druk nr 299, Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, publ. <http://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=299>).

Zgodnie z § 1 Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 14 czerwca 2023 r. w sprawie odwołania na obszarze RP stanu zagrożenia epidemicznego, 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 zzz ust. 1 ustawy antycovidowej nie obowiązuje. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. W związku z tym należy uznać, że praktyka zwoływania i odbywania sesji rad gmin w trybie zdalnym (czy łączonym-hybrydowym), poza stanem epidemii i zagrożenia epidemicznego, jest niezgodna z prawem. Sądy administracyjne wskazują, że podstawą do zdalnego (czy hybrydowego) obradowania były przepisy specustawy koronawirusowej, 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 (wyrok NSA z dnia 14 października 2021 r., sygn. akt III OSK 3979/21).

Konkludując, Rada Gminy Słubice podejmując przedmiotowe uchwały w trybie hybrydowym, przekroczyła upoważnienie ustawowe, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Odnosząc się do treści wyjaśnień złożonych przez Wójta Gminy Słubice w piśmie znak: RG.0002.9.2023 z dnia 24 października 2023 r. organ nadzoru stwierdza, iż nie podziela wyrażonego w przedmiotowym piśmie stanowiska Wójta Gminy, że: „LVII sesja Rady Gminy Słubice z dnia 5 października 2023 r. nie odbywała się w trybie zdalnym a w trybie stacjonarnym (...)”, skoro dalej w wyjaśnieniach tych Pan Wójt informuje: „Wszyscy radni Rady Gminy Słubice głosowali przez system obsługi posiedzeń aplikację Posiedzenia.pl. Ośmioro radnych głosowało na sali posiedzeń a siedmioro radnych poza salą posiedzeń nad uchwałami podjętymi w dniu 5 października 2023 r.”.

Fakt głosowania siedmiorga radnych poza salą posiedzeń potwierdza również Protokół z LVII Sesji: „ (...) Obecnych -15 osób tj. 100% (8 radnych na sali posiedzeń, 7 radnych poza salą posiedzeń).

Wyjaśnienia Wójta Gminy Słubice nie wnoszą zatem do sprawy nowych okoliczności, pozwalających na odmienną ocenę badanych uchwał.

Organ nadzoru raz jeszcze podkreśla, że w obecnym stanie prawnym, Rada Gminy Słubice nie posiada kompetencji do decydowania o tym, iż sesja Rady może odbyć się za pomocą elektronicznych środków komunikacji na odległość. Z przepisu art. 20 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika wprost, iż „Rada gminy obraduje na sesjach (...)”. Z kolei w myśl art. 14 ust. 1 ustawy uchwały rady gminy zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej. Głosowania jawne na sesjach rady – zgodnie z ust. 2 art. 14 ustawy - odbywają się za pomocą urządzeń umożliwiających sporządzenie i utrwalenie imiennego wykazu głosowań radnych. Ustawodawca w ust. 3 tegoż artykułu wprowadził możliwość odstąpienia od tej zasady, ale wyłącznie z przyczyn technicznych. Ze wskazanych wyżej przepisów wynika, iż prawidłowe procedowanie jest możliwe tylko w przypadku fizycznej obecności radnych na sesji odbywającej się w konkretnym miejscu. Samo pojęcie kworum pochodzi od łacińskiego *quorum praesentia sufficit* tj. „których obecność wystarcza”. Nie ma przy tym żadnych podstaw do przyjmowania, że chodzi o inną obecność niż obecność fizyczna w miejscu, w którym sesja została zwołana. Określony wyżej tryb podejmowania uchwał przez organy gminy opierający się na jawnym głosowaniu reprezentantów lokalnej społeczności, stanowi jeden z elementów gwarancji demokratycznego państwa prawnego (przy czym jawności głosowania nie można utożsamiać z realizacją konstytucyjnej zasady jawności).

Stanowisko to potwierdza także ustanowiona w art. 11b ust. 1 i 2 ustawy zasada jawności, zgodnie z którą działalność organów gminy jest jawna. Ograniczenia jawności mogą

wynikać wyłącznie z ustaw. Jawność działania organów gminy obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy i komisji rady gminy. Tylko bowiem w takim wypadku można mówić o pełnej realizacji zasady jawności działalności organów władzy publicznej.

W wyroku z dnia 14 października 2021 r., sygn. akt III OSK 3979/21 Naczelny Sąd Administracyjny jednoznacznie stwierdził, że: „(...) Sama transmisja obrad rady gminy i ich nagrywanie (...), nie są wystarczające dla zachowania zasady jawności (...)”.

Prawo obywateli do informacji o działalności organów władzy publicznej określa art. 61 Konstytucji RP, zgodnie z którym „Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa (ust. 1). Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu (ust. 2). Ograniczenie prawa, o którym mowa w ust. 1 i 2, może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa (ust. 3)”. Obowiązujące przepisy prawa przewidują możliwość ograniczenia m.in. prawa wstępu na posiedzenia rady (sejmiku), ale jedynie w przypadku wprowadzenia stanu wyjątkowego lub stanu wojennego, o którym mowa w art. 228 ust. 1 Konstytucji RP.

Wskazane powyżej przepisy konstytucyjne oraz ustawowe formułują zasadę jawności, m.in. w działaniach organów jednostek samorządu terytorialnego oraz zasadę ograniczenia ww. jawności jedynie na podstawie przepisów ustawowych. Oznacza to tym samym, że rada gminy nie jest upoważniona do wprowadzania procedur ograniczających ww. zasadę jawności bez podstawy prawnej i uchwalania w tym trybie uchwał, w tym aktów prawa miejscowego, takich jak zmiany statutów jednostek pomocniczych gminy.

Organ nadzoru stwierdza, że przyjęcie art. 15zxx ust. 1 ustawy o COVID-19 było przejawem działania racjonalnego ustawodawcy, który mając świadomość, że aktualne rozwiązania prawne przyjęte w ustawie o samorządzie gminnym nie dają podstaw do stanowienia przez Radę o prowadzeniu sesji z wykorzystaniem środków porozumiewania

się na odległość lub korespondencyjnie (zdalny tryb obradowania), wprowadził regulację szczególną, jako element ustawy regulującej zagadnienia związane z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych.

W tym miejscu organ nadzoru raz jeszcze pragnie podkreślić szczególny charakter badanych uchwał, które z woli ustawodawcy posiadają rangę aktów prawa miejscowego. Organ uchwałodawczy jest zatem obowiązany działać ściśle w granicach upoważnienia ustawowego. Przekroczenie kompetencji lub niewypełnienie upoważnienia przez Radę Gminy przy podejmowaniu ww. uchwał powinno być traktowane, jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwał w zakresie, w którym przekroczone lub nie wypełniono przyznanych kompetencji.

Wykazane przez organ nadzoru uchybienia proceduralne w pełni uzasadniają konieczność stwierdzenia nieważności uchwał wskazanych w petitum rozstrzygnięcia w całości, o czym orzeczono, jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje Gminie Słubice skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, wnoszona za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego. Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Tobiasz Bocheński

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/