



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 19 stycznia 2022 r.

Poz. 407

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.34.2022 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 14 stycznia 2022 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r., poz. 1372 z późn. zm.), **stwierdzam nieważność uchwały Nr XXXV/285/21 Rady Miejskiej w Zalewie z dnia 22 grudnia 2021 r.** w sprawie zmiany Uchwały Nr XXVI/199/21 Rady Miejskiej w Zalewie z dnia 24 lutego 2021 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Zalewo **w części dotyczącej § 1 pkt 2 i pkt 3.**

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Miejska w Zalewie na podstawie art. 3 ust. 1, art. 18 ust. 2 pkt 1, art. 22 ust. 1 i ust. 2 w zw. z art. 40 ust. 2 pkt 1, art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wprowadziła zmiany w uchwale Nr XXVI/199/21 Rady Miejskiej w Zalewie z dnia 24 lutego 2021 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Zalewo, polegające m.in. na wprowadzeniu regulacji dotyczących zdalnego trybu obradowania Rady na sesjach oraz komisji Rady na posiedzeniach.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Za niezgodne z prawem należy uznać uregulowania wprowadzone § 1 pkt 2 i pkt 3 uchwały Nr XXXV/285/21, którymi to przepisami nadano nowe brzmienie:

- § 17 ust. 1 uchwały Nr XXVI/199/21, w myśl którego Rada obraduje na sesjach zwoływanych przez Przewodniczącego Rady w miarę potrzeby nie rzadziej jednak niż raz na kwartał. W stanach spowodowanych szczególnymi, nagłymi okolicznościami przewiduje się możliwość prowadzenia obrad na sesjach wyjazdowych lub zwoływanych i odbywanych obradach, sesjach lub innych formach działania właściwych dla Rady, a także podejmować rozstrzygnięcia, w tym uchwały z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość lub korespondencyjnie (zdalny tryb obradowania)

oraz

- § 46 ust. 1 uchwały Nr XXVI/199/21, zgodnie z którym komisje pracują na posiedzeniach. Posiedzenia mogą mieć postać wyjazdową lub też mogą być zwoływane i przeprowadzane - w tym podejmowane na nich rozstrzygnięcia - z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość lub korespondencyjnie (zdalny tryb obradowania).

Bezspornie, stosownie z art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, rada gminy posiada kompetencje do określenia organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy organów gminy.

Pojęcie tryb pracy rady gminy oznacza: postępowanie z projektami uchwał, postępowanie przy uchwalaniu uchwał, sposób realizacji zadań przez radnych i członków komisji, zasady i tryb składania interpelacji i zapytań oraz udzielanie na nie odpowiedzi, dokumentowanie prac rady, uszczegółowienie procedury głosowania, w tym głosowania wyboru radnego na przewodniczącego i wiceprzewodniczącego, oraz inne sprawy organizacyjne nieunormowane w ustawie (patrz podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 17 maja 2018 r., sygn. akt II SA/Ke 222/18).

Zauważyć jednakże trzeba, że przytoczona powyżej norma art. 22 ust. 1 musi być interpretowana również w kontekście innych przepisów ustawy o samorządzie gminnym. W myśl art. 14 ww. ustawy, 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). Z kolei, stosownie do art. 11b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, działalność organów gminy jest jawna, a ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustawy. W ustępie drugim tego przepisu postanowiono, że jawność działania organów gminy obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji.

Z brzmienia wskazanych wyżej przepisów wynika, że co do zasady obrady rady gminy odbywają się w sposób prawidłowy jedynie przy fizycznej obecności radnych na sesji oraz zainteresowanych przebiegiem pracy rady obywateli.

Dodać wszakże należy, że zgodnie z 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 2020 r. poz. 374 z późn. zm.), 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 oraz samorządowych kolegiach odwoławczych 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).

Regulacja ta została dodana przez art. 1 pkt 14 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. 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 (Dz. U. z 2020 r., poz. 568).

Wskazany powyżej przepis art. 15zxx, uprawnia organy kolegialne samorządu terytorialnego do odbywania obrad i sesji w trybie zdalnym jedynie w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii związanych z przeciwdziałaniem chorobie COVID-19 wywołanej wirusem SARS-CoV-2 i stanowi w tym względzie samodzielną podstawę prawną. Są to stany, których wprowadzenie, zarówno w zakresie podmiotowym, jak i przedmiotowym jest ściśle uregulowane w ustawie z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. z 2019 r. poz. 1239 z późn. zm.).

Przepis ten - art. 15zxx, nie został dodany do przepisów ustaw regulujących ustrój jednostek samorządu terytorialnego, czyli m.in. ustawy o samorządzie gminnym, ale do ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19. Szczególny charakter tej regulacji każe zatem uznać, że norma pozwalająca na obradowanie w trybie zdalnym może być stosowana 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. Obowiązujące przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie przewidują podstawy prawnej do odbywania obrad organów w trybie zdalnym, co potwierdza chociażby uzasadnienie do projektu ustawy zmieniającej ustawę COVID-19 (druk sejmowy Nr 299, IX kadencja).

Zakwestionowane postanowienia uchwały zmieniającej znacznie wykraczają poza okoliczności, o których mowa w ustawie o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, przy zaistnieniu których stosowanie zdalnego trybu obradowania jest dopuszczalne.

Kwestionując przyjęte rozwiązania stwierdzić zatem należy, że niedopuszczalne jest, aby kwestie kompleksowo uregulowane w aktach wyższego rzędu, były ponownie, odmiennie ustalane w prawie miejscowym.

Opisane działania Rady Miejskiej w Zalewie stanowią nieuprawnioną próbę modyfikacji aktów wyższego rzędu. Regulowanie tych kwestii inaczej, niż to uczynił ustawodawca, stanowi istotne naruszenie prawa, gdyż działanie to jest sprzeczne z przyjętą zasadą tworzenia aktów prawa miejscowego na podstawie i w granicach prawa. Powtórzenie regulacji ustawowych lub ich modyfikacja w akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalne, gdyż trzeba się liczyć z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście

uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21 września 2011 r., sygn. II SA/Wr 479/11 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 1999 r., sygn. II SA/Wr 117/98).

W związku z powyższym rozstrzygnięto, jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojecki