



WOJEWODA
ZACHODNIOPOMORSKI

Szczecin, 15 października 2021 r.

P-1.4131.306.2021.AA

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372)

stwierdzam nieważność

- §8 ust. 1 w zakresie wyrazów: *sprawuje kontrolę nad działalnością jednostki pomocniczej, a w szczególności,*
- §27,
- §52 ust. 3,
- §53 ust. 10,
- §67 ust. 2 załącznika do uchwały Nr XXXI/236/2021 Rady Miejskiej w Białym Borze z dnia 7 września 2021 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Biały Bór.

Uzasadnienie

W dniu 7 września 2021 r. Rada Miejska w Białym Borze podjęła uchwałę Nr XXXI/236/2021 w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Biały Bór, która wpłynęła do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie w dniu 16 września 2021 r.

W toku badania legalności tego aktu organ nadzoru stwierdził, że został on podjęty z istotnym naruszeniem przepisów ustawy o samorządzie gminnym ze względów omówionych poniżej.

Materiałnoprawną podstawę podjęcia badanej uchwały stanowi m.in. art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalenie statutu gminy. O tym, jakie kwestie winny być unormowane w tego rodzaju uchwale, rozstrzyga ustawodawca w powołanej ustawie, wskazując w art. 3 ust. 1, że statut stanowi o ustroju gminy. W statucie bowiem rada reguluje organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy (art. 22 ww. ustawy).

Niewątpliwie, co jest istotne w niniejszej sprawie, uchwała wydana w oparciu o art. 18 ust. 2 pkt 1 należy do kategorii aktów normatywnych, w szczególności jej postanowienia nie mogą naruszać norm prawnych, zamieszczonych w przepisach aktów wyższego rzędu.

Powyższych warunków nie spełnia przepis §8 ust. 1 załącznika do uchwały Nr XXXI/236/2021, w którym Rada Miejska w Białym Borze postanowiła, że *Burmistrz sprawuje kontrolę nad działalnością jednostki pomocniczej (...)*. Przepis ten stoi w oczywistej sprzeczności z art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w myśl którego rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy; w tym celu powołuje komisję rewizyjną. Z przepisu tego jednoznacznie wynika, że to do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego gminy należą czynności w zakresie kontroli działalności jednostek pomocniczych, zaś prawodawca nie przewidział możliwości scedowania tych uprawnień na jej organ wykonawczy.

Za istotnie naruszające prawo uznać należy także przepisy §27 oraz §52 ust. 3 załącznika do uchwały Nr XXXI/236/2021, w których Rada Miejska w Białym Borze wskazała, że: *W sytuacjach nadzwyczajnych, jeśli odrębne ustawy przewidują inaczej, Przewodniczący rady może zwołać sesję z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość w formie łączności online (zdalnie) (§27 ust. 1). Zasady obrad sesji online określa odrębna uchwała Rady (§27 ust. 2). W sytuacjach nadzwyczajnych, przewidywanych odrębnymi przepisami, komisje rady mogą obradować online (zdalnie) (§52 ust. 3).*

Uzasadniając powyższe stwierdzić należy, że zgodnie z treścią art. 20 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym *rada gminy obraduje na sesjach (...)*. Z kolei w myśl art. 14 ust. 1 i 2 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 odbywają się za pomocą urządzeń umożliwiających sporządzenie i utrwalenie imiennego wykazu głosowań radnych.*

Z powołanych unormowań wynika generalna zasada, zgodnie z którą prawidłowe procedowanie organu stanowiącego gminy możliwe jest tylko w przypadku fizycznej obecności radnych na sesji, zaś ograniczenia jawności działalności organów gminy mogą wynikać wyłącznie z ustawy, o czym przesądza treść art. 11b ust. 1 ustawy. Co istotne, w myśl art. 11b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym 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. Organy stanowiące samorządu terytorialnego nie są upoważnione ani do wprowadzania na mocy przepisów prawa miejscowego rozwiązań ograniczających jawność obrad ani do ograniczenia możliwości udziału w obradach.

Zgodnie z przepisem art. 61 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹ ograniczenie jawności działania organów samorządu terytorialnego *moż nastąpić wyłącznie ze względu na*

¹ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa.

W obowiązującym systemie prawnym, możliwość zdalnego obradowania organów stanowiących jednostek samorządowych przewiduje jedynie art. 15zzx ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych². Podkreślić przy tym należy, że powyższy przepis nie został włączony do treści ustaw ustrojowych i nie stanowi podstawy do odbywania sesji rady gminy w sposób zdalny w każdym przypadku. Regulacja ta ma charakter wyjątkowy, czasowy, mający zastosowanie wyłącznie w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, związanego z zakażeniem wirusem SARS-CoV-2.

Jak wskazano powyżej, obowiązujące przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie przewidują podstawy prawnej do odbywania obrad organów w trybie zdalnym, zaś wprowadzenie takich możliwości w zapisach statutu Gminy Biały Bór, niesie za sobą ryzyko, że w okolicznościach wykraczających poza omawiane upoważnienie ustawowe, naruszona będzie zarówno zasada legalizmu, jak i zasada jawności oraz udziału obywateli w posiedzeniach.

Dalej, za istotnie naruszający przepisy prawa powszechnie obowiązującego uznać należy przepis §53 ust. 10 załącznika do uchwały Nr XXXI/236/2021, w którym organ stanowiący Gminy Biały Bór postanowił, że odpowiedzi na zgłaszane przez radnych zapytania udzielane są na piśmie, bez zbędnej zwłoki, nie później niż w ciągu 30 dni od zgłoszenia zapytania. Tymczasem w myśl art. 24 ust. 6 ustawy o samorządzie gminnym *interpelacje i zapytania składane są na piśmie do przewodniczącego rady, który przekazuje je niezwłocznie wójtowi. Wójt, lub osoba przez niego wyznaczona, jest zobowiązana udzielić odpowiedzi na piśmie nie później niż w terminie 14 dni od dnia otrzymania interpelacji lub zapytania*.

Z powyższego wynika zatem, że ustawodawca zastrzegł już w przepisach ustawowych czternastodniowy termin, na udzielenie odpowiedzi na interpelacje i zapytania radnych. Brak jest przy tym przepisu powszechnie obowiązującego prawa, który upoważniałby organy stanowiące gmin do wydłużenia, czy też skrócenia tego terminu.

Ponadto, w treści Statutu Gminy Biały Bór, organ stanowiący wskazał, że *o każdym przypadku niezatawienia sprawy w terminie określonym w ust. 1 Komisja Skarg, Wniosków i Petycji jest zobowiązana zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin zatawienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia (§67 ust. 2 załącznika do uchwały Nr XXXI/236/2021).*

² Ustawa 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. 507 z późn. zm.).

W tym miejscu powołać należy treść art. 19 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o samorządzie gminnym³, zgodnie z którym *zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady*. Z przywołanej regulacji wynika, że to do zadań przewodniczącego rady należy organizowanie i prowadzenie prac rady. Przez „organizowanie prac rady” należy rozumieć czynności o charakterze materialno-technicznym, takie jak przygotowywanie projektu sesji, zawiadomienie radnych o miejscu, terminie sesji oraz porządku obrad, przygotowanie dla radnych stosownych dokumentów i innych materiałów, a także odbieranie skarg lub wniosków kierowanych do rady, informowanie skarżących (wnioskodawców) o terminie i sposobie rozpatrzenia ich podań.

Tym samym, przypisanie w §67 ust. 2 załącznika do uchwały Nr XXXI/236/2021 Komisji Skarg, Wniosków i Petycji zadania należącego do przewodniczącego rady stoi w sprzeczności z omówioną regulacją ustawy o samorządzie gminnym.

Mając na względzie przedstawioną w niniejszym rozstrzygnięciu argumentację, stwierdzenie nieważności §8 ust. 1 w zakresie wyrazów: *sprawuje kontrolę nad działalnością jednostki pomocniczej, a w szczególności*, §27, §52 ust. 3, §53 ust. 10 oraz §67 ust. 2 załącznika do uchwały Nr XXXI/236/2021 Rady Miejskiej w Białym Borze z dnia 7 września 2021 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Białý Bór, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia.

Wojewoda Zachodniopomorski

Zbigniew Bogucki

Otrzymują:

1. Rada Miejska w Białym Borze,
2. a/a.

³ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713 z późn. zm.).