

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.183.2020.ASzc

z dnia 14 stycznia 2021 r.

Rada Gminy Kłodawa

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 i 1378)

stwierdzam nieważność

postanowień proceduralnych Rady Gminy Kłodawa z dnia 28 października 2020 r. w sprawie trybu pracy Rady Gminy Kłodawa w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii w całości.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 października 2020 r. Rada Gminy Kłodawa podjęła postanowienia proceduralne w sprawie trybu pracy Rady Gminy Kłodawa w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii (dalej uchwała).

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 15 zzz 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 2020r. poz 713) oraz § 15 ust. 2 pkt. 2 Statutu Gminy Kłodawa (Dz. U. Woj. Lubuskiego z dnia 12 lipca 2019 r. poz. 2002). W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, że możliwość podejmowania przez Radę Gminy Kłodawa postanowień proceduralnych została uregulowana w § 15 ust. 2 pkt. 1 Statutu. Omyłka ta nie stanowi istotnego naruszenia prawa.

Stosownie do przepisu art. 15zzx ww. ustawy: W okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego oraz działające kolegiально organy: wykonawcze w jednostkach samorządu terytorialnego, w związkach jednostek samorządu terytorialnego, w związku metropolitalnym, w regionalnych izbach obrachunkowych, samorządowych kolegiach odwoławczych oraz w organach 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) (ust. 1). Obradowanie w zdalnym trybie zarządza osoba uprawniona do przewodniczenia danemu organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego oraz innemu organowi działającemu kolegiально (ust. 2). 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 kolegiально (ust. 3). Z kolei zgodnie z § 15 ust. 2 pkt 1 Statutu Rada może podejmować również postanowienia proceduralne.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 16 grudnia 2020 r.

Tytułem wstępu należy wskazać, że pomimo iż przesłany do organu nadzoru akt nosi nazwę postanowień proceduralnych, to jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 1 lipca 2008 r., sygn. akt II OSK 447/08: „Rada gminy jest organem kolegialnym i jedyną formą, w jakiej uzewnętrznia się jej wola stanowi podejmowanie uchwał.” Z tego względu organ nadzoru uznał postanowienia proceduralne za uchwałę pomimo, że nie zostały one określone takim mianem. Należy podkreślić, że ustawa o samorządzie gminnym nie zna pojęć postanowień proceduralnych, apeli, oświadczeń, stanowisk, deklaracji, itp., którymi bardzo często posługują się statuty samorządów. Ponieważ są to pojęcia pozaustawowe, to nie sposób przypisywać im decydującego znaczenia przy rozstrzyganiu formy prawnej wyrażenia przez samorząd swojej woli. W ocenie organu nadzoru przedmiotowe kategorie oznaczają tylko pewne rodzaje uchwał, które samorzady wyróżniają na własne, wewnętrzne potrzeby.

Z uwagi na powyższe - kierując się stanowiskiem judykatury, zgodnie z którym o dopuszczalności ingerencji nadzorczej nie decyduje nazwa aktu lecz jego treść - organ nadzoru uznał, iż może do przedmiotowego aktu zastosować przepisy rozdziału 10 ustawy o samorządzie gminnym, w tym stwierdzić rozstrzygnięciem nadzorczym nieważność uchwały w całości.

W toku przeprowadzonego postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdza, iż badana uchwała narusza prawo w sposób istotny, tj. art. 15zzx 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 (tekst jednolity Dz.U.2020.1842, dalej ustawa) oraz § 23 ust. 1 w zw. z § 22 ust. 1 pkt 4 uchwały nr IX/78/19 Rady Gminy Kłodawa z dnia 26 czerwca 2019 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Kłodawa (Dz.Urz.Woj.Lubuskiego z 2019 r., poz. 2002, dalej Statut).

Od dnia 31 marca 2020 r. istnieje możliwość obradowania i głosowania w sposób zdalny przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Przewidział to wprost ustawodawca w art. 15zzx ustawy. Tym niemniej, należy zawsze mieć na uwadze, że jest to regulacja o charakterze wyjątkowym, czasowym, mająca zastosowanie wyłącznie w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, związanej z zakażeniem wirusem SARS-CoV-2. Co istotne, ustawa nie wyłącza stosowania przepisów ustawy o samorządzie gminnym, w mocy pozostają również Statuty jednostek samorządu terytorialnego, dlatego sesja zwołana w trybie zdalnym powinna pozostawać z nimi w zgodzie zawsze wtedy, gdy jest to możliwe z uwagi na okoliczności, w jakich jest przeprowadzana.

Organ nadzoru nie neguje możliwości uregulowania w drodze uchwały trybu pracy rady gminy w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, o którym mowa w art. 15zzx ustawy, z tym zastrzeżeniem, że akt taki nie może naruszać przepisów powszechnie obowiązujących, w tym ustawy o samorządzie gminnym oraz przepisów Statutu. Ponadto taki akt musi respektować zasady przyzwoitej legislacji, w tym zwłaszcza nakaz formułowania przepisów w sposób jasny i zrozumiały.

Organ nadzoru zwraca uwagę, że obradowanie przez radę gminy w trybie zdalnym nie ogranicza w żadnej mierze kompetencji nadzorczych wojewody, a kwalifikowane naruszenia proceduralne mogą stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności uchwał podjętych na takiej sesji. Z tego powodu tak istotne jest, aby procedowanie nad uchwałami było transparentne, a zwłaszcza możliwe było ustalenie, jak poszczególni radni głosowali nad każdym projektem uchwały, tak - aby nie było żadnych wątpliwości, czy uchwała została podjęta i obowiązuje.

Tymczasem badany akt wprowadza możliwość głosowania przez radnych za pomocą komunikatorów internetowych oraz sms-ów (w tym również możliwość naprzemiennego przesyłania wiadomości tekstowych

oraz oddawania głosów w ciągu 2 minut od zarządzenia głosowania (por. § 7 ust. 1 i § 8 ust. 2 uchwały). W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje nie gwarantują bezspornego ustalenia, jak konkretny radny zagłosował za danym projektem uchwały oraz czy nastąpiło to w przewidzianym uchwałą czasie, co w konsekwencji czyni niewykonalnym ustalenie, czy dana uchwała została podjęta i obowiązuje. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 20 sierpnia 2020 r., sygn. akt III SA/Gl 409/20: „W użytym w ustawie COVID-19 sformułowaniu „środki porozumiewania się na odległość” jak najbardziej mieszczą się także przynajmniej niektóre środki komunikacji elektronicznej. Natomiast konieczne jest rozważenie, czy konkretny środek komunikacji elektronicznej umożliwia przeprowadzenie sesji organu stanowiącego. Rozwiązanie to musi bowiem uwzględniać m.in. możliwość skutecznej identyfikacji każdego z radnych”. W ocenie organu nadzoru przyjęte przez Radę Gminy Kłodawa rozwiązania powyższego nie gwarantują.

Kolejne zastrzeżenia organu nadzoru są związane z tymi regulacjami, które pośrednio lub bezpośrednio odnoszą się do ustalenia kworum na sesji (por. § 8 ust. 4, § 10 ust. 4 i ust. 5 lit. a uchwały). Organ nadzoru zwraca uwagę, że dla ustalenia kworum jedynym wymogiem jest obecność radnego na sesji, a nie jego udział w głosowaniu. Jednocześnie udział radnego w jednym głosowaniu nie oznacza, że jest on obecny na sesji także podczas kolejnych głosowań. Obradowanie w trybie zdalnym musi gwarantować weryfikację, czy istnieje kworum niezbędne do podejmowania uchwał przez radę gminy.

Z kolei zgodnie z § 2 uchwały: „Decyzje w sprawie odbycia sesji Rady w trybie zdalnym lub korespondencyjnym podejmuje przewodniczący Rady (ust. 1); Decyzje w sprawie odbycia posiedzenia komisji w trybie zdalnym lub korespondencyjnym podejmują przewodniczący komisji (ust. 2)”. Organ nadzoru wskazuje, że przedmiotowa materia została już uregulowana przez ustawodawcę w art. 15zxx ust. 2 i ust. 3 ustawy (treść przepisu wskazano w trzecim akapicie uzasadnienia). Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Jest też dezinformujące, bowiem trzeba liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy, a więc do naruszenia wymagania adekwatności (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z 1 października 2008 r., sygn. akt II OSK 955/08; z 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09; z 10 listopada 2009 r., sygn. akt II OSK 1256/09; z 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10).

Natomiast § 3 uchwały - w zakresie w jakim dopuszcza przesyłanie zawiadomień, projektów uchwał, informacji, sprawozdań oraz innych materiałów na sesję wyłącznie drogą elektroniczną - narusza w sposób istotny § 23 ust. 1 w zw. z § 22 ust. 1 pkt 4 Statutu. Organ nadzoru wskazuje, że Statut należy do przepisów gminnych powszechnie obowiązujących na terenie gminy, a zatem wiążących również organy gminy. Postanowienia statutu są prawem, którego naruszenie przez uchwałę organu gminy uzasadnia stwierdzenie jej nieważności (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 kwietnia 1996 r., sygn. akt II OSK 3174/95, LEX 29215).

Pomimo, że nie wszystkie przepisy uchwały naruszają prawo w sposób istotny, organ nadzoru zdecydował się na stwierdzenie nieważności aktu w całości, albowiem bez spornych przepisów dalsze funkcjonowanie uchwały w obrocie prawnym wypaczyłoby wolę Rady Gminy Kłodawa.

Pouczenie:

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO

Paweł Witt

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli