



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 15 października 2021 r.

Poz. 4749

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.56.6.2021.JW1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 14 października 2021 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),

stwierdzam nieważność

§ 1 pkt 3-6 uchwały nr XLIV/276/21 Rady Miejskiej w Kowarach z dnia 23 września 2021 r. w sprawie zmiany uchwały Rady Miejskiej w Kowarach w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Miejskiej Kowary.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Kowarach, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, podjęła na sesji w dniu 23 września 2021 r. uchwałę nr XLIV/276/21 w sprawie zmiany uchwały Rady Miejskiej w Kowarach w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Miejskiej Kowary – dalej jako: uchwała.

Uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 30 września 2021 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że jej § 1 pkt 3-6 został podjęty z istotnym naruszeniem art. 14 ust. 1 w związku z art. 20 ust. 1 *ab initio* ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 15zzx ust. 1 i 3 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. poz. 374 ze zm.) – dalej jako „ustawa”, polegającym na modyfikacji przepisu ustawowego powodującej nieuprawnione rozszerzenie możliwości udziału radnych w sesji rady gminy i posiedzeniach jej komisji za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej.

Kwestionowanymi przepisami uchwały zmodyfikowano treść uchwały Rady Miejskiej w Kowarach z dnia 11 października 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Miejskiej Kowary (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 5146 ze zm.) – dalej jako: Statut, poprzez zmianę brzmienia § 21 ust. 6, § 25, § 28 oraz dodanie ust. 4 w jej § 56. Istota tych zmian sprowadzała się do wprowadzenia do Statutu regulacji pozwalających na to, aby sesja Rady Miejskiej w Kowarach odbywała się również poprzez udział w niej radnych za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej umożliwiającej rejestrację obrazu i dźwięku. W przypadku takiego sposobu odbycia sesji, potwierdzenie obecności radnych następować mogłoby również przy zastosowaniu urządzeń służących do rejestracji głosu i dźwięku, zaś zawiadomienia o sesji zawierałyby wskazanie, że sesja będzie mogła się odbyć również z możliwością udziału radnych za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających rejestrację obrazu i głosu. Ustalono ponadto, że posiedzenia komisji Rady Miejskiej w Kowarach również mogłyby się odbywać poprzez udział radnych za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających rejestrację obrazu i dźwięku.

Mając na względzie treść art. 20 ust. 1 *ab initio* ustawy o samorządzie gminnym ustalającego, że rada gminy obraduje na sesjach oraz to, że zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy ważność uchwał podejmowanych przez radę gminy warunkowana jest osiągnięciem określonego kworum zależnego od obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, stwierdzić należy, że zasadą działania rady gminy jest odbywanie sesji, na których

wymagana jest obecność radnych (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.

Na podstawie rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. poz. 491 ze zm.) od dnia 20 marca 2020 r., w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2, na całym obszarze Polski obowiązuje stan epidemii (z tego samego powodu w okresie od dnia 13 marca 2020 r. do dnia 19 marca 2020 r. obowiązywał stan zagrożenia epidemicznego). W tych okolicznościach prawnych, na mocy art. 15zzx ustawy, wprowadzono regulację, zgodnie z którą w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego oraz działające kolegiálně 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). Obradowanie w zdalnym trybie zarządza osoba uprawniona do przewodniczenia danemu organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego oraz innemu organowi działającemu kolegiálně. Przepisy te stosuje się odpowiednio do kolegiálních organów wewnętrznych, takich jak komisje oraz zespoły, działających w organach stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz organach działających kolegiálně.

Uwzględniając treść art. 15zzx ustawy wskazać należy, że przyjęte przez Radę Miejską w Kowarach nowe przepisy statutowe w sposób istotny modyfikują zakres zastosowania środków komunikacji elektronicznej przy przeprowadzaniu sesji Rady Miejskiej w Kowarach oraz posiedzeń jej komisji. Z art. 15zzx ust. 1 ustawy wynika jednoznacznie, że zdalny tryb obradowania dopuszczalny jest wyłącznie w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii.

Tymczasem nowe postanowienia Statutu pomijają brzmienie art. 15zzx ust. 1 ustawy w zakresie umożliwiającym jego stosowanie w przypadku wystąpienia prawnie stwierdzonego stanu zagrożenia epidemicznego. Nowa regulacja Statutu nie odwołuje się ani do tego przepisu, ani do ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2020 r. poz. 1845 ze zm.), która stanowi podstawę do wprowadzenia stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii.

Po nowelizacji Statut dawałby zatem podstawę do udziału w sesji Rady Miejskiej w Kowarach i obrad jej komisji za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej w każdym czasie, w tym także poza stanem zagrożenia epidemicznego i stanem epidemii. Tymczasem poza okolicznościami wskazanymi w art. 15zzx ust. 1 ustawy nie ma prawnych podstaw do prowadzenia posiedzeń rady gminy i jej komisji z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość ani takiego w nich uczestniczenia. W obecnym stanie prawnym jedyną i bezpośrednią podstawą prawną w oparciu, o którą rada gminy może odbywać sesje w trybie zdalnym jest art. 15zzx ustawy. Mając zaś na względzie zasadę działania rady gminy poprzez obecność radnych na jej posiedzeniach, art. 15zzx ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19 może być interpretowany tylko jako *lex specialis* wobec przepisów ustawy o samorządzie gminnym i stosowany zgodnie z zasadą wyłączającą możliwość jego rozszerzania na inne sytuacje faktyczne (*exceptiones non sunt extendendae*).

Powyższe ustalenia potwierdza wykładana celowościowa odwołująca się do wskazania zamierzeń ustawodawcy, co do możliwości odbywania posiedzeń organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego i ich komisji z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość. Uchwalenie ustawy zawierającej powołany art. 15zzx wynikało bowiem z przekonania ustawodawcy o tym, że na podstawie dotychczas obowiązujących przepisów nie ma podstaw prawnych do udziału radnych w sesji za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej, ani możliwości ich stworzenia poprzez regulację statutową. Właśnie z tego powodu, biorąc pod uwagę zagrożenie epidemiczne zdecydował się na „wprowadzenie możliwości zdalnego obradowania i podejmowania rozstrzygnięć przez kolegiálne organy w jednostkach samorządu terytorialnego [...]. Zdalny tryb obradowania będzie mógł być prowadzony z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość [...]. Będzie go można stosować także w komisjach rady/sejmiku [...]” (druk sejmowy nr 299, IX kadencja, 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). Decydując o możliwości prowadzenia

sesji rady gminy i jej komisji w trybie zdalnym przyjęto przy tym regulację jednoznacznie ograniczoną w stosowaniu do czasu stanu zagrożenia epidemicznego oraz stanu epidemii. Nie zdecydowano zaś o stworzeniu takich możliwości prowadzenia sesji zdalnej, a także możliwości uczestniczenia poszczególnych radnych w posiedzeniach rady gminy i jej komisji za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej w sesji rady (tj. hybrydowego prowadzenia sesji, w której część radnych jest obecna w miejscu, w którym sesja się odbywa, a część łączy się z tym miejscem zdalnie), poza tymi stanami. Nie dano również organowi stanowiącemu gminy prawa do wykreowania takich norm w statucie jednostki samorządu terytorialnego. Tym samym § 1 pkt 3-6 uchwały istotnie narusza art. 15zxx ust. 1 i 3 ustawy, co powoduje konieczność stwierdzenia ich nieważności.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

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.

Wojewoda Dolnośląski:
Jarosław Obremski