



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.408.2022

Katowice, dnia 29 kwietnia 2022 r.

Rada Gminy Rudnik

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXVII/340/2022 Rady Gminy Rudnik z dnia 29 marca 2022 r. w sprawie zmiany Statutu Gminy Rudnik, w części określonej w:

- § 1 uchwały, który nadaje nowe brzmienie § 17 ust. 2 uchwały zmienianej - jako sprzecznej z art. 11b, art. 14 ust. 1 ustawy w związku z art. 15zzx 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), dalej jako „ustawa COVID-19” w związku z art. 7 i art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (tekst jedn. Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”,
- § 3 uchwały w zakresie wyrazów: "z dniem" - jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) w zw. z art. 2 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą podjętą na sesji w dniu 29 marca 2022 r. Rada Gminy Rudnik dokonała zmiany w statucie Gminy Rudnik, stanowiącym załącznik do Uchwały Nr VII/54/03 z dnia 30 kwietnia 2003 roku w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Rudnik (Dz. Urz. Woj. Śl. z 2003 r. poz. 1503 ze zm.).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 31 marca 2022 r.

Jako podstawę podjęcia uchwały Rada Miasta wskazała art. 3 ust. 1, art. 18 ust. 2 pkt 1, art. 22, art. 40 ust. 2 pkt 1 i art. 41 ust. 1 ustawy.

W toku wszczętego postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził, iż uchwała w części podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Statut gminy jest zasadniczym aktem jednostki, stanowiącym o jej ustroju (art. 3 ust. 1 ustawy), uchwalanym przez radę gminy na podstawie normy kompetencyjnej z art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy. 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 (ust. 2). Jednocześnie norma art. 3 ust. 1 ustawy przesądza, że o ustroju

gminy stanowi jej statut, który podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 22 ust. 2 ustawy).

Mając na uwadze powyższe, stwierdzić należy, Rada Miasta 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. Trzeba wskazać, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Przekroczenie kompetencji przez Radę Miasta przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono 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, iż: *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.

Rozważając o przedmiocie materii statutowej należy zauważyć, że ustawa nie zawiera jednej normy prawnej obejmującej katalog spraw regulowanych w statucie gminy. Ustawa zawiera wiele przepisów prawnych wskazujących na kwestie wymagające uwzględnienia w statucie. Mimo ich rozproszenia, konieczne jest jednak kompleksowe ujęcie w akcie ustrojowym wszystkich tych zagadnień, których one dotyczą. Elementy jakie powinien zawierać statut jednostki samorządu terytorialnego zostały wskazane w ustawie w: art. 5 ust. 3, art. 11b ust. 3, art. 18a ust. 5, art. 18b ust. 3, art. 22 ust. 1, art. 23 ust. 2, art. 37a ust. 1, art. 51 ust. 3. Owszem, statut gminy ma określać ustrój gminy (art. 3 ust. 1 ustawy) ale wyłącznie poprzez doprecyzowanie rozwiązań ustrojowych zawartych w ustawach bądź poprzez uzupełnienie kwestii, które w ustawach nie zostały unormowane, ale ustawa tworzy podstawę do takiego unormowania. Jak już wskazano wyżej, treść statutu, jako aktu podustawowego, nie może wykraczać poza granice upoważnienia i nie może być sprzeczna z przepisami ustawowymi.

W ocenie organu nadzoru treść § 1 uchwały wprowadzającego nowe brzmienie § 17 ust. 2 statutu jest sprzeczna z art. 11b, art. 14 ust. 1 ustawy w związku z art. 15zzx ust. 1 ustawy COVID-19 oraz w związku z art. 7 i art. 61 Konstytucji RP. W przepisie tym Rada postanowiła, iż *Radni potwierdzają swoją obecność na sesjach i posiedzeniach Komisji podpisem na liście obecności lub poprzez zalogowanie się w elektronicznym systemie rejestracji posiedzeń. W przypadku uczestniczenia zdalnie w posiedzeniu komisji lub sesji rady, dopuszcza się w razie wystąpienia*

problemów technicznych, za zgodą prowadzącego posiedzenie komisji lub sesję rady, odnotowanie obecności w protokole, po stwierdzeniu obecności na wizji i fonii.

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 o samorządzie gminnym 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. 2 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. Określony wyżej tryb podejmowania uchwał przez organy gminy opierający się na jawnym głosowaniu reprezentantów lokalnej społeczności, stanowi jeden z elementów gwarancji demokratycznego państwa prawnego. 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 sesję 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. Natomiast procedowanie Rady Gminy w sposób zdalny naruszałoby zasadę jawności działalności organów władzy publicznej.

Należy także zauważyć, iż 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 kolegiałnych 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 unormowań ograniczających ww. zasadę jawności na podstawie uchwalanych przez siebie uchwał, w tym aktów prawa miejscowego, takich jak statut gminy.

W ocenie organu nadzoru, ww. regulacja zawarta w kwestionowanej uchwale stanowi ograniczenie jawności działania Rady Gminy Rudnik, które to ograniczenie nie znajduje umocowania w przepisach rangi ustawowej. Rada nie była uprawniona do wprowadzenia do statutu regulacji umożliwiającej przeprowadzania zdalnych posiedzeń komisji lub sesji rady. Zwołana w tym trybie sesja Rady Gminy nie będzie gwarantowała mieszkańcom prawa wstępu na nią. Sesje Rady odbywałyby się zatem z wyłączeniem jawności, do którego to wyłączenia, jak wskazano powyżej Rada Gminy, nie ma ustawowego upoważnienia. W obowiązującym stanie prawnym nie ma bowiem

przepisu, który przyznawałby Radzie Gminy prawo do decydowania o ograniczeniu zasady jawności działania organów gminy.

Organ nadzoru podkreśla przy tym, że samodzielną podstawę do przeprowadzenia zdalnej sesji organu stanowiącego gminy stanowi art. 15zxx ust. 1 ustawy COVID-19. Zgodnie z tym przepisem ustawy COVID19 *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).* Wskazany wyżej przepis ustawy COVID-19 ma charakter regulacji szczególnej. Wprowadzony przepis nie został 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 mogą 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.

Wobec powyższego, według ustawodawcy na podstawie dotychczas obowiązujących przepisów ustawy o samorządzie gminnym nie ma podstaw prawnych do zdalnego trybu odbywania sesji organu stanowiącego gminy lub posiedzenia komisji, co potwierdza 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>). Biorąc powyższe pod uwagę, zdaniem organu nadzoru, nie ma podstaw prawnych do przyjęcia ww. regulacji w Statucie Gminy Rudnik. Jak już wyżej podniesiono, omawiany zdalny tryb przeprowadzania sesji jest dopuszczalny 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. W obowiązującym stanie prawnym nie ma bowiem przepisu, który przyznawałby Radzie Gminy prawo do decydowania o ograniczeniu zasady jawności działania organów gminy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 października 2021 r. sygn. akt II OSK 3979/21).

To zaś oznacza, że § 17 ust. 2 Statutu w nowym brzmieniu narusza w sposób istotny wskazane wyżej przepisy.

Ponadto, zdaniem organu nadzoru ustalenia Rady Gminy dotyczące daty wejścia w życie uchwały są niejasne i nieczytelne, co stanowi istotne naruszenie art. 2 Konstytucji RP.

W treści § 3 uchwały Rada postanowiła, że: *Uchwała wchodzi w życie z dniem po 14 dniach od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego*. Tak określony moment wejścia w życie uchwały, powoduje, iż z jednej strony może ona wejść w życie już z dniem ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego, z drugiej natomiast strony może wejść w życie dopiero po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia we wskazanym publikatorze. Oznacza to, że określone zostały dwie różne daty, od których uchwała wywołuje skutki prawne.

Tymczasem, zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie **po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia**, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Rada Gminy Rudnik prawidłowo uznała, iż uchwała w sprawie zmiany statutu Gminy Rudnik stanowi akt prawa miejscowego. Konsekwencją uznania powyższej uchwały za taki akt jest konieczność jego ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego. Warunkiem bowiem wejścia w życie przepisów powszechnie obowiązujących stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest ich właściwe ogłoszenie (art. 88 Konstytucji RP). Szczegółowe zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych, wprowadzająca obowiązek publikacji aktu w wojewódzkim dzienniku urzędowym oraz ustalania odpowiedniego *vacatio legis* dla stanowionego przepisu powszechnie obowiązującego (przepis art. 13 pkt 2 i art. 4 ust. 1 ustawy).

Z uwagi na przywołany wcześniej przepis ustawowy, kwestionowana uchwała powinna wejść w życie najwcześniej po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego. Uznać zatem należy, iż regulacja zawarta w § 3 uchwały dopuszczająca możliwość wejścia w życie tego aktu „z dniem” ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego pozostaje w sprzeczności z art. 4 ust. 1 ww. ustawy. Wprowadzenie takiego terminu wejścia w życie uchwały powoduje bowiem brak zachowania wymaganego art. 4 ust. 1 ustawy okresu *vacatio legis*, który zgodnie z jego brzmieniem powinien wynosić, co najmniej 14 dni. Na konieczność przestrzegania tego okresu zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 24 maja 1994 r. (sygn. akt K – 1/94, OTK z 1994 r. Nr 1, poz. 10). Okres ten może być przedłużony, jednakże do sytuacji zupełnie wyjątkowych należy wejście w życie aktów normatywnych w terminie krótszym niż czternaście dni. Sytuacja taka może mieć miejsce tylko gdy zachodzą przesłanki określone w art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. W odniesieniu do przedmiotowej uchwały przypadek taki nie zachodzi.

Organ nadzoru wskazuje, że w orzecznictwie sądowym utrwalone jest stanowisko, iż „Posłużenie się odpowiednią *vacatio legis* ma znaczenie ochronne dla adresatów norm prawnych. Gwarantować ma przewidywalność działalności prawodawczej, a tym samym zapewniać bezpieczeństwo prawne jednostki, stanowiące jeden z podstawowych elementów demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Podstawową funkcją *vacatio legis* jest umożliwienie adresatom norm prawnych zapoznanie się z nowymi regulacjami oraz dostosowanie się do zmieniającego stanu prawnego. Pozwala to na odpowiednie rozeznanie własnej sytuacji oraz zaplanowanie działań z uwzględnieniem wszystkich związanych z tym skutków prawnych.” (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 grudnia 2014 r. sygn. akt P 29/13). Początek mocy obowiązującej uchwały oznacza jej wejście w życie. Niedopuszczalne jest więc określenie, że uchwała wchodzi w życie z dniem ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 26 sierpnia 2020 r. sygn. akt I SA/Łd88/20 wskazał, że data wejścia w życia aktu prawa miejscowego nie może budzić wątpliwości, czy też wprowadzać w błąd, godząc jednocześnie w wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadę demokratycznego państwa prawnego.

Reasumując należy zatem stwierdzić, iż przedmiotowa uchwała powinna wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego. Tym samym

w ocenie organu nadzoru uregulowanie § 3 uchwały w zakresie sformułowania „z dniem” należy uznać za niezgodne z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, ale również zbędne, gdyż uchwała nie może przewidywać dwóch momentów wejścia jej w życie. Z uwagi na fakt, iż w § 3 uchwały Rada określiła również drugi, prawidłowy moment wejścia w życie aktu nie ma konieczności stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały - w części wskazanej wyżej, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Z up. Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego