



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 czerwca 2020 r.

Poz. 4610

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.546.2020 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 5 czerwca 2020 r.

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)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XV/128/2020 Rady Miejskiej w Pszowie z dnia 30 kwietnia 2020 r. w sprawie ustalenia sieci publicznych przedszkoli prowadzonych przez Miasto Pszów, w całości - jako niezgodnej z art. 14 ust. 1, art. 11b ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz 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 ze zm.).

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą podjętą na sesji w dniu 30 kwietnia 2020 r. Rada Miejska w Pszowie ustaliła od dnia 1 września 2020 r. sieć publicznych przedszkoli prowadzonych przez Miasto Pszów.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m. in. przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 32 ust. 1 i 3 ustawy Prawo oświatowe.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 maja 2020 r.

W toku badania legalności niniejszego aktu prawnego, organ nadzoru stwierdził, iż narusza on przepisy prawa wskazane w petitum niniejszego zawiadomienia.

Zgodnie z art. 14 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. Określony w art. 14 ustawy o samorządzie gminnym tryb podejmowania uchwał przez organy gminy opierający się na jawnym głosowaniu reprezentantów lokalnej społeczności stanowi jeden z elementów gwarancji demokratycznego państwa prawnego i ma charakter bezwzględnie obowiązujący. Stosownie do art. 61 ust. 1 Konstytucji RP obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Zgodnie natomiast z ust. 3 cyt. przepisu 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. Obowiązujące przepisy prawa przewidują możliwość ograniczenia m.in. prawa wstępu na posiedzenia rady, ale jedynie w przypadku wprowadzenia stanu wyjątkowego lub stanu wojennego, o którym mowa w art. 228 ust. 1 Konstytucji RP.

Ponadto zasadę jawności działania organów gminy przewiduje art. 11b ustawy o samorządzie gminnym, który wskazuje wprost, iż działalność organów gminy jest jawna. Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw (ust. 1). 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 (ust. 2). Jawnością tą objęte jest także prawo obywateli do uzyskiwania informacji o stanowisku, jakie poszczególni radni zajmowali w głosowaniach na sesji. Tylko bowiem w takim wypadku można mówić o pełnej realizacji zasady jawności działalności organów władzy publicznej (tak też Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 12 marca 2012 r., I OSK 1997/12).

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 gmina nie jest upoważniona do wprowadzania ograniczeń zasady jawności. Ponadto, nie istnieje również przepis ustawowy, który wyłączałby jawność działania rady gminy na sesji zwołanej w trybie zdalnym. Takim przepisem szczególnym nie jest przede wszystkim, obowiązujący od 31 marca br. przepis art. 15zxx ust. 1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, który przewiduje możliwość zdalnego obradowania i podejmowania rozstrzygnięć m.in. przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość. Zgodnie z tym przepisem *w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego oraz działające kolegią kolegią: 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). Obradowanie w zdalnym trybie zarządza osoba uprawniona do przewodniczenia danemu organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego oraz innemu organowi działającemu kolegią kolegią (ust. 2). Przepisy ust. 1 i 2 stosuje się odpowiednio do kolegią kolegią organów wewnętrznych, takich jak komisje oraz zespoły, działających w organach stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz organach działających kolegią kolegią (ust. 3).*

Z powyższego wynika zatem, iż 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. 15zxx ww. ustawy. 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. Jest to zatem, jak słusznie wskazała Przewodnicząca Rady Miejskiej w Pszowie w złożonych w dniu 3 czerwca 2020 r. wyjaśnieniach „regulacja szczególna”. Regulacja, która wbrew stanowisku zawartemu w złożonych wyjaśnieniach, nie „wyłącza ogólnych przepisów ustawy o samorządzie gminnym – w zakresie w jakim przepisów tych nie da się pogodzić z istotą odbywania sesji i podejmowania uchwał w trybie korespondencyjnym”. Przeciwnie, sesja zwołana w tym trybie nie może odbywać się z naruszeniem przepisów powszechnie obowiązującego prawa, w tym z naruszeniem zasady jawności, o której mowa wyżej. W obowiązującym stanie prawnym nie ma bowiem przepisu, który przyznawałby prawo do ograniczenia wskazanej zasady w działalności organu gminy w tym okresie. Tymczasem, zwołana w trybie korespondencyjnym sesja Rady Miejskiej nie będzie gwarantowała mieszkańcom Miasta prawa wstępu na nią. Posiedzenie będzie się odbywało zatem z wyłączeniem jawności, do którego to wyłączenia, jak wskazano powyżej Rada Miejska, nie ma ustawowego poważnienia (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 27 października 2016 r. sygn. akt III SA/Kr 523/16, źródło: orzeczenia.nsa.gov.pl).

Wskazać przy tym należy, iż ww. ustawa w art. 15zxx ust. 1 ustawy wprowadza możliwość zwoływania i odbywania sesji, a także podejmowania rozstrzygnięć, w tym uchwał z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość lub korespondencyjnie (zdalny tryb obradowania). Jednakże zdaniem organu nadzoru przeprowadzenie obrad korespondencyjnych powinno być zastrzeżone dla działających kolegią kolegią organów wykonawczych w jednostkach samorządu terytorialnego, w regionalnych izbach obrachunkowych czy samorządowych kolegią kolegią odwoławczych. Natomiast w przypadku organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, do których niewątpliwie należy Rada Miejska, należałoby zastosować rozwiązanie umożliwiające odbycie posiedzenia z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość. Z przepisu art. 15 zxx ust. 1 ustawy nie wynika - wbrew temu co podkreśla Przewodnicząca w złożonych wyjaśnieniach - że tryb korespondencyjny dotyczy rady gminy. Przepis ten wskazuje, iż w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii istnieje możliwość podejmowania rozstrzygnięć, w tym uchwał z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość lub korespondencyjnie. Są to dwa dopuszczalne tryby, które zdaniem organu nadzoru nie mogą być stosowane dowolnie przez organy wymienione w tym

przepisie, a w szczególności tryb korespondencyjny nie powinien być stosowany przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego. Konstytucja gwarantuje bowiem każdemu obywatelowi prawo wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu (art. 61 ust. 2). Tymczasem, głosowanie nad uchwałami w trybie korespondencyjnym pozbawia mieszkańców tego prawa. Nie mają oni możliwości wypowiedzania się, zadawania pytań, czy też zaznajomienia się ze stanowiskiem poszczególnych radnych. Jawność działania rady gminy jest w tym przypadku ograniczona, a mieszkaniec gminy ma możliwość jedynie obejrzenia transmisji sesji i wysłuchania protokołu odczytanego przez Przewodniczącą Rady.

W niniejszej sprawie Przewodnicząca Rady Miasta nie mogła zatem – wbrew twierdzeniom zawartym w złożonych wyjaśnieniach z dnia 3 czerwca 2020 r. – wybrać trybu korespondencyjnego podczas sesji, która odbyła się 30 kwietnia 2020 r. Organ nadzoru nie podziela zatem wyrażonych w piśmie opinii i stanowisk organu Gminy. Wyjaśnienia nie wnoszą również nowych okoliczności prawnych, pozwalających na odmienną ocenę badanej uchwały. Konkludując, organ nadzoru w pełni podtrzymuje swoje stanowisko wyrażone w treści zawiadomienia o wszczęciu postępowania nadzorczego oraz stanowiące przedmiot uzasadnienia niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Organ nadzoru po dokonaniu analizy dostępnych w BIP Urzędu Miasta Pszów, dokumentów dotyczących przeprowadzenia obrad na XV sesji Rady Miejskiej w Pszowie w dniu 30 kwietnia 2020 r. (wyciągu z protokołu, nagrania sesji) stwierdził, iż wskazana uchwała została podjęta z naruszeniem zasady jawności wynikającej z zacytowanych wyżej przepisów prawa.

Z protokołu nr 0002.XV.2020 z sesji Rady Miejskiej w Pszowie z dnia 30 kwietnia 2020 r. udostępnionego w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miasta Pszów wynika, iż wskazana sesja - zgodnie z zarządzeniem Przewodniczącej Rady Miejskiej w Pszowie z dnia 21 kwietnia 2020 r. - została przeprowadzona w trybie zdalnym, a uchwały zostały podjęte w drodze głosowania korespondencyjnego. Otwarcia niniejszej sesji – w myśl punktu Ad 1. ww. protokołu – „dokonała Przewodnicząca Rady Miejskiej Elżbieta Idziaczyk. Poinformowała, że na podstawie art. 15zzx ust. 2 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 z późn. zm.) sesja odbywa się w trybie korespondencyjnym oraz wszystkie uchwały zostały podjęte w drodze głosowania korespondencyjnego. Wszyscy radni Rady Miejskiej w sposób zdalny uczestniczyli w sesji. W oparciu o ustaloną na podstawie głosów oddanych korespondencyjnie liczbę radnych, którzy wzięli udział w głosowaniu, Przewodnicząca stwierdziła prawomocność obrad”. Organ nadzoru nie kwestionuje samej możliwości zwołania sesji zdalnej przez Przewodniczącą Rady Miejskiej w Pszowie, jednakże sposób jej przeprowadzenia oraz procedura podejmowania uchwał w sposób istotny naruszały zasadę jawności.

W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, iż z dostępnego na stronie BIP Urzędu Miasta w Pszowie protokołu sesji oraz nagrania sesji wynika, iż w Sali obrad oprócz Przewodniczącej Rady Miejskiej obecne były także 2 osoby spoza składu radnych. Natomiast Radni byli widoczni na ekranie, ale nie wypowiedzieli się i nie brali udziału w głosowaniu. Po otwarciu sesji i stwierdzeniu prawomocności obrad Burmistrz Miasta, który również był widoczny na ekranie, zgłosił wniosek o zmianę porządku obrad sesji Rady Miejskiej z dnia 30 kwietnia br. Zmiana ta polegała na wykreśleniu z proponowanego porządku obrad projektu 6 uchwał dotyczących gospodarki odpadami na terenie Miasta Pszów. O propozycji zmiany proponowanego porządku obrad – jak wynika z protokołu - zostali powiadomieni radni przed sesją. Każdy radny wyraził zgodę na wycofanie z proponowanego porządku obrad w/w proj. uchwał. A zatem pomimo złożenia wniosku przez Burmistrza Miasta dopiero w trakcie obrad, Przewodnicząca Rady Miejskiej dysponowała już zgodą każdego radnego na wycofanie z porządku obrad wskazanych wyżej uchwał. Mając powyższe zgody Przewodnicząca Rady Miejskiej uznała, iż nowy porządek obrad został przyjęty jednogłośnie. Brak jest natomiast samego etapu głosowania przez radnych na sesji nad zmianą porządku obrad. Zgodnie z art. 20 ust. 1a ustawy o samorządzie gminnym „rada gminy może wprowadzić zmiany w porządku bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady”. Oznacza to, iż zgłoszona przez Burmistrza Miasta Pszów zmiana porządku obrad powinna być poddana pod głosowanie, po jej zgłoszeniu przez wnioskodawcę na sesji w dniu 30 kwietnia 2020 r., a nie przed jej otwarciem. Taki sposób głosowania nad zmianą porządku obrad narusza wymóg jawności głosowania, o którym mowa w art. 14 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Wymóg ten został naruszony również podczas głosowania nad poszczególnymi projektami uchwał, w tym w punkcie obrad dotyczącym projektu uchwały w sprawie ustalenia sieci publicznych przedszkoli prowadzonych przez Miasto Pszów. Przewodnicząca Rady Miejskiej w Pszowie omawiając punkt 4 porządku

obrad ograniczyła się wyłącznie do odczytania tytułu projektu kwestionowanej uchwały, poinformowania o wydaniu przez odpowiednie komisje pozytywnych opinii oraz do wskazania, że w głosowaniu korespondencyjnym oddano głosów „za” 15, czyli uchwałę podjęto jednogłośnie. Z powyższego wynika zatem, iż jeszcze przed poddaniem projektu uchwały pod głosowanie znane były wyniki głosowania radnych, a co więcej znane one były jeszcze przed rozpoczęciem sesji. Mieszkańcy, którzy obserwowali obrady Rady mogli tylko zapoznać się z odczytanymi przez Przewodniczącą Rady Miejskiej głosami radnych. Nie mogli natomiast obserwować samego procesu głosowania, które powinno się odbyć w sposób umożliwiający sporządzenie imiennego wykazu głosowań radnych, a nie poprzez odczytanie głosu oddanego przez radnych jeszcze przed sesją na dany projekt uchwały. Tym bardziej, iż radni byli widoczni na ekranie i podobnie jak Burmistrz Miasta mogliby zabrać głos, a przede wszystkim głosować nad poszczególnymi punktami porządku obrad, albo wypowiedzieć się w sprawie, inicjując dyskusję, czy zgłaszając uwagi do projektu uchwały. Oddanie głosu przez radnych na kwestionowaną uchwałę jeszcze przed rozpoczęciem sesji, w ocenie organu nadzoru powoduje, iż nie można uznać, iż akt ten był głosowany na posiedzeniu w dniu 30 kwietnia 2020r. A wręcz przeciwnie radni Rady Miejskiej głosowali na nią jeszcze przed otwarciem niniejszej sesji. W tej sytuacji pozostawanie w obrocie prawnym aktu, który nie został uchwalony w przewidzianym trybie, jest niedopuszczalne.

Ustanowienie obowiązku jawności głosowania, jak wskazuje się w literaturze i orzecznictwie, stanowi realizację ogólnej, konstytucyjnej zasady prawa obywatela do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne (K. Właźlak, (w:) Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013, s. 340; wyrok WSA w Kielcach z 4 sierpnia 2011 r., sygn. akt II SA/Ke 366/11, CBOSA). Przez jawność głosowania należy rozumieć taki sposób przeprowadzenia głosowania nad przyjęciem uchwały, który pozwala na zapoznanie się z treścią głosów konkretnych radnych przez innych radnych, a także innych osób obecnych przy głosowaniu (np. mieszkańców). Podjęcie uchwały bez zachowania jawności powinno prowadzić do uznania, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa i w konsekwencji do stwierdzenia jej nieważności (por. wyr. WSA w Opolu z 28 marca 2008 r., sygn. akt II SA/Op 567/07, CBOSA). Z tego też względu organ nadzoru uznał, iż kwestionowana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

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

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak