

**UCHWAŁA NR LXIII/742/23
RADY MIASTA KĘDZIERZYN-KOŹLE**

z dnia 26 października 2023 r.

**w sprawie wniosku o odrzucenie projektu uchwały Rady Miasta Kędzierzyn-Koźle zmieniającej uchwałę
w sprawie Statutu Gminy Kędzierzyn-Koźle**

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40, z późn. zm.¹⁾) oraz art. 242 § 1 i art. 244 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r., poz. 775, z późn. zm.²⁾), Rada Miasta Kędzierzyn-Koźle uchwała, co następuje:

§ 1. 1. Rada Miasta Kędzierzyn-Koźle, w wyniku rozpatrzenia złożonego przez stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska w dniu 21 sierpnia 2023 r. wniosku o odrzucenie projektu uchwały Rady Miasta Kędzierzyn-Koźle zmieniającej uchwałę w sprawie Statutu Gminy Kędzierzyn-Koźle, uznaje:

- 1) zasadność wniosku w zakresie niedopuszczalności prowadzenia zdalnych obrad organu stanowiącego gminy w okresie poza wyznaczonymi przez przepisy ustawy stanami epidemii lub zagrożenia epidemicznego;
- 2) zasadność inicjatywy uchwałodawczej Prezydenta Miasta zmieniającej Statut Gminy w zakresie zasad zwoływania i przeprowadzania obrad Rady Miasta Kędzierzyn-Koźle oraz jej komisji w trybie zdalnym poprzez wskazanie warunków stosowania tego trybu wynikających z przepisów szczególnych.

2. Uzasadnienie prawne i faktyczne stanowiska zawartego w ust. 1 stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Rady Miasta Kędzierzyn-Koźle, zobowiązując go do przesłania Wnioskodawcy odpisu niniejszej uchwały wraz z uzasadnieniem.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega ogłoszeniu na stronie podmiotowej Urzędu Miasta Kędzierzyn-Koźle w Biuletynie Informacji Publicznej.

Przewodniczący Rady Miasta
Kędzierzyn-Koźle

Ireneusz Wiśniewski

¹⁾ Zmiana tekstu jednolitego wymienionej ustawy została ogłoszona w Dz. U. z 2023 r. poz. 572, 1463 i 1688.

²⁾ Zmiana tekstu jednolitego wymienionej ustawy została ogłoszona w Dz. U. z 2023 r. poz. 803.

Uzasadnienie prawne i faktyczne

I. Stan prawny.

1. Zgodnie z art. 241 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775, z późn. zm.), przedmiotem wniosku mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności.

2. Na podstawie art. 11b ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, z późn. zm.), zwanej dalej „U.s.g.”, 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. W myśl art. 18 ust. 2 pkt 1 U.s.g., do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie statutu gminy.

3. Stosownie do art. 15zzx ust. 1 i 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. z 2023 r. poz. 1327, z późn. zm.), zwaną dalej „ustawą COVID-19”:

- 1) w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii m.in. organy stanowiące 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);
- 2) o zdalnym trybie obradowania decyduje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego albo inny organ działający kolegialnie, w głosowaniu jawnym.

4. Zgodnie z § 23 ust. 2 pkt 2a oraz § 59 ust. 2 Statutu Gminy Kędzierzyn-Koźle, w określonych przepisami prawa przypadkach zagrożenia zdrowia lub życia obywateli – dopuszczalne jest ustalenie sposobu zwoływania i przeprowadzania obrad Rady Miasta i jej komisji, w tym podejmowania uchwał z zastosowaniem elektronicznych środków porozumiewania się na odległość lub korespondencyjnie. Ustalenie sposobu przeprowadzania obrad Rady Miasta i jej komisji (zdalne lub stacjonarne) należy do Przewodniczącego Rady Miasta lub Przewodniczącego Komisji. Stosownie do § 25 pkt 2 Statutu Gminy Kędzierzyn-Koźle, obywatele korzystają z prawa do obserwowania przebiegu obrad Rady w określonych przepisami prawa przypadkach zagrożenia zdrowia lub życia obywateli – wyłącznie poprzez odbiór transmisji sesji w sieci Internet.

5. Ustawą z dnia 7 października 2022 r. (Dz. U. z 2022 r., poz. 2185) znowelizowano art. 15zzx ust. 2 ustawy COVID-19, który przed ww. zmianą brzmiał: „Obradowanie w zdalnym trybie zarządza osoba uprawniona do przewodniczenia danemu organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego oraz innemu organowi działającemu kolegialnie”, natomiast po nowelizacji otrzymał brzmienie: „O zdalnym trybie obradowania decyduje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego albo inny organ działający kolegialnie, w głosowaniu jawnym”.

II. Przedmiot wniosku.

1. Złożony w dniu 21 sierpnia 2023 r. do Rady Miasta wniosek stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska zawiera stanowisko stowarzyszenia odnoszące się do treści projektu uchwały Rady Miasta Kędzierzyn-Koźle zmieniającej uchwałę w sprawie Statutu Gminy Kędzierzyn-Koźle. W ocenie Wnioskodawcy ww. projekt zawiera potencjalne nieprawidłowości.

2. W załączonym stanowisku Wnioskodawca wskazuje, iż:

- 1) proponowana treść zmiany statutu jest sprzeczna z art. 15zzx ust. 1 Ustawy COVID-19;

- 2) statut gminy jest aktem prawnym o charakterze normatywnym; postanowienia statutu są zatem prawem, którego naruszenie przez uchwałę organu gminy uzasadnia stwierdzenie jej nieważności, stosownie do art. 91 ust. 1 U.s.g.;
- 3) za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym; do nich zalicza się m.in. naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał;
- 4) materia, do której odnosi się proponowany zapis statutu, została już uregulowana w art. 15zzx Ustawy COVID-19, stąd postanowienia statutu nie mogą regulować materii uregulowanej aktami wyższego rzędu; tym samym regulacji zawartej w art. 15zzx ust. 1 i 2 Ustawy COVID-19 należy przyznać pierwszeństwo przed innymi przepisami prawa, z którymi pozostaje ona w sprzeczności, w szczególności aktami niższego rzędu, do których należy statut gminy;
- 5) proponowany zapis wprowadza regulacje, które zostały już uregulowane przez ustawodawcę w ramach Ustawy COVID-19, tym samym są wadliwe;
- 6) ustawodawca jednoznacznie wskazuje, iż zdalny tryb obradowania jest dopuszczalny tylko i wyłącznie w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, podczas gdy według proponowanego zapisu, zdalny tryb obradowania jest dopuszczalny także „w innych przypadkach uzasadnionych potrzebami sprawnej realizacji zadań publicznych Gminy”;
- 7) projekt bez żadnego upoważnienia przepisem ustawowym, poszerza ponad ustawowe granice zakres sytuacji, w których dopuszczalne jest funkcjonowanie rady gminy w trybie zdalnym, stąd jest sprzeczny z przepisem ustawowym, jest wadliwy i powinien zostać odrzucony;
- 8) zapis odnoszący się do uczestnictwa publiczności w sesji rady jest możliwy wyłącznie poprzez odbiór transmisji sesji w sieci Internet, w przypadku przeprowadzanej sesji w zdalnym trybie obradowania;
- 9) zgodnie z art. 11b ust. 1 U.s.g. działalność organów gminy jest jawna, a ograniczenia jawności mogą wynikać z ustaw, a nie z uchwał rady gminy;
- 10) czym innym jest rzeczywisty udział w sesji, a czym innym możliwość zapoznania się z transmisją; są to dwa odmienne zakresy stosowania zasady jawności i skorzystanie z jednego nie powinno prowadzić do niemożliwości skorzystania z drugiego zakresu;
- 11) sama transmisja obrad rady gminy i ich nagrywanie nie są wystarczające dla zachowania zasady jawności; w demokratycznym państwie prawa niedopuszczalne jest, aby obywatele nie mieli możliwości uczestnictwa w sesji rady gminy, nawet jeśli mają możliwość obejrzenia transmisji sesji;
- 12) jednym z podstawowych aspektów jawności działania władz publicznych jest wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej, a akty organów samorządu terytorialnego nie mogą wyłączać tego uprawnienia, stąd proponowany zapis statutu narusza prawo człowieka i obywatela do pozyskiwania informacji.

III. Stan faktyczny ustalony w toku rozpatrywania wniosku, w oparciu o zebrany materiał dowodowy.

1. W związku z odwołaniem z dniem 1 lipca 2023 r. na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego, aktualnie obowiązujące normy statutowe nie umożliwiają zwoływania i przeprowadzania sesji Rady Miasta oraz posiedzeń jej komisji, w tym podejmowania uchwał, z zastosowaniem elektronicznych środków porozumiewania się na odległość lub korespondencyjnie. Wobec powyższego w dniu 17 lipca 2023 r. Prezydent Miasta skierował do Przewodniczącego Rady Miasta projekt uchwały Rady Miasta zmieniającej uchwałę w sprawie Statutu Gminy Kędzierzyn-Koźle. Przedmiotowy projekt zawierał propozycje zmiany brzmienia:

- 1) § 23 w ust. 2 pkt 2a – poprzez wprowadzenie przepisów umożliwiających w przypadkach uzasadnionych potrzebami sprawnej realizacji zadań publicznych Gminy, zwoływanie i przeprowadzenie sesji Rady Miasta, w tym podejmowania uchwał oraz zwoływania i przeprowadzania posiedzeń komisji, z wykorzystaniem elektronicznych środków porozumiewania się na odległość lub korespondencyjnie;
- 2) § 25 pkt 2 – poprzez zapewnienie jawności obrad określonej w art. 11b U.s.g. wyłącznie poprzez odbiór transmisji sesji za pośrednictwem sieci Internet.

2. Równolegle do inicjatywy uchwałodawczej określonej w ust. 2, analogiczny projekt uchwały w sprawie zmiany statutu jednego ze związków międzygminnych na terenie województwa opolskiego, zawierający podobne rozwiązania proceduralne, z argumentacją opartą o zasady określone w art. 15 i art. 165 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, został poddany w trybie art. 67 ust. 1a U.s.g. uzgodnieniom z wojewodą opolskim. Organ nadzoru nie uzgodnił projektowanych zmian, powołując się m. in. na kształtującą się linię orzeczniczą wskazującą, iż jednostki samorządu terytorialnego nie mogą samodzielnie wprowadzać w statucie rozwiązań, które bezpośrednio wpływają na ograniczenie zasady jawności, mimo konstytucyjnie zastrzeżonych uprawnień do określania statutowych reguł proceduralnych.

3. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 2021 r., sygn. III OSK 3979/2021, „ustawowe ograniczenie zasady jawności objęło tylko okres obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, a zatem statutowe ograniczenie jawności nie może być rozciągnięte także na stany nadzwyczajne na części lub na całym terytorium państwa oraz przypadki zagrożenia życia lub zdrowia radnych, albo mienia znacznych rozmiarów, bo pozostaje to w kolizji z art. 15^{zzx} ust. 1 Ustawy COVID-19 i art. 11b ust. 2 U.s.g”. Tym bardziej zatem niezgodne z prawem pozostaje proponowana w projekcie uchwały możliwość zdalnego obradowania „w innych przypadkach uzasadnionych potrzebami sprawnej realizacji zadań publicznych Gminy”. W tym zakresie więc wniosek stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska należy uznać za zasadny.

4. Prezydent Miasta w dniach:

- 1) 24 sierpnia 2023 r. – wniósł o wycofanie przedmiotowego projektu z porządku posiedzenia Komisji Infrastruktury w dniu 24 sierpnia 2023 r. i sesji Rady Miasta w dniu 31 sierpnia 2023 r.;
- 2) 19 września 2023 r. – złożył zmodyfikowany projekt uchwały zmieniającej Statut Gminy w zakresie zasad zwoływania i przeprowadzania obrad Rady Miasta Kędzierzyn-Koźle oraz jej komisji w trybie zdalnym (z wykorzystaniem elektronicznych środków porozumiewania się na odległość lub korespondencyjnie) poprzez wskazanie warunków stosowania tego trybu wynikających z przepisów szczególnych, a także organu uprawnionego do podjęcia decyzji o zdalnym trybie obradowania (usunięcie spośród kompetencji Przewodniczącego Rady ustalenia sposobu przeprowadzenia obrad, w to miejsce wprowadzając zawiadomienie o podjętej przez Radę decyzji o zwołaniu sesji i przeprowadzaniu obrad, w tym podejmowaniu uchwał, z wykorzystaniem elektronicznych środków porozumiewania się na odległość lub korespondencyjnie).

5. Komisja Skarg, Wniosków i Petycji na posiedzeniu w dniu 18 października 2023 r.:

- 1) uznała wniosek Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska za zasadny w zakresie niedopuszczalności prowadzenia obrad organu stanowiącego gminy w okresie poza wyznaczonym przez przepisy ustawy stanami zagrożenia epidemicznego lub epidemii;
- 2) pozytywnie zaopiniowała projekt uchwały przedstawiony przez Prezydenta Miasta 19 września 2023 r., zmodyfikowany poprzez wskazanie warunków stosowania trybu zdalnego zwoływania i przeprowadzenia obrad Rady Miasta Kędzierzyn-Koźle i jej komisji.