



## Opinia prawna

Stan na dzień 02.07.2020 r.,

**Pytanie:** Czy rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego znak sprawy KN-I.4131.1.382.2020.3 z dnia 10.06.2020 r. dotyczące stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej w Złotowie z dnia 06.05.2020 r. nr XVI.142.2020 jest zgodne z obowiązującymi przepisami prawa?

**Teza:** Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego znak sprawy KN-I.4131.1.382.2020.3 z dnia 10.06.2020 r. dotyczące stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej w Złotowie z dnia 06.05.2020 r. nr XVI.142.2020 jest prawidłowe, jednakże nie ze wszystkich przyczyn w nim wskazanych.

**Uzasadnienie:** Wojewoda Wielkopolski w rozstrzygnięciu nadzorczym wydanym w sprawie KN-I.4131.1.382.2020.3 z dnia 10.06.2020 r. stwierdził nieważność uchwały Rady Miejskiej w Złotowie z dnia 06.05.2020 r. nr XVI.142.2020 dotyczącej zmiany uchwały nr VI/34/03. W uzasadnieniu zarzucono:

- a) istotne naruszenie art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym z uwagi na to, że zdaniem organu nadzorczego zapis „Rada posiada swoje profile na stronach społecznościowych Facebook i Instagram na których zamieszcza aktualne informacje i udostępnia radnym do publikacji swoich opinii.” nie mieści się w ramach organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy organów gminy,
- b) nieprecyzyjność treści uchwały, ponieważ zdaniem organu nadzorczego nie precyzuje ona kto miałby założyć konta na wspomnianych stronach społecznościowych, zawrzeć umowy cywilnoprawne, być odpowiedzialny za ich administrowanie,
- c) naruszenie art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym z uwagi, na zdaniem organu nadzorczego, polecenie organowi wykonawczemu gminy konkretnego sposobu załatwienia sprawy,
- d) naruszenie art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych z uwagi na jego niezastosowanie, poprzez określenie wejścia w życie uchwały z dniem ogłoszenia.

Odnosząc się do naruszenia prawa art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, należy wskazać, że organ nadzorczy uzasadniając naruszenie tego przepisu powołał się na to, że treść

uchwały nie mieści się w ramach organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy organów gminy. Nadto argumentował, że akty praw miejscowego mogą być stanowione tylko na podstawie i w granicach prawa, a co za tym idzie „uprawnienie do stanowienia aktów prawa miejscowego musi wynikać wprost z przepisów ustawy, który musi określać przynajmniej przedmiot regulacji i jej zakres”.

W tym miejscu należy podnieść, że zarówno w doktrynie jak i w orzecznictwie pojawiają się dwa rozbieżne poglądy dotyczące zakresu unormowań jakie mogą znaleźć się w statucie Gminy. Jeden przedstawia stanowisko prezentowane przez organ nadzorczy, zgodnie z którym w statucie gminy mogą się znaleźć wyłącznie te kwestie, które mają odrębną szczegółową podstawę prawną zawartą w ustawie. Zwolennicy tego poglądu uzasadniają go art. 2 u.s.g. w zw. z art. 7 Konstytucji RP tj., pogląd ten wyrażający zasadę, że „dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje”. Drugi odmienny pogląd stanowi zaś, że w statucie jako akcie prawa miejscowego mogą znaleźć się wszystkie zagadnienia związane z funkcjonowaniem danej gminy, o ile nie naruszają one przepisów prawa powszechnie obowiązującego, zgodnie z art. 169 ust. 4 Konstytucji RP. I tak na poparcie drugiego poglądu należy przywołać orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie zawarte w wyroku z dnia 8.02.2005 r., wydanym w sprawie o sygn. akt OSK 1122/04, „nie sposób akceptować jedynie tych postanowień statutu, których przedmiot został kazuistycznie wskazany w ustawie”. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z 24.10.2007 r., III SA/Kr 625/07, LEX nr 390789, stwierdził, że: „Nietrafna jest teza, iż zakres przedmiotowy statutu gminy ograniczony jest do organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy organów gminy (...). Pozytywne upoważnienie do kształtowania treści statutu jest generalne, a nie – kazuistyczne (ustrój gminy reguluje jej statut, art. 3 ust. 1 u.s.g.). Dlatego chcąc wykazać niezgodność konkretnego przepisu statutu gminy z prawem, organ nadzoru powinien był w rozstrzygnięciu nadzorczym **wskazać konkretny nakaz lub zakaz**, który został naruszony przez kwestionowany przepis statutu. Domaganie się podstawy prawnej statutu tak szczegółowej, jak podstawa prawna decyzji w rozumieniu art. 104 k.p.a. jest interpretacją prawa sprzeczną z konstytucyjnym modelem relacji między władzą centralną państwa i samorządem terytorialnym. Ustrój wewnętrzny samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące (art. 169 ust. 4 Konstytucji RP)”. Podobnie stanowisko przyjął w wyroku WSA w Olsztynie z dnia 14.05.2013 r., sygn. akt II SA/Ol 196/13 „Artykuł 22 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy określa statut gminy, nie ogranicza zakresu przedmiotowego statutu gminy tylko do organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy



organów gminy, ale co najwyżej przepis ten określa jedynie minimalny zakres regulacji statutowej”. Konkluzja wynikająca z ww. orzeczeń jest taka, że prócz obligatoryjnych postanowień statutu, które wprost wynikają z przepisów ustawy, może on zawierać również inne, jeżeli nie naruszają one obowiązujących przepisów prawa. Przez naruszenie obowiązujących przepisów prawa należy rozumieć, konkretny zakaz lub nakaz wynikający z przepisów obowiązujących ustawy.

Mając na uwadze powyższą rozbieżność poglądów, należy stwierdzić, że przy uwzględnieniu drugiego z nich organ nadzorczy błędnie uznał, że zapis uchwały narusza art. 22 ust 1 u.s.g., bowiem nie ma zakazu zapewnienia Radzie Gminy dostępu do platformy w mediach społecznościowych, na której mogłaby ona publikować aktualne informacje oraz dzielić się swoimi opiniami, tym bardziej, że jawność działania Rady wskazana jest w art. 11b u.s.g..

Art. 11b u.s.g. mówi o jawności działalności organów gminy. Zgodnie z ust. 2 ww. artykułu „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.” Użyte słowo w szczególności oznacza, że ustawodawca pozostawił katalog otwarty środków zapewniających prawo obywatela do wiedzy o działalności Gminy. Nie stoi zatem na przeszkodzie, by taką wiedzę czerpał on z profilu utworzonego w mediach społecznościowych oraz miał możliwość zapoznania się z opiniami Radnych.

Organ nadzoru uznał również, że zapewnienie dostępu do mediów społecznościowych ma dotyczyć pojedynczych radnych a nie rady. Zgodzić należy się z nieprecyzyjnym sformułowaniem zawartym w uchwale. Uchwała mówi o profilach (liczba mnoga w odniesieniu do profilu Rady Gminy) na stronach społecznościowych. Prawdłowo sformułowana treść uchwały winna brzmieć profilu (jednym) na mediach społecznościowych.

Nie znajdują uzasadnienia zarzut organu nadzorczego dotyczący nieprecyzyjności treści uchwały, która według organu nadzorczego nie precyzuje, kto miałby założyć konta na wspomnianych stronach społecznościowych, zawrzeć umowy cywilnoprawne, być odpowiedzialny za ich administrowanie. Zgodnie z art. 30 ust 2 pkt 2 u.s.g. do zadań Burmistrza należy w szczególności określenie sposobu wykonania uchwał. Przez określenie sposobu wykonania uchwały należy rozumieć zdecydowanie przez kogo, w jakich terminach i za pomocą jakich środków, w jakim trybie mają być zrealizowane zadania wynikające z uchwały.

Tak też w wyroku z dnia 28.01.2010 r. w sprawie o sygn. akt II SA/GO Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim. Odnosząc się do tych naruszeń należy wskazać, że Rada Gminy nie mogła zawrzeć w uchwale ustaleń dotyczących sposobu wykonania uchwały w tym spraw technicznych typu kto miałby założyć konta na wspomnianych portalach społecznościowych, kto tym samym byłby zobowiązany do zawarcia umów cywilnoprawnych na posiadanie takich kont oraz kto byłby odpowiedzialny za ich administrowanie, ponieważ wchodziłaby w uprawnienia Burmistrza naruszającego art. 30 ust 2 pkt 2 u.s.g., czyli te związane ze sposobem wykonania uchwały. Wykonywanie przez wójta (Burmistrza) uchwał rady gminy, to urzeczywistnianie woli organu stanowiącego wyrażanej w formie i w trybie przewidzianych przepisami prawa, za pomocą dostępnych organowi wykonawczemu środków prawnych lub czynności materialno-technicznych.

Nieprawidłowe jest natomiast wskazanie przez Radę Gminy konkretnych mediów społecznościowych w postaci portalu Facebook i Instagram na jakich mają być publikowane informacje dotyczące Rady Gminy. Taki zapis narusza art. 30 ust 2 pkt 2 i art. 18 ust 2 pkt 2 u.s.g., ponieważ wskazuje konkretne platformy medialne na których organ wykonawczy miałby założyć konta do publikowania informacji. Tym samym zgodzić należy się z organem nadzoru w tym zakresie, że ustawa zakazuje wydawania wójtowi wiążących poleceń. W trybie art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. możliwe jest określanie kierunków działania, danej strategii, celów. Nadto w trybie art. 18 ust 2 pkt 2 mogą być wydawane jedynie akty o charakterze wewnętrznym, nie zaś zmiany statutu, które stanowią akt prawa miejscowego (akt zewnętrzny).

Słusznie organ nadzorczy stwierdził, że podjęta uchwała w § 3 zawiera błędny zapis o wejściu w życie z dniem ogłoszenia. Powyższe narusza art. art. 4 ust 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Skrócenie okresu wejścia w życie uchwały było możliwe, jednakże wymagało zaistnienia uzasadnionego przypadku. Określenie okresu wejścia w życie z dniem ogłoszenia jest wyłączone przez ww. ustawę dla aktów prawa miejscowego, ponieważ wymaga zaistnienia ważnego interesu państwa i nie może naruszać zasad demokratycznego państwa prawnego. Tym samym w tej części uchwała jest nieważna.

Przechodząc do konkluzji należy podnieść, że uchwała Rady Gminy nr XIV.142.2020 z dnia 06.05.2020 zdaniem opiniującego jest nieważna, ponieważ posiada wadliwy zapis dotyczący jej wejścia w życie oraz narusza art. 18 ust 2 pkt 2 i art. 30 ust 2 pkt 2 u.s.g. Z uwagi na znaczną rozbieżność w doktrynie i orzecznictwie dyskusyjne jest również samo zawieranie treści o posiadaniu przez radę profilu w mediach społecznościowych.



Mając jednak na uwadze, że celem zmian w statucie była chęć posiadania przez Radę Gminy Złotów profilu na Facebooku i Instagramie, należy wskazać, że dla jego posiadania nie jest konieczne wpisywanie takiego postanowienia do statutu gminy, ani nawet podejmowanie uchwały w tym przedmiocie jeżeli istnieje zgodna wola organów Gminy do jego założenia.

Podstawową formą wyrażania woli Rady Gminy jest uchwała. „Uchwała Rady Gminy jest formą wyrażania woli lub prezentowania merytorycznego stanowiska w sprawach zastrzeżonych ustawowo do jej właściwości (art. 18 ust. 1 i ust. 2 u.s.g.) Uchwała, zależnie od swojej treści, może być jedną z wielu form działania administracji: aktem prawa miejscowego, działaniem zewnętrznym lub wewnętrznym, generalnym lub indywidualnym, władczym lub niewładczym.” Tak. B. Dolnicki w Komentarzu z 2018 r., do art. 14 u.s.g.

Dopuszczalne jest jednak wypowiedzenie się rady w innych formach niż uchwała, które to formy winien przewidywać statut Gminy. I tak w § 31 statut Gminy Miasta Złotów przewiduje możliwość, prócz uchwał podejmowania deklaracji, oświadczeń i apeli. W ocenie opiniującego przy dobrej woli obu organów Gminy (Burmistrza i Rady) jest możliwość podjęcia deklaracji, apelu skierowanego do Burmistrza o woli utworzenia profilu dla Rady Gminy na Facebooku i Instagramie do którego dostęp miałyby zarówno Burmistrz jak i Radni w celu informowania o bieżących wydarzeniach oraz komunikacji z mieszkańcami Gminy i wyznaczeniu np. Przewodniczącego Rady do ustalenia wraz z Burmistrzem szczegółów technicznych jego utworzenia i korzystania. Tak jak dzisiejsze konto Urzędu Miasta Złotów nie wymagało podjęcia uchwały do jego utworzenia, tak i utworzenie konta dla Rady nie wymaga takiej uchwały.

Należy również wskazać, że z uwagi na to, że założenia konta w mediach społecznościowych nie jest regulowane przez przepisy prawa, byleby prowadzenie konta nie naruszało innych szczególnych ustaw. Założenie przez samą Radę profilu pełniącego rolę informacji dla mieszkańców i wymiany z nimi opinii w tym administrowanie nim należy uznać za w całości zgodne z prawem, nie jest jednak związane z wykonywaniem zadań, kompetencji ustawowych (nie należy do właściwości Rady Gminy zawartych w szczególności w art. 18 ust 2 u.s.g.).

Przy braku woli porozumienia istnieje możliwość podjęcia przez Radę uchwały w przedmiocie propagowania idei samorządności i podtrzymywaniu więzi Radnych z mieszkańcami poprzez utworzenie profilu dla Rady Gminy Miasta Złotów w co najmniej dwóch mediach społecznościowych w szczególności poprzez informowanie o działaniach Gminy, podjętych przez nią uchwałach, deklaracjach, oświadczeniach oraz umożliwienia Radnym zamieszczania

swoich opinii. Podjęta uchwała nie będzie aktem prawa miejscowego, a działaniem wewnętrznym i zobowiązującym Burmistrza do jej wykonania. W takim wypadku aktualne postanowienia statutowe Gminy zawarte w § 66 ust. 2 lit. d) dają możliwość prowadzenia utworzonego już konta w mediach społecznościowych za pośrednictwem Urzędu, ponieważ należy go uznać za wybór formy komunikacji przez Radę lub ich poszczególnych członków z mieszkańcami, gdzie § 66 statutu w ust. 2 lit. d) wymienia jako obowiązek Urzędu zapewnienie niezbędnej pomocy technicznej radnym w ich działalności wynikającej z mandatu radnego. Prowadzenie ww. kont na których radni mieliby możliwość komunikacji z mieszkańcami mieści się w ramach podtrzymywania więzi z mieszkańcami Gminy, które to podtrzymywanie więzi jest ustawowo nałożonym obowiązkiem radnego wynikającym z art. 23 u.s.g. Należy pamiętać, że w przypadku podjęcia uchwały o ww. treści to organ wykonawczy decyduje o sposobie wykonania uchwały i o rozwiązaniach technicznych z tym związanych.

**Michał Kubicki**  
radca prawny  
Bd-1396

.....  
(podpis opiniującego)