

BMP-0790-1-7/2020/PS

Pan

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku,

w nawiązaniu do wystąpienia Pana Rzecznika z 9 czerwca 2020 r. w sprawie *realizacji zasady jawności działania organów samorządu terytorialnego w związku z prowadzeniem przez nie obrad w trybie zdalnym* (o sygn. VII.6060.21.2020.CW) uprzejmie wyjaśniam, co następuje.

Rozwiązania w przedmiocie możliwości zdalnego obradowania i podejmowania rozstrzygnięć przez m.in.: organy kolegialne funkcjonujące w strukturach jednostek samorządu terytorialnego zostały wprowadzone na gruncie przepisów 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.).

W myśl art. 15zxx ust. 1 ww. ustawy, 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, 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 kolegialnie (vide: ust. 2). Jednocześnie, ustawodawca przesądza, że przepisy ww. art. 15zxx ust. 1 i 2 stosuje się odpowiednio do kolegialnych organów wewnętrznych, takich jak komisje oraz zespoły, działających w organach stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz organach działających kolegialnie (vide: ust. 3).

Stosownie do postanowień art. 171 ust. 2 *Konstytucji RP*, organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe. W ustawie zasadniczej zostało także doprecyzowane, że działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, tj. zgodności z prawem (vide: art. 171 ust. 1 *Konstytucji RP*). Konstytucyjne reguły nadzoru działalności jednostek samorządu terytorialnego zostały przeniesione na grunt m.in. ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2020 r. poz. 713).

Ustawodawca, rozwijając postanowienia *Konstytucji RP* w odniesieniu do działań nadzorczych wojewody, przyjął zasadę, że nadzorowanie działalności gminnej obejmuje zarówno nadzór legislacyjny,

jak również ocenę bieżącego funkcjonowania organów gminy. Ustawa wymienia enumeratywnie dostępne wojewodzie środki nadzoru. W pierwszym aspekcie, organ nadzoru (wojewoda, a w zakresie spraw finansowych – regionalna izba obrachunkowa), w myśl art. 91 ust. 1 ustawy o *samorządzie gminnym*, ocenia – pod względem zgodności z prawem – akty o charakterze generalnym podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego (uchwały, zarządzenia). Natomiast w drugim wymiarze, wojewoda – stosownie do postanowień art. 96 ust. 1 i 2 ustawy o *samorządzie gminnym* – gdy stwierdzi, że organy gminy dopuszczają się powtarzającego naruszenia Konstytucji lub ustaw może zainicjować działania zmierzające do zakończenia funkcjonowania tych organów (rozwiązanie rady gminy, odwołanie wójta). Skorzystanie z tej niewątpliwie najdotkliwszej sankcji dla jednostki samorządu terytorialnego warunkuje kilkakrotność przekroczenia obowiązujących przepisów przez organy jednostek samorządu terytorialnego.

Podkreślenia jednak wymaga, że wojewoda wykonuje ustawowo przyznane uprawnienia nadzorcze wyłącznie z urzędu, a nie na wniosek zainteresowanych podjęciem konkretnego rozstrzygnięcia podmiotów. To oznacza, że decyzje o wszczęciu postępowania organ nadzoru podejmuje suwerennie i w żaden sposób nie jest związany wszelkiego rodzaju wnioskami czy skargami kierowanymi do niego w celu wszczęcia określonego postępowania nadzorczego. Zgodnie z poglądem prezentowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych ewentualne interwencje osób trzecich mogą być przez organ nadzoru traktowane jedynie jako sygnał w sprawie. Tak więc decyzję, co do celowości zastosowania środka nadzoru w konkretnej sprawie, pozostawiono wyłącznej kompetencji wojewody, jako organowi nadzoru nad samorządem terytorialnym (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 października 2000 r., sygn. akt III SA 1387/00 oraz postanowienie z dnia 19 lutego 2013 r., sygn. akt I OSK 35/13). Nieuprawnione jest więc ingerowanie przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w umocowane konstytucyjnie uprawnienia organu nadzoru, którego rozstrzygnięcia podlegają jedynie ocenie sądu.

Natomiast sprawowanie nadzoru przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej nad wojewodami odbywa się w ściśle określonych przepisami prawa granicach, również na podstawie kryterium zgodności z prawem. Nie oznacza to generalnej kompetencji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do wkraczania w działalność tych organów. Podjęcie jakichkolwiek działań może nastąpić na podstawie kryterium i zasadach określonych aktem normatywnym – vide: art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o *województwie i administracji rządowej w województwie* (Dz. U. z 2019 r. poz. 1464).

Tym samym należy podkreślić, że okoliczność przyznania ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej nadzoru nad działalnością wojewody na podstawie kryterium legalności nie uprawnia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do zobowiązania wojewody do podejmowania określonych czynności nadzorczych wobec organów jednostek samorządu terytorialnego.

Działalność nadzorcza nad samorządem terytorialnym podlega wyłącznej kontroli sądów administracyjnych. Sposób działania wojewodów w ramach kompetencji nadzorczych wynika nie tylko z obowiązujących aktów prawnych, ale również z bogatego orzecznictwa sądów administracyjnych. Tym samym wojewoda jest związany nie tylko przepisami obowiązującego prawa, ale także orzecznictwem sądów administracyjnych.

Z treści wystąpienia Pana Rzecznika wynika, że opisywany problem ograniczania obywatelom dostępu do obrad organów stanowiących w głównej mierze ma swoje źródło w praktyce stosowania przepisów

ustawowych przez samorządy. Zdalny tryb obradowania stwarza bowiem techniczną możliwość zdalnego dostępu obywatelom do obrad organów stanowiących lub wykorzystanie trybu „hybrydowego” łączącego fizyczną obecność radnych lub obywateli w sali obrad z wykorzystaniem instrumentów komunikowania się na odległość. Trzeba przy tym ponownie podkreślić, że organy nadzoru nad samorządem terytorialnym mają ograniczony ustawą dostępny katalog instrumentów nadzoru, który daje nikłe możliwości korygowania praktyki działania organów jednostek samorządu terytorialnego. O ile zatem Pan Rzecznik w ramach swojej działalności ma styczność z tego rodzaju przypadkami, to realizując ustawowe kompetencje może bezpośrednio występować do organów samorządu terytorialnego, które w Pana ocenie naruszają prawa obywatelskie przez faktyczne działania. W dalszej kolejności Pan Rzecznik jako organ powołany do stania na straży konstytucyjnych praw i wolności może rozważyć wystąpienie do organów nadzoru w celu oceny, czy w danym przypadku nie występują przesłanki do zainicjowania personalnych środków nadzoru (vide np.: art. 96 ustawy *o samorządzie gminnym* – rozwiązanie rady gminy lub odwołanie wójta burmistrza, prezydenta miasta).

Wracając do wątku oceny działalności prawodawczej samorządów trzeba zauważyć, że z pisma Pana Rzecznika wynika, że wojewodowie badają legalność zmian dokonywanych w statutach jednostek samorządu terytorialnego m.in. w zakresie rozwiązań umożliwiających zdalne prowadzenie obrad przez ich organy i w przypadku stwierdzenia naruszeń przepisów obowiązującego prawa korzystają ze środków nadzorczych. Jednocześnie w sytuacji, gdy działanie organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego może wskazywać na ograniczenie jawności przy prowadzeniu sesji istnieje możliwość sygnalizacji takiej okoliczności organowi nadzoru. Mogą to czynić zarówno obywatele, jak również Pan Rzecznik.

Ponadto, na podstawie art. 101 ustawy *o samorządzie gminnym*, każdy, którego zdaniem jego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie (analogiczne uprawnienie dotyczy uchwał i zarządzeń podejmowanych przez organy powiatu i organy samorządu województwa) z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

Z poważaniem

MINISTER

SPRAW WEWNĘTRZNYCH i ADMINISTRACJI

z up. Paweł Szefernaker

Sekretarz Stanu

- podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym -