DZIENNIK URZĘDOWY
WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 5 października 2015 r.

Poz. 3003

Elektronicznie podpisany przez:
Paweł Chruściel; Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublin
Data: 2015-10-05 13:50:52

WOJEWODA LUBELSKI

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr PN-II.4131.380.2015
Wojewody Lubelskiego

z dnia 1 października 2015 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr X/69/15 Rady Miejskiej w Annopolu z dnia 28 sierpnia 2015 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Annopol, w części obejmującej § 17 pkt 7, § 21 ust. 2 w brzmieniu: „lub jego Zastępca oraz Sekretarz Gminy, Skarbnik Gminy i radca prawny" i ust. 3, § 24, § 39 ust. 1 tiret dziewiąte oraz § 54 ust. 5 i ust. 6 Statutu stanowiącego załącznik do uchwały.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr X/69/15 Rady Miejskiej w Annopolu z dnia 28 sierpnia 2015 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Annopol, w części obejmującej § 17 pkt 7, § 21 ust. 2 w brzmieniu: „lub jego Zastępca oraz Sekretarz Gminy, Skarbnik Gminy i radca prawny" i ust. 3, § 24, § 39 ust. 1 tiret dziewiąte oraz § 54 ust. 5 i ust. 6 Statutu stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr X/69/15 Rady Miejskiej w Annopolu została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 września 2015 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Annopolu uchwaliła Statut Gminy Annopol, w brzmieniu stanowiącym załącznik do uchwały.

Zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie gminnym, w statucie gminy określa się: ustrój gminy (art. 3 ust. 1), zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostek pomocniczych (art. 5 ust. 3), zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich (art. 11b ust. 3), zasady i tryb działania komisji rewizyjnej (art. 18a ust. 5), organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy (art. 22 ust. 1), zasady działania klubów radnych (art. 23 ust. 2), zasady udziału przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych w pracach rady gminy (art. 37a).

Udzielona radzie gminy kompetencja ma szeroki zakres, co jednak nie oznacza dowolności w zakresie ustalania statutu gminy.

Statut gminy jest aktem prawa miejscowego, a zatem zastosowanie znajduje przepis art. 94 Konstytucji RP, z którego wynika, iż organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego,

obowiązujące na obszarze działania tych organów, jedynie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego a działania muszą mieścić się w granicach i na podstawie prawa (art.7 Konstytucji RP).

Stosownie do § 17 pkt 7 Statutu, Przewodniczący Rady, a w przypadku jego nieobecności właściwy Wiceprzewodniczący, w szczególności: *składa w imieniu Rady oświadczenia prasie w sprawach, które były przedmiotem obrad sesji*.

W ocenie organu nadzoru wprowadzenie powyższej regulacji nie znajduje uzasadnienia prawnego.

Kompetencje przewodniczącego rady określone zostały w art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym, zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. Przewodniczący może wyznaczyć do wykonywania swoich zadań wiceprzewodniczącego. W przypadku nieobecności przewodniczącego i niewyznaczenia wiceprzewodniczącego, zadania przewodniczącego wykonuje wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem.

Z powyższego wynika zatem, iż zadania przewodniczącego wynikają wprost z ustawy.

Zadania te polegają wyłącznie na organizowaniu pracy rady oraz prowadzeniu obrad rady. Statut może precyzować zadania przewodniczącego, nie może natomiast nakładać na niego innych obowiązków, ani przyznawać mu innych kompetencji niż te, które wynikają z ustawy, a nie mieszczących się w pojęciu „*organizowanie pracy rady i prowadzenie obrad rady*".

Zadania związane z pełnieniem funkcji przewodniczącego (wiceprzewodniczącego) rady gminy mają charakter materialno-techniczny. Przepis art. 19 ust. 2 jednoznacznie kształtuje usługowy charakter funkcji przewodniczącego w stosunku do rady gminy, przez co nie jest dopuszczalna zmiana, nie mówiąc już o odwróceniu tej relacji w Statucie Gminy. Nie ma podstawy do przyznania przewodniczącemu (wiceprzewodniczącemu) organu stanowiącego gminy jakichkolwiek innych uprawnień niż te, które wynikają z przywołanego przepisu (zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 9 grudnia 2009r.- sygn. IV SA/Gl 765/09).

Zgodnie z § 21 Statutu, w sesji uczestniczą - Burmistrz lub jego *Zastępca oraz Sekretarz Gminy, Skarbnik Gminy i radca prawny* (ust. 2).

Do udziału w sesjach Rady mogą zostać zobowiązani kierownicy gminnych jednostek organizacyjnych podlegających kontroli Rady (ust. 3).

Powyższe regulacje wykraczają poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i wkraczają bezpośrednio w wyłączne kompetencje organu wykonawczego gminy.

Zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie gminnym, wójt (burmistrz, prezydent miasta) wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy; organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta w drodze zarządzenia; wójt jest kierownikiem urzędu i wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (odpowiednio art. 33 ust. 1, 2, 3 i 5 ustawy).

Urząd gminy jest jednostką organizacyjną gminy zapewniającą obsługę administracyjną, organizacyjną i techniczną wójta gminy, a w praktyce często także rady gminy oraz jej organów wewnętrznych: przewodniczącego rady i jego zastępców, komisji rady, klubów radnych oraz samych radnych. Strukturę organizacyjną (liczba, status, nazwy i zakresy działania poszczególnych komórek organizacyjnych, ich obsada etatowa, liczba i nazwy stanowisk pracy itp.) oraz zasady działania urzędu (podział kompetencji, zasady współdziałania komórek, obieg i przechowywanie dokumentacji, godziny otwarcia urzędu dla stron, itp.) określa regulamin organizacyjny urzędu.

W świetle art. 7 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1202) czynności z zakresu prawa pracy wobec zastępcy wójta, sekretarza, skarbnika, pozostałych pracowników urzędu oraz wobec kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych wykonuje wójt (burmistrz, prezydent).

Z powyższych przepisów jasno wynika, że wójt sprawuje władztwo organizacyjne nad aparatem pomocniczym organu gminy, określone przez ustawodawcę jako kierownictwo. Zatem to wyłącznie wójt,

jako pracodawca, wykonuje czynności w sprawach z zakresu prawa pracy oraz uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do zastępcy wójta, sekretarza, skarbnika, radcy prawnego oraz kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych.

Przepis art. 7 ustawy o pracownikach samorządowych, *expressis verbis* określa podmioty dokonujące czynności z zakresu prawa pracy w imieniu różnych pracodawców samorządowych. Oznacza to, że żaden inny podmiot nie może ingerować w czynności w sprawach z zakresu prawa pracy wobec wskazanych wyżej podmiotów.

Wprowadzenie w Statucie kwestionowanych regulacji nastąpiło zatem bez podstawy prawnej, bowiem to do kompetencji Burmistrza Annopola należy podejmowanie decyzji o udziale w sesjach rady zastępcy Burmistrza, Sekretarza Gminy, Skarbnika Gminy, radcy prawego oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.

Jak stanowi § 24 Statutu, wyłączenie jawności sesji jest dopuszczalne jedynie w przypadkach przewidzianych w przepisach powszechnie obowiązującego prawa.

Powyższa regulacja została podjęta z istotnym naruszeniem art. 11b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z brzmieniem tego przepisu ustawy działalność organów gminy jest jawna. Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw.

Stosownie zaś do treści art. 11b ust. 2 ustawy 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.

Powyższe przepisy ustawy stanowią konkretyzację konstytucyjnego prawa obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy i administracji państwowej, a ponadto stanowią uprawnienie obywateli, m.in. do wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów.

Ustawodawca zastrzega jednocześnie, że wszelkie ograniczenia jawności działania organów rady mogą wynikać wyłącznie z aktów normatywnych rangi ustawy.

Zatem należy stwierdzić, iż brak podstaw prawnych do odmiennego regulowania powyższych kwestii w uchwalanym przez Radę Statucie.

Do źródeł powszechnie obowiązującego prawa, do której to kategorii odwołuje się § 24 przedmiotowego Statutu, zalicza się obok ustaw także ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia oraz - na obszarze działania organów, które je ustanowiły - akty prawa miejscowego (art. 87 Konstytucji RP). Zatem kwestionowane postanowienia statutowe wprowadzają możliwość ograniczenia jawności sesji w przypadkach przewidzianych także w innych niż ustawa aktach powszechnie obowiązującego prawa, w tym w aktach prawa miejscowego.

Zgodnie z powyższym należy uznać, iż regulacja § 24 Statutu pozostaje sprzeczna z art. 11b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Wyłączenie jawności dopuszczalne jest jedynie na drodze ustawowej, bowiem tylko przepis ustawy może decydować o ograniczeniach zasady jawności. Dotyczy to w szczególności przypadków, w których przedmiotem informacji są prawem chronione tajemnice (np. państwowa, służbowa, bankowa, podatkowa, handlowa, itp.) lub prywatność osoby, której dane dotyczą (ochrona danych osobowych). Wykluczona jest natomiast możliwość ograniczenia lub wyłączenia jawności działania organów gminy na podstawie regulacji pozaustawowej, np. drogą postanowień statutowych (por. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 19 sierpnia 2010 r., sygn. akt II SAB/Rz 30/10, LEX nr 756151).

Zgodnie z § 39 ust. 1 tiret dziewiąte Statutu, Przewodniczący Rady udziela głosu poza kolejnością w sprawie wniosków natury formalnej, w szczególności dotyczących powtórnego głosowania.

Powyższym zapisem Statutu Rada dopuściła możliwość powtórnego głosowania.

Akt głosowania jest aktem wiążącym o charakterze normatywnym, a zatem reasumpcja, rozumiana jako przeprowadzenie drugiego głosowania, nie może prowadzić do ponowienia głosowania tylko w celu

uzyskania określonego wyniku. Działanie takie byłoby działaniem sprzecznym z prawem. Stworzenie precedensu polegającego na możliwości dokonywania reasumpcji głosowania w danej sprawie, w przypadku zgłoszenia wniosku o powtórne głosowanie, godzi nie tylko w zasadę zaufania obywateli wobec organów władzy publicznej, lecz także w konstytucyjną zasadę demokratycznego państwa prawnego.

Powtórne głosowanie nad projektem uchwały jest sytuacją wyjątkową, a jego dopuszczalność należy każdorazowo ocenić w kontekście danego przypadku, wykazując zaistnienie uzasadnionych wątpliwości co do wyniku głosowania lub oczywistego błędu w podjętej uchwale.

O dopuszczalności powtórnego głosowania wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 15 lutego 2005 r. (sygn. akt II SA/Wr 2586/03): „*Głosowanie uznaje się bowiem w doktrynie i orzecznictwie za swoisty akt, w trakcie którego dochodzi do złożenia przez każdą osobę uprawnioną i według określonej prawem procedury - oświadczenia woli, w myśl którego opowiedziała się ona za wnioskiem, przeciw wnioskowi, wstrzymała się od głosu lub oddała głos nieważny* (wyrok NSA z 14 .01.2003r. sygn. II SA/Po 1101/01, OSS Nr 2/2004, poz. 102). *Oczywistym jest, że skutki prawne aktu głosowania są wobec tego wiążące i nie mogą być dowolnie znoszone w całkowicie swobodny sposób poprzez reasumpcję głosowania, aż do osiągnięcia pożądanego z różnych względów rezultatu. Stąd jakakolwiek reasumpcja głosowania może być dopuszczalna tylko wyjątkowo i wyłącznie w razie stwierdzenia w jego toku oczywistych uchybień i omyłek*.”

Z uwagi na powyższe, zdaniem organu nadzoru Rada Miejska w Annopolu dopuszczając w akcie prawa miejscowego – jakim jest statut gminy instytucję powtórnego głosowania powinna określić przypadki, w których istnieje możliwość jej zastosowania.

Zgodnie z § 54 Statutu, w przypadku, gdy Rada postanowi o podjęciu uchwały w trybie głosowania jawnego imiennego, głosowanie odbywa się w taki sposób, że radni po wywołaniu kolejno z listy przez przewodniczącego obrad, wstają i wypowiadają się „za” uchwałą, „przeciw” lub „wstrzymują się” od głosu. Wyniki głosowania jawnego imiennego ogłasza przewodniczący obrad (ust. 5). Sposób głosowania przez radnego, o którym mowa w ust. 5 oraz wyniki głosowania jawnego imiennego odnotowane są w protokole z sesji (ust. 6).

W ocenie organu nadzoru przytoczona regulacja została podjęta bez podstawy prawnej. W art. 14 ustawa o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwały rady gminy zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej (*podkreślenie moje*).

Oznacza to, że jeżeli przepisy rangi ustawowej nie wprowadzają odmiennych rozwiązań, to każda uchwała rady gminy powinna być podjęta zwykłą większością głosów w głosowaniu jawnym. Przepis ten ustanawia zatem jako regułę głosowanie jawne.

Obok głosowania jawnego ustawa wyróżnia też głosowanie tajne oraz jawne imienne.

Należy zauważyć, że głosowanie jawne imienne ustawa przewiduje jedynie w dwóch przypadkach, będących wyjątkami od ww. reguły.

Zgodnie z art. 28a ust. 3 ustawy rada gminy może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta z przyczyny określonej w ust. 1, tj. nieudzielenia absolutorium na sesji zwołanej nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia podjęcia uchwały w sprawie nieudzielenia wójtowi absolutorium. Uchwałę, o której mowa w ust. 3, rada gminy podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady, w głosowaniu imiennym (ust. 5).

Z kolei w myśl art. 28b ust. 3 ustawy rada gminy może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta na sesji zwołanej nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia złożenia wniosku, o którym mowa w ust. 1, tj. o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta z przyczyny innej niż nieudzielenie wójtowi absolutorium. Uchwałę, o której mowa w ust. 3, rada gminy podejmuje większością co najmniej 3/5 głosów ustawowego składu rady, w głosowaniu imiennym (ust. 4).

W związku z powyższym, wszelkie odstępstwa od trybu głosowania przez radę gminy przewidzianego w art. 14 ustawy, w tym na rzecz głosowania jawnego imiennego, stanowią wyjątki dopuszczalne jedynie w drodze ustawy.

Nie jest zatem możliwe rozszerzanie tego katalogu w dowolnych przypadkach, bowiem głosowanie jawne imienne stanowi szczególny sposób głosowania, wymagający aktywności radnych i bezpośredniego, indywidualnego wypowiedzenia się w przedmiotowej sprawie, zastrzeżony w wyjątkowych sytuacjach.

Zarówno sposób przeprowadzania głosowania przez radę gminy, jak również wyjątki od trybu głosowania jawnego przez radę gminy na rzecz głosowania jawnego imiennego lub tajnego stanowią materię ustawową.

W związku z powyższym żadne regulacje stanowione przez radę, jako mające charakter komplementarny i pochodny, nie mogą wprowadzać rozwiązań sprzecznych z postanowieniami ustawy.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 27 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Wa 30/06, orzekł, że „*ustawodawca w sposób jednoznaczny uregulował na gruncie ustawy o samorządzie gminnym tryb głosowania i przypadki, w których głosowanie może być przeprowadzone imiennie. Nie można zgodzić się z twierdzeniem skarżącej, iż głosowanie imienne stanowi w istocie głosowanie jawne, zaś różnica sprowadza się wyłącznie do kwestii technicznych. Głosowanie jawne imienne stanowi bowiem szczególną formę głosowania jawnego wymagającą jednoznacznej identyfikacji oddających głos radnych, przypisaną wyjątkowym, uregulowanym w ustawie przypadkom, które sprowadzają się do referendum w sprawie odwołania osoby pełniącej funkcję organu wykonawczego gminy. Dlatego, należy uznać, że rada gminy nie jest upoważniona do wprowadzenia w statucie gminy generalnej reguły głosowania jawnego imiennego.*

Podobne stanowisko zostało wyrażone przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 1 lutego 2007 r., sygn. akt II SA/Rz 863/06, w którym Sąd stwierdził, że: „*wprowadzenie przez Radę jako wyłącznej metody podejmowania głosowania przez radę głosowania jawnego imiennego oznacza zatem wkroczenie w sferę regulowaną przez samą Usg przy braku dozwolenia ustawodawcy na odmienne unormowanie sposobu głosowania w akcie pozaustawowym”.*

Ponadto, Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 listopada 2008 r., sygn. akt II OSK 1262/08, podkreślił, iż: „*prawo wewnętrzne obowiązujące w danej gminie nie może być sprzeczne, ani też wyłączać stosowania przepisów ustawy, w tym wypadku art. 14 u.s.g. Rozumowanie przeciwne jest pozbawione racjonalności, ponieważ stawia na głowie konstytucyjny system źródeł prawa. Wszak ustawy zajmują w nim podstawowe miejsce (art. 87 Konstytucji RP), zaś akty prawa miejscowego pełnią w nim jedynie rolę dopełniającą (art. 94 Konstytucji RP). Skoro wszelkiego rodzaju rozstrzygnięcia (akty woli) podejmowane przez radę gminy mają formę uchwały, to muszą one zapadać w trybie i na zasadach określonych w cyt. art. 14 u.s.g., chyba że przepis szczególny, i to rangi ustawowej stanowi inaczej”.*

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 13 marca 2014 r., sygn. akt III SA/Kr 1476/13, LEX nr 1443840 orzekł: „*do naruszeń skutkujących nieważnością uchwały organu gminy 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”.*

Zatem należy przyjąć, iż kwestia trybu głosowania nie jest materią pozostawioną radnym przez ustawodawcę do swobodnego uznania i stosowania w oderwaniu od rozwiązań określonych przez samą ustawę.

Dodatkowo można zauważyć, że jest to sytuacja odmienna niż w przepisach ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2013r, oz. 596, ze zm.).

W art. 19 ust. 1 tej ustawy przyjęto, że uchwały sejmiku województwa zapadają zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowego składu sejmiku, w głosowaniu jawnym lub jawnym imiennym, chyba że przepisy ustawy stanowią inaczej. Oznacza to, że o ile w odniesieniu do sejmiku województwa ustawodawca dopuścił alternatywną formułę podejmowania uchwał jako głosowanie jawne lub jawne imienne, to brzmienie art. 14 ustawy o samorządzie gminnym takiej alternatywy dla rady gminy nie pozostawia.

W doktrynie prawa administracyjnego utrwalone jest stanowisko akcentujące istotny wyznacznik samodzielności gminy w postaci zakresu swobody w tworzeniu własnego ustroju, zarazem podkreśla się, iż pewne rozwiązania ustrojowe mogą wynikać wprost z Konstytucji lub z ustawy, wówczas gmina nie ma

samodzielności w przedmiocie kształtowania tych elementów (por. A. Wiktorowska: Prawne determinanty samodzielności gminy, zagadnienia administracyjnoprawne, Liber, Warszawa 2002, s.85). Skoro zatem kwestia podejmowania uchwał przez radę gminy w drodze głosowania jawnego została jednoznacznie unormowana w samej ustawie o samorządzie gminy, to brak jest podstaw do przyjęcia, że rada jest upoważniona do wprowadzenia głosowania jawnego imiennego jako obowiązującej formuły głosowania.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr X/69/15 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Lubelski

Wojciech Wilk

Otrzymuje:

1) Burmistrz Annopola

2) Przewodniczący Rady Miejskiej w Annopolu