



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 20 stycznia 2020 r.

Poz. 630

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.11.1.2020.RB WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 16 stycznia 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506)

stwierdzam nieważność

§ 1 pkt 5 uchwały nr XVII/147/2019 Rady Miejskiej w Bystrzycy Kłodzkiej z dnia 13 grudnia 2019 r. w sprawie zmiany uchwały nr LXII/549/18 Rady Miejskiej w Bystrzycy Kłodzkiej z dnia 18 października 2018 r. w sprawie Statutu Gminy Bystrzyca Kłodzka.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Bystrzycy Kłodzkiej na sesji w dniu 13 grudnia 2019 r. podjęła m.in. uchwałę nr XVII/147/2019 w sprawie zmiany uchwały nr LXII/549/18 Rady Miejskiej w Bystrzycy Kłodzkiej z dnia 18 października 2018 r. w sprawie Statutu Gminy Bystrzyca Kłodzka - dalej: uchwała.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 17 grudnia 2019 r. za pośrednictwem platformy ePUAP.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że § 1 pkt 5 tego aktu w sposób istotny narusza art. 15 ust. 1 i art. 24 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym - dalej: ustawy, poprzez ograniczenie uprawnień i jednocześnie obowiązku radnego do udziału w pracach rady gminy, który polega m.in. na dyskutowaniu nad głosowanymi na sesji rady gminy projektami uchwał, a przez to ograniczenie kompetencji stanowiąco-kontrolnych Rady Miejskiej.

Kwestionowanym przepisem zmieniony został § 29 ust. 2 pkt 2 uchwały nr LXII/549/18 Rady Miejskiej w Bystrzycy Kłodzkiej z dnia 18 października 2018 r. w sprawie Statutu Gminy Bystrzyca Kłodzka. Po dokonaniu tej zmiany ust. 2 powołanego paragrafu brzmi następująco:

„Podczas sesji przeprowadza się dyskusję w sprawach:

- 1) wymienionych w ustawie projektów uchwał, to jest:
 - a) projektu budżetu gminy;
 - b) przyjęcia sprawozdania finansowego oraz absolutorium dla organu wykonawczego;
 - c) raportu o stanie gminy.
- 2) z uwzględnieniem § 80 nie przeprowadza się ponownie dyskusji podczas sesji.”.

Z powyższego zapisu wynika, że radni zostali pozbawieni prawa do omawiania oraz do dyskutowania nad projektem uchwały, innym niż wymieniony w §29 ust. 2 pkt 1 Statutu Gminy, w czasie trwania sesji Rady Miejskiej. Uprawnienie to radni będą mogli realizować wyłącznie na posiedzeniach komisji Rady Miejskiej, zgodnie z § 80 Statutu Gminy, zaś na sesji Rady Miejskiej, w przypadku realizacji punktów porządku obrad dotyczących podjęcia określonych uchwał, radny będzie uprawniony wyłącznie do zgłoszenia wniosku

formalnego dotyczącego treści projektu uchwały (odrzućenie projektu uchwały w całości bądź w części, zgłoszenie poprawek do projektu uchwały).

Kwestionowany zapis jest nieodpuszczalny na gruncie następujących zapisów ustawy, wyrażających istotę wykonywania przez radnego jego obowiązków, jak również funkcji rady gminy, jako gminnego kolegiálnego organu stanowiąco-kontrolnego.

Zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy: "Radny jest obowiązany brać udział w pracach rady gminy i jej komisji oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany."

Natomiast według art. 15 ust. 1 ustawy: "Z zastrzeżeniem art. 12 organem stanowiącym i kontrolnym w gminie jest rada gminy."

Wprowadzone uchwałą rozwiązanie statutowe uniemożliwia radnym, a tym samym Radzie Miejskiej jako organowi kolegiálnemu, przeprowadzenie merytorycznej i wszechstronnej dyskusji w sprawie oceny zasadności przyjęcia lub nieprzyjęcia określonej uchwały, przez wszystkich zebranych na sesji członków tego organu. Ciążący na radnym obowiązek udziału w pracach rady gminy nie może być zredukowany wyłącznie do pracy w komisjach rady, które są jedynie ciałami pomocniczymi rady wyspecjalizowanymi w określonej tematyce (właściwej ze względu na przedmiot działania komisji) oraz do możliwości zgłaszania w trakcie sesji rady gminy wniosków formalnych o odrzućenie projektu uchwały bądź wniesienie do niego poprawek, bez możliwości jednak uzasadnienia tego kroku bądź bez możliwości merytorycznego wypowiedzenia się w przedmiocie dokonania takiego kroku przez innego radnego. Ograniczenie ustawowego obowiązku radnego, jakim jest praca w radzie gminy, *de facto* wyłącznie do obecności na sesji, zgłaszania wniosków formalnych oraz głosowania stanowi niedozwoloną ingerencję, która w istotnym zakresie ogranicza wykonywanie przez radnego mandatu. Tym samym sprawia, że radni, działając jako kolegiálny organ w składzie umożliwiającym podejmowanie powszechnie obowiązujących na terenie gminy aktów prawnych, nie mogą w pełni realizować swej funkcji stanowiąco-kontrolnej. Nie mają bowiem możliwości uzyskania pełnej wiedzy w przedmiocie zasadności uchwalenia, nieuchwalenia, skutków prawnych czy kosztów wprowadzenia danej regulacji prawnej. Sama możliwość udziału w posiedzeniach komisji rady omawiającej dany projekt nie jest tutaj wystarczająca, bowiem każda komisja, poza swoim specjalistycznym charakterem (wynikającym z przedmiotu jej działania) obsadzona jest jedynie przez część radnych. Poza tym uczestnictwo w prowadzonej w czasie sesji rady gminy dyskusji dotyczącej projektu uchwały przygotowanego przez organ wykonawczy gminy stanowi również element wykonywania przez radnego, jako członka rady gminy, kontrolnej funkcji rady. Prowadzona na sesji rady gminy dyskusja nad projektami uchwał, bez względu na podmiot wykonujący inicjatywę uchwałodawczą, to także element realizacji zasady jawności działania organów gminy, w szczególności zapoznania się z przesłankami i *ratio legis* wprowadzenia bądź odrzućenia określonej regulacji.

Konstrukcja organu kolegiálnego, któremu przepisy powierzyły wykonywanie władzy publicznej, oznacza nadanie równych praw członkom tego organu, bowiem każdy z nich jest równie uprawniony do uczestniczenia w wykonywaniu kompetencji organu (rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 9 października 2013 r., sygn. 79/2013). Ograniczenie uprawnienia, a zarazem obowiązku, radnego uczestniczenia w pracach rady gminy do możliwości zabierania głosu i uzyskiwania informacji na temat określonego projektu uchwały wyłącznie na posiedzeniach komisji rady gminy, sprawia, że uczestnictwo w wykonywaniu kompetencji stanowiąco-kontrolnych rady gminy będzie nierówne: większą wiedzę w przedmiocie powodów i skutków podjęcia danej uchwały, a także możliwości wpływu na jej treść uzyskają radni - członkowie komisji, na której dany projekt będzie omawiany.

Należy wyraźnie zaznaczyć, że powołany już art. 24 ust. 1 ustawy wyraża obowiązek (tym samym prawo) radnego do brania udziału w pracach rady gminy. Konsekwencją tego obowiązku jest to, że gmina ma obowiązek umożliwienia radnemu wypełniania jego prac i nie może ich w jakikolwiek sposób utrudniać. Co więcej, zdaniem Wojewody Dolnośląskiego, organizacja wewnętrzna i tryb pracy organów gminy określone w statucie gminy powinny - przy uwzględnieniu zasad demokratycznego obradowania i głosowania - zapewnić radnym kompleksowe, jednakowe i równe warunki do realizacji działań stanowiących wykonywania mandatu radnego, do których należy zaliczyć również dyskusję w przedmiocie projektu uchwały stanowiącego punkt porządku obrad sesji rady gminy. Regulacje statutu gminy nie mogą prowadzić do faktycznego wyłączenia członków organu stanowiącego od udziału w rozpatrywaniu sprawy stanowiącej przedmiot właściwości rady gminy, bez względu na to czy ma to miejsce w czasie sesji rady gminy czy na posiedzeniu jej komisji.

Przyjęte w uchwale, kwestionowane rozwiązanie wyłącza udział członków organu stanowiącego gminy od czynnego udziału w rozpatrywaniu sprawy na sesji, przede wszystkim od merytorycznego wkładu w proponowaną treść rozstrzygnięcia, czy próby przekonania pozostałych członków organu do innej oceny sprawy, jak również uniemożliwia ustalenie motywacji radnych w przypadku odrzucenia projektu rozstrzygnięcia. Tym samym narusza przywołane wyżej przepisy ustrojowe i kompetencyjne, stanowiące o istocie funkcji rady gminy i wykonywaniu mandatu radnego, co wymaga stwierdzenia nieważności wskazanego w sentencji zapisu uchwały.

W związku z powyższym postanawia się jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wicewojewoda Dolnośląski:

J. Kresa