

Warszawa, 9 marca 2018 r.



WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-O.4131.6.2018.AD

**Rada Miasta
Ostrów Mazowiecka
ul. 3 Maja 66
07-300 Ostrów Mazowiecka**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1875 i 2232, z 2018 r. poz. 130)

stwierdzam nieważność:

- uchwały Nr XLIII/312/2018 Rady Miasta Ostrów Mazowiecka z dnia 31 stycznia 2018 r. w sprawie odwołania przewodniczącego i członka Komisji Gospodarki Finansowej i Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Rady Miasta Ostrów Mazowiecka,
- uchwały Nr XLIII/313/2018 Rady Miasta Ostrów Mazowiecka z dnia 31 stycznia 2018 r. w sprawie odwołania przewodniczącego i członka Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Ostrów Mazowiecka,
- uchwały Nr XLIII/316/2018 Rady Miasta Ostrów Mazowiecka z dnia 31 stycznia 2018 r. w sprawie wyboru przewodniczącego Komisji Gospodarki Finansowej i Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Rady Miasta Ostrów Mazowiecka,
- uchwały Nr XLIII/317/2018 Rady Miasta Ostrów Mazowiecka z dnia 31 stycznia 2018 r. w sprawie wyboru członka i przewodniczącego Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Ostrów Mazowiecka.

Uzasadnienie

- W dniu 31 stycznia 2018 r. Rada Miasta Ostrów Mazowiecka podjęła:
- uchwałę Nr XLIII/312/2018 w sprawie odwołania przewodniczącego i członka Komisji Gospodarki Finansowej i Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Rady Miasta Ostrów Mazowiecka,
 - uchwałę Nr XLIII/313/2018 w sprawie odwołania przewodniczącego i członka Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Ostrów Mazowiecka,
 - uchwałę Nr XLIII/316/2018 w sprawie wyboru przewodniczącego Komisji Gospodarki Finansowej i Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Rady Miasta Ostrów Mazowiecka,
 - uchwałę Nr XLIII/317/2018 w sprawie wyboru członka i przewodniczącego Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Ostrów Mazowiecka.

Wymienione wyżej uchwały zostały doręczone Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru w dniu 9 lutego 2018 r.

Jako podstawę prawną uchwał Rada Miasta wskazała art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej: *u.s.g.*) oraz § 70 ust. 2 Statutu Miasta Ostrów Mazowiecka stanowiącego załącznik do uchwały nr IV/19/2003 Rady Miasta Ostrów Mazowieckiej z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Ostrów Mazowiecka (Dz. Urz. Nr 42 poz. 1160 z późn. zm.).

Przedmiotowymi uchwałami Rada Miasta Ostrów Mazowiecka dokonała zmian w składach osobowych komisji stałych. Z treści uchwał (§1) wynika, iż głosowanie nad odwołaniem i powołaniem członków komisji miało charakter tajny. W celu zweryfikowania trybu podjęcia wskazanych uchwał, organ nadzoru pismem z dnia 19 lutego 2018 r. (znak: WNP-O.40.8.2018.AD) zwrócił się do Burmistrza Miasta Ostrów Mazowiecka o przesłanie protokołu z sesji, na której uchwały zostały podjęte oraz o udzielenie szczegółowych wyjaśnień w zakresie przebiegu i trybu głosowania nad uchwałami, w tym odpowiedzi na pytanie czy i które uchwały zostały podjęte w głosowaniu tajnym i w jaki sposób to głosowanie zostało przeprowadzone.

Wnioskowa dokumentacja wpłynęła do organu nadzoru w dniu 28 lutego 2018 r.

Z wyjaśnień udzielonych przez Burmistrza Miasta wynika, iż w głosowaniu tajnym dokonano:

- odwołania Przewodniczącego Rady Miasta Ostrów Mazowiecka;
- odwołania Wiceprzewodniczącego Rady Miasta Ostrów Mazowiecka;
- odwołania przewodniczącego i członka Komisji Finansowej i Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Rady Miasta Ostrów Mazowiecka;
- odwołania przewodniczącego i członka Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Ostrów Mazowiecka;
- wyboru Przewodniczącego Rady Miasta Ostrów Mazowiecka;
- wyboru Wiceprzewodniczącego Rady Miasta Ostrów Mazowiecka;
- wyboru przewodniczącego Komisji Finansowej i Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Rady Miasta Ostrów Mazowiecka;
- wyboru członka i przewodniczącego Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Ostrów Mazowiecka.

Powyższe potwierdza także nadesłany przez Burmistrza projekt protokołu nr XLIII/2018 sesji Rady Miasta Ostrów Mazowiecka odbytej w dniu 31 stycznia 2018 r. Wynika z niego wyraźnie i w sposób nie budzący wątpliwości, iż głosowanie w ww. sprawach miało charakter tajny.

Mając na uwadze ww. ustalenia organ nadzoru pismem z dnia 1 marca 2018 r. zawiadomił Radę Miasta Ostrów Mazowiecka o wszczęciu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwał nr XLIII/312/2018, XLIII/313/2018, XLIII/316/2018, XLIII/317/2018, podjętych przez Radę na sesji w dniu 31 stycznia 2018 r.

W ocenie organu nadzoru Rada Miasta Ostrów Mazowiecka, podejmując kwestionowane uchwały w głosowaniu tajnym naruszyła bezwzględnie obowiązujący przepis art. 14 *u.s.g.* Zgodnie z jego brzmieniem, uchwały Rady Gminy (Miasta) zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej. Przepis ten nie zawiera żadnej klasyfikacji czy rozróżnienia rodzajów uchwał, których dotyczy.

W orzecznictwie sądownoadministracyjnym wskazuje się, iż dla prawidłowości trybu podejmowania uchwały wszystkie te trzy elementy (zwykła większość głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym) muszą wystąpić

jednocześnie, kumulatywnie. Jakiegokolwiek zaś odstępstwa od tak określonej procedury podejmowania uchwał muszą (obligatoryjnie) mieć podstawę prawną w konkretnym przepisie rangi ustawowej. Przepis art. 14 *u.s.g.* nakazujący podejmowanie uchwał w głosowaniu jawnym, zaś w innym trybie tylko wtedy, gdy konkretny przepis ustawy tak stanowi, ma charakter bezwzględnie obowiązujący, a zatem nie występują od niego żadne wyjątki. Jako przykład na potwierdzenie powyższej zasady wskazać można art. 19 ust. 1 i 3 *u.s.g.*, w którym jako wyjątek od zasady jawnego głosowania ustawodawca przyzwolił na wybór oraz odwołanie przewodniczącego i wiceprzewodniczących rady gminy w głosowaniu tajnym (zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 lutego 2016 r., sygn. II SA/Wa 1188/15, źródło: orzeczenia.nsa.gov.pl)

Zasada podejmowania uchwał przez radę gminy (miasta) w głosowaniu jawnym (poza wyjątkami wskazanymi w ustawie) ma zakotwiczenie w ogólnej zasadzie jawności działalności organów gminy wynikającej z przepisu art. 11 b *u.s.g.* W myśl powołanego przepisu, działalność organów gminy jest jawna. Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw (ust. 1). 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 (ust. 2). Jawnością tą objęte jest także prawo obywateli do uzyskiwania informacji o stanowisku, jakie poszczególni radni zajmowali w głosowaniach w istotnych dla mieszkańców gminy kwestiach. Tylko bowiem w takim wypadku można mówić o pełnej realizacji zasady jawności działalności organów władzy publicznej (zob. wyrok WSA w Lublinie z dnia 9 czerwca 2011 r. sygn. III SA/Lu 212/11 i powołane tam orzecznictwo, wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 lutego 2016 r., sygn. II SA/Wa 1188/15 i wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 24 marca 2011 r. sygn. II SA/Go 104/11, źródło: orzeczenia.nsa.gov.pl).

W tym miejscu, w ślad za Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Krakowie, należy podkreślić, iż sposób głosowania w radzie (głosowanie jawne lub tajne) nie jest jedynie czysto technicznym sposobem podejmowania uchwał przez radę gminy (miasta), lecz ma istotne znaczenie dla zapewnienia realizacji jawności działania organów władzy publicznej, co jest z kolei niezbędnym warunkiem i przesłanką demokratyzacji procesów politycznych oraz urzeczywistnienia konstytucyjnego prawa do informacji (art. 61 Konstytucji RP). Uwzględnienie zasady jawności życia publicznego jest też konieczne z punktu widzenia konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). Zasada jawności życia publicznego nie może być rozumiana wąsko jedynie jako jawność obrad rady gminy (miasta), lecz należy ją rozumieć szerzej, a więc również jako jawność głosowań przy podejmowaniu uchwał przez radę gminy. Z zasady tej wynika bowiem, że mieszkańcy wspólnoty samorządowej (wyborcy) powinni mieć ustawowo zagwarantowaną nie tylko możliwość przysłuchiwania się wystąpieniom radnych podczas jawnych obrad rady gminy (miasta), lecz także możliwość konfrontacji wypowiedzi radnych z ich wiążącym stanowiskiem w sprawie wyrażonym w akcie głosowania jawnego. Z tego punktu widzenia niedopuszczalnym jest wprowadzenie w drodze uchwały rady gminy (miasta) odstępstwa od ustawowej zasady jawności głosowania (zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 19 grudnia 2005 r., sygn. III SA/Kr 877/05 i powołane tam orzecznictwo, źródło: orzeczenia.nsa.gov.pl)

Organ nadzoru stoi na stanowisku, że skoro wszelkiego rodzaju rozstrzygnięcia (akty woli) podejmowane przez radę gminy (miasta) mają formę uchwały, to uchwały te (niezależnie od ich formy i treści) muszą zapadać w trybie i na zasadach określonych w art. 14 *u.s.g.*, chyba że istnieje przepis szczególny i to rangi ustawowej, który stanowi inaczej (tak NSA w wyroku z dnia 12 marca 2013 r., sygn. I OSK 1997/12, źródło: orzeczenia.nsa.gov.pl).

W ocenie organu nadzoru, w przedmiotowej sprawie nie istnieje taki przepis szczególnie, który umożliwiłby zastosowanie tajnego głosowania przy podejmowaniu przez Radę Miasta Ostrów Mazowiecka zakwestionowanych uchwał.

Mając na uwadze powyższe, organ nadzoru wyraża przekonanie, iż Rada Miasta Ostrów Mazowiecka podejmując kwestionowane uchwały w głosowaniu tajnym naruszyła nie tylko przepis art. 14 *u.s.g.*, ale również art. 7 Konstytucji RP, w myśl którego organy władzy publicznej, do których zalicza się również organy gminy, działają na podstawie i w granicach prawa.

Podsumowując wskazane powyżej argumenty należy uznać, że zakwestionowane przez organ nadzoru uchwały Rady Miasta Ostrów Mazowiecka nr XLIII/312/2018, XLIII/313/2018, XLIII/316/2018, XLIII/317/2018 z dnia 31 stycznia 2018 r. są sprzeczne z prawem:

Zgodnie z art. 91 *u.s.g.*, uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia (ust. 1). W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa (ust. 4).

W ocenie organu nadzoru podjęcie uchwał w głosowaniu tajnym zamiast w głosowaniu jawnym stanowi istotne naruszenie prawa, które musi skutkować stwierdzeniem nieważności zakwestionowanych uchwał w całości. Zarówno w orzecznictwie, jak i doktrynie do istotnych naruszeń prawa, zalicza się m.in. naruszenie procedury podjęcia uchwały (por. m. in. B. Adamiak, Wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach z zakresu samorządu terytorialnego, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 4, s. 30-31).

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje Miastu skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwał z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipera

Otrzymują:

- 1) Adresat
- 2) a/a