

3002

Warszawa, 1 lutego 2019 r.



WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-R.4131.5.2019.BM

**Rada Gminy Rzecznów
Rzecznów 1
27 – 353 Rzecznów**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 poz. 994 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

§ 19 ust. 3 i 4, § 23 ust. 3, § 25 ust. 4, § 28 ust. 4 i 7, § 36 ust. 1 i 2 uchwały Rady Gminy Rzecznów z dnia 21 grudnia 2018 r. Nr III.14.18 w sprawie uchwalenia Regulaminu Pracy Rady Gminy.

Uzasadnienie

Rada Gminy Rzecznów w dniu 21 grudnia 2018 r. podjęła uchwałę Nr III.14.18 w sprawie uchwalenia Regulaminu Pracy Rady Gminy. Jako podstawę prawną uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz § 20 i § 26 Statutu Gminy Rzecznów. Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 3 stycznia 2019 r.

W § 19 ust. 3 wskazano, iż jeśli przedmiotem sesji mają być sprawy stanowiące tajemnicę państwową lub służbową, to zgodnie z treścią ustawy o ochronie informacji niejawnych, jawność sesji lub jej część zostaje wyłączona i Rada obraduje przy drzwiach zamkniętych. W ust. 4 tegoż paragrafu wskazano nadto, iż poza przypadkami określonymi w pkt. 3 na wniosek co najmniej ¼ liczby radnych obecnych na sesji, Rada może postanowić, iż cała sesja lub obrady nad określonymi punktami porządku obrad odbędą się przy drzwiach zamkniętych.

Należy podkreślić, iż wszelkiego rodzaju rozstrzygnięcia podejmowane przez radę gminy mające formę uchwały, zapadają na zasadach określonych w art. 14 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej usg). Odstępstwa od tych wymogów mogą wynikać wyłącznie z innych ustaw. Jak podkreślił NSA w wyroku z 12 marca 2013 r. (sygn. akt I OSK 1997/12) regulacja art. 14 usg nakazująca 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 niej żadne wyjątki. Statut lub inna uchwała nie mogą przewidywać wyjątków od reguł ustalonych w art. 14 usg (wyrok WSA w Warszawie z 4 marca 2016 r., sygn akt III SA/Wr 1280/15). Co więcej, przestrzeganie wszystkich zasad wynikających z tego przepisu jest warunkiem ważności podjętej uchwały. Wśród tych reguł wymienić należy: wymóg istnienia określonego kworum, zasada głosowania jawnego oraz podejmowania rozstrzygnięć zwykłą większością głosów. Jak zwrócono uwagę np. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 kwietnia 2006 r. (sygn. II SA/Wa 30/06, LEX nr 902748), głosowanie imienne jest kwalifikowaną postacią głosowania jawnego i wymaga jednoznacznej identyfikacji oddających głos radnych. Podkreśla się, że zasadą przy podejmowaniu uchwał przez radę jest głosowanie jawne, a inne rodzaje głosowania (tajne i imienne) mogą być stosowane tylko w przypadkach określonych w ustawie (por. np. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z 26 października 2016 r., znak: LEX-S.4131.10.2016.MR, Dz. Urz. woj. mazow. z 2016 r. poz. 9261). Skoro ustawodawca w jednoznaczny sposób uregulował tryb głosowania i przypadki, w których głosowanie może być przeprowadzone imiennie, to należy uznać, że rada gminy nie jest upoważniona do wprowadzenia w uchwale reguły imiennego głosowania (wyrok WSA w Olsztynie z 29 sierpnia 2017 r., sygn. II SA/OI 531/17, LEX nr 2354806). Zatem stwierdzić należy, iż oba te zapisy są sprzeczne z zasadą wynikająca wprost z treści art. 14 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

W § 23 wskazano, iż w przypadku opuszczenia obrad rady lub posiedzenia komisji w trakcie posiedzenia bez usprawiedliwienia przed ich zakończeniem, radny nie otrzymuje diety. Funkcją diety jest rekompensata utraconych korzyści z powodu np. wykonywania pracy zarobkowej z powodu uczestniczenia w obradach organów organu uchwałodawczego i jego komisji. Wypłata diety wynika wprost z ustawy i ma charakter obligatoryjny. Rada gminy jednak określa zasady, na jakich następuje wypłata tego świadczenia. Ustalając te zasady, rada nie może jednak zupełnie pozbawić radnych tego prawa. W świetle obowiązujących przepisów, diety mogą być wypłacane w formie określonej kwoty za udział radnego w każdym posiedzeniu rady lub komisji albo w formie diety zryczałtowanej, płatnej w ustalonych okresach (na przykład miesięcznie). Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że: z użytego przez ustawodawcę sformułowania „na zasadach ustalonych przez radę” wynika, że pozwala on radzie gminy na dyskrecjonalne działanie. W pojęciu „zasady” mieści się zarówno tryb rozliczeń diet i kosztów podróży, jak i sposób określenia ich wysokości. Jednak treść art. 25 ust. 4 usg nie przewiduje możliwości ustalenia, że radny nie otrzyma diety w sytuacji, gdy radny brał udział w posiedzeniu rady lub komisji lecz bez usprawiedliwienia opuścił obrady w trakcie ich trwania. W świetle art. 25 ust. 4 u.s.g., rada gminy może ustanowić jedynie zasady na jakich radnemu będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej – vide wyrok WSA w Opolu z dnia 7.11.2013 r. sygn. akt II SA/Op 316/13.

Zapis § 25 ust 4, zgodnie z którym Rada uchwała porządek obrad bezwzględnią większością głosów, jest sprzeczny z obowiązującym systemem prawnym. Obowiązek głosowania bezwzględnią ilością głosów przewiduje art. 20 ust. 1a usg jedynie w przypadku zmiany porządku obrad, nie zaś jego przyjęcia, zatem zapis ten jest sprzeczny z powołanym przepisem ustawy o samorządzie gminnym.

§ 28 przewiduje, iż przy powtarzających się przypadkach niewłaściwego zachowania radnego, Przewodniczący może postawić wniosek o ukaranie go karą regulaminową. Dla takiego zapisu brak jest delegacji ustawowej. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. w art. 25 ust. 1 wskazuje, iż w związku z wykonywaniem mandatu radny korzysta z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych. Konsekwencje uznania radnego za funkcjonariusza publicznego są dwojakiego rodzaju. Z jednej strony korzysta on z ochrony przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych, a z drugiej ponosi odpowiedzialność prawną (karną i cywilną) na ustalonych dla tych funkcjonariuszy zasadach. Wobec powyższego Rada nie jest uprawniona do określania innej kary niż te wynikające z ogólnych przepisów prawa. Ograniczenie czasu wystąpienia radnego (ust. 7) nie może dotyczyć debaty nad raportem o stanie gminy (art. 28 aa, ust. 5 usg).

§ 36 wprowadza pojęcie „przepisy gminne”, które to pojęcie nie jest znane ustawie o samorządzie gminnym. Ustawa przewiduje uchwały stanowiące prawo miejscowe oraz pozostałe uchwały. Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1523), zaś pozostałe uchwały wchodzą w życie na zasadach określonych w danym akcie. Brak jest delegacji ustawowej dla Rady do wprowadzenia zapisu określonego w § 36 ust. 1 i 2.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że uchwała Rady Gminy Rzecznów jest sprzeczna z obowiązującym prawem w zakresie wskazanym powyżej, co czyni rozstrzygnięcie koniecznym i uzasadnionym.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za moim pośrednictwem.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI
WZ.


Sylwester Bąbrowski
I Wicewojewoda Mazowiecki

