



Poznań, dnia

31 MAR 2015

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.86.2015.20

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

orzekam

nieważność przepisów uchwały nr 0007.12.2015 z dnia 27 lutego 2015 roku Rady Miejskiej w Tuliszkowie w sprawie uchwalenia Statutu Gminy i Miasta Tuliszków w zakresie:

- § 17 ust. 1 pkt 1,
- § 30 ust. 4 w zakresie zwrotu „lub nakazanie opuszczenia sali w związku z zakłócaniem porządku obrad sesji”,
- § 44 ust. 4,
- § 78 ust. 4 i 5

ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałę Rada Miejska w Tuliszkowie podjęła w dniu 27 lutego 2015r. Jako podstawę prawną uchwały powołano: art. 169 ust. 4 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz art. 3 ust. 1 i art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013r. poz. 594 ze zm.).

Wojewodzie Wielkopolskiemu uchwała doręczona została w dniu 6 marca 2015 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały – organ nadzoru stwierdził, co następuje:

W § 17 ust. 1 pkt 1 przedmiotowej uchwały postanowiono, iż „Przewodniczący Rady, a w przypadku jego nieobecności Wiceprzewodniczący wyznaczony przez Przewodniczącego, w szczególności: 1) reprezentuje Radę na zewnątrz, 2) zwołuje sesje rady, 3) przewodniczy obradom, 4) zarządza głosowanie nad projektami uchwał, 5) podpisuje uchwały, 6) koordynuje prace Rady i komisji Rady”. Kompetencje Przewodniczącego Rady zostały określone 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”. Zadania przewodniczącego uregulowane zostały ustawowo a statut może jedynie precyzować te zdania jednakże nie może nakładać

na niego innych obowiązków a także przyznawać nowych kompetencji niż te które wynikają z obowiązujących przepisów ustawy. Tym samym organ nadzoru stwierdza, iż zadania związane z pełnieniem funkcji przewodniczącego rady gminy wynikają wprost z ustawy o samorządzie gminnym, mają charakter wyłącznie materialno-techniczny i nie ma podstawy do przyznania mu przez organ stanowiący gminy jakichkolwiek innych uprawnień czy obowiązków, które wykraczają poza delegację ustawową. Podobne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 17 stycznia 2001r. (sygn.akt II SA 1525/00) oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 3 listopada 2008r. sygn.akt IV SA/GL 396/08.

W § 30 ust. 4 Statutu Rada postanowiła, iż: „Przewodniczącemu Rady przysługuje prawo odebrania głosu lub nakazanie opuszczenia sali w związku z zakłócaniem porządku obrad sesji”. W ocenie organu nadzoru, wprowadzenie do statutu gminy, a zatem do aktu prawa miejscowego, sankcji w postaci nakazu opuszczenia przez osobę zakłócającą porządek sesji przez przewodniczącego rady, narusza zasadę jawności działania organów gminy wyrażoną w art. 11b ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz w art. 61 Konstytucji RP.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, iż zakłócanie porządku obrad lub powagi sesji może wypełniać znamiona wykroczeń przeciwko porządkowi i spokojowi publicznemu, których katalog wraz z odpowiednimi sankcjami przewiduje ustawa z dnia 20 maja 1971r. Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2013r., poz. 482 ze zm.). Rola policji i innych niesądowych organów w takich postępowaniach ma ściśle określone granice, wyznaczone przepisami ustaw oraz poleceniami sądów. Warto również zwrócić uwagę na rolę straży miejskiej, która powoływana jest m.in. do ochrony spokoju i porządku w miejscach publicznych (art. 11 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997r. o strażach gminnych, Dz.U. z 2013r., poz. 1383). W przypadku zatem zakłócania porządku obrad sesji przewodniczący ma prawo zwrócić się o pomoc do uprawnionych służb (policji, straży miejskiej).

W § 44 ust. 4 Rada Miejska w Tuliszkowie postanowiła, iż „W przypadku równej liczby głosów głosowanie powtarza się do skutku”. Zapis ten narusza art. 14 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym uchwały zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej. Z ustawowej regulacji wynika jednoznacznie, że projekt każdej uchwały wymaga przegłosowania a w przypadku uzyskania równej liczby głosów „za” i „przeciw” należy uznać, iż projekt nie uzyskał wymaganej większości i nie stał się uchwałą wobec czego nie będzie funkcjonować w obrocie prawnym. Nakaz głosowania „do skutku” oznacza zatem godzenie w prawo każdego z radnych do wyrażania zdania i woli oraz przekonania co do słuszności głosowanej materii, a w konsekwencji zmusza radnych do zmiany ich świadomego stanowiska wyrażonego w pierwotnym głosowaniu (wyrok WSA w Lublinie z 2009-01-29 III SA/Lu 418/08). Działanie takie godzi nie tylko w zasadę zaufania obywateli wobec organów władzy publicznej, lecz także w konstytucyjną zasadę demokratycznego państwa prawnego. 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).

Zapis § 78 ust. 4 i 5 przedmiotowego statutu wskazujący kto może brać udział w posiedzeniach Komisji Rewizyjnej oraz wyłączeniu z udziału części posiedzenia osób nie będących członkami Komisji Rewizyjnej oraz o obowiązku zachowania tajemnicy części posiedzenia narusza również zasadę jawności działania organów gminy. Jawność działania organów gminy obejmuje m.in. prawo obywateli do wstępu na sesje rady gminy i

posiedzenia jej komisji, a ograniczenia tej jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw (art. 11 b ust. 1 zdanie drugie i ust. 2 ww. ustawy). Prawo obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej gwarantuje również Konstytucja RP w art. 61, przy czym prawo to obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegiałnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. Przepis art. 61 ust. 3 Konstytucji przesądza o tym, iż ograniczenie tych praw może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. W obecnie obowiązującym porządku prawnym o ograniczeniu tego prawa nie może decydować rada gminy w postanowieniach statutowych.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie: Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone w terminie 30 dni od jego doręczenia do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Otrzymują:

1. Rada Miejska w Tuliszkowie,
2. Burmistrz Gminy i Miasta Tuliszków.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

Piotr Kłobucki