

UCHWAŁA NR XLIII/290/17
RADY MIEJSKIEJ W DOBCZYCACH

z dnia 27 września 2017 r.

w sprawie rozpatrzenia wniosku dotyczącego imiennego głosowania w sprawie skarg mieszkańców.

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 446 z późn.zm.) i art. 241, 242 § 1 i 238 § 1 w związku z art. 247 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1257) Rada Miejska w Dobczycach uchwala, co następuje:

§ 1. 1. Nie uwzględnia się wniosku z dnia 5 czerwca 2017 r. [REDAKCYJNA] zamieszkałej w Dobczycach dotyczącego imiennego głosowania przez Radę Miejską w Dobczycach w sprawach skarg mieszkańców.

2. Uzasadnienie stanowiska zawiera załącznik nr 1 do niniejszej uchwały.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Rady, który zawiadomi wnioskodawcę o sposobie załatwienia wniosku

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady
Miejskiej w Dobczycach


dr Tadeusz Bochnia

()

()



Załącznik do Uchwały Nr XLIII/290/17
Rady Miejskiej w Dobczycach
z dnia 27 września 2017 r.

W piśmie z dnia 5 czerwca 2017 r. określonym jako cyt. „*dotyczy: skargi na działalność Burmistrza Gminy i Miasta Dobczyce oraz podległych mu pracowników Urzędu Gminy i Miasta Dobczyce z dnia 15 maja 2017 r. (RO.1511.3.2017.CEBO)*” [redacted] (dalej: Wnioskodawca) złożyła do Rady Miejskiej w Dobczycach (dalej: Rada) wniosek dotyczący imiennego głosowania przez Radę w sprawach skarg mieszkańców (dalej: wniosek).

Rada błędnie zakwalifikowała wniosek jako jedynie sugestię zawartą w skardze, która została rozpatrzona Uchwałą nr XL/263/17 Rady Miejskiej w Dobczycach z dnia 28 czerwca 2017 r.

Pismem z dnia 23 sierpnia 2017 r. Wnioskodawca zaskarżył wymienioną wyżej uchwałę do Wojewody Małopolskiego zarzucając m.in. brak rozstrzygnięcia wniosku w terminie.

W piśmie z dnia 18 września 2017 r. skierowanym do Rady Wojewoda Małopolski wskazał, że Wnioskodawca w dniu 5 czerwca 2017 r. złożył prawidłowo wniosek dotyczący imiennego głosowania przez Radę w sprawach skarg mieszkańców i jako organ nadzoru wezwał Radę do niezwłocznego rozpatrzenia wniosku.

Wniosek został skierowany do Komisji Rewizyjnej w celu zbadania zasadności w czasie obrad połączonych komisji Rady Miejskiej w dniu 25 września 2017 r. W czasie posiedzenia połączony komisji członkowie Komisji Rewizyjnej otrzymali od Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej wniosek z dnia 5 czerwca 2017 r. oraz pismo Wojewody Małopolskiego z dnia 18 września 2017 r.

Posiedzenie Komisji Rewizyjnej odbyło się 27 września 2017 roku.

Komisja Rewizyjna przedstawiła swoje stanowisko Radzie Miejskiej w dniu 27 września 2017 roku w czasie Sesji Rady. Po rozpatrzeniu sprawy i zapoznaniu się z opinią Komisji Rewizyjnej Rada Miejska w Dobczycach stwierdza, co następuje:

Wniosek nie został uwzględniony z następujących powodów:

Zgodnie z art. 241 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.) przedmiotem wniosku mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności. Złożony przez Wnioskodawcę wniosek dotyczący imiennego głosowania przez Radę w sprawach skarg mieszkańców jest w istocie wnioskiem o wprowadzenia stosownej regulacji w tym zakresie do Statutu Gminy Dobczyce (dalej: Statut), tym samym Rada jest organem właściwym do rozpatrzenia wniosku.

W pierwszej kolejności podnieść należy, że Rada nie wyraża woli dokonania żądanych wnioskiem zmian w Statucie. Na uzasadnienie takiego stanowiska Rada wskazuje, że zgodnie z § 111 pkt 1 Statutu *jawność działania organów Gminy obejmuje prawo obywateli do wstępu na sesje Rady i posiedzenia komisji Rady*. W myśl § 54 ust. 1 Statutu *głosowanie jawne odbywa się przez podniesienie ręki*. Rada liczy 15 radnych. Mając powyższe na uwadze każdy może brać udział w posiedzeniach Rady, śledzić przebieg głosowania i mieć rozeznanie który radny jak głosował.

Ponadto w ocenie Rady wprowadzenie regulacji żądanej wnioskiem nie znajduje podstawy prawnej w obowiązujących przepisach.

Kwestię podejmowania uchwał przez radę gminy normuje art.14 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej: u.s.g.) wedle którego uchwały rady gminy zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej. Przepis ten ma charakter bezwzględnie obowiązujący, zatem inne określenie sposobu przeprowadzania głosowania przez radę gminy, niż wskazane w powyższym przepisie uznać należy za podjęte z naruszeniem prawa w stopniu istotnym.

Zasada jawności głosowania rady gminy jest wyłączona jedynie w przypadku wyboru przewodniczącego i wiceprzewodniczących rady gminy (art. 19 u.s.g.).

Kwalifikowaną postacią głosowania jawnego jest głosowanie imienne. Należy wskazać, że ustawa o samorządzie gminnym przewiduje imienne głosowanie jedynie w dwóch przypadkach, a mianowicie przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) z powodu nieudzielenia absolutorium z wykonania budżetu gminy (art. 28a ust. 5 u.s.g.) oraz przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta z przyczyny innej niż nieudzielenie wójtowi absolutorium (art. 28b ust. 4 u.s.g.).

Doktryna i orzecznictwo ukształtowane na tle art. 14 u.s.g. stoi na stanowisku, że głosowanie imienne może odbywać się tylko w przypadkach wskazanych w ustawie.

Wskazać należy tu w szczególności pogląd wyrażony w Komentarzu do ustawy o samorządzie gminnym pod redakcją B. Dolnickiego: *W praktyce często pojawia się pytanie, czy rada gminy może samodzielnie decydować o przeprowadzeniu głosowania jawnego imiennego w miejsce zwykłego jawnego, a w szczególności czy regulę podejmowania uchwał w głosowaniu jawnym imiennym może umieścić w statucie gminy. Analiza tej problematyki pozwala chyba przyjąć, że odpowiedź na postawione pytanie powinna być negatywna. Świadczy o tym w szczególności fakt, że jeśli ustawodawca dopuszcza tryb głosowania jawnego imiennego, to stanowi o tym wprost w przepisie ustawy, np. w art. 28a ust. 5 czy art. 28b ust. 4 u.s.g. Powyższa okoliczność jednoznacznie przesądza o tym, że ustawa odróżnia głosowanie jawne od głosowania jawnego imiennego. Poza tym gdyby intencją ustawodawcy było pozostawienie radzie gminy wyboru, czy podejmie uchwałę w zwykłym głosowaniu jawnym, czy też w jawnym imiennym, to zapewne posłużyłby się analogiczną konstrukcją do użytej w art. 19 ust. 1 u.s.w. Zgodnie z tym przepisem 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. Podobnie omawianą kwestię ocenił M. Cyrankiewicz Zdaniem tego autora brzmienie art. 14 u.s.g. "nie pozostawia żadnych wątpliwości, że zasadą jest podejmowanie przez radę gminy uchwał w głosowaniu jawnym, a wszelkie odstępstwa od tej zasady muszą wynikać z woli ustawodawcy - chyba że ustawa stanowi inaczej". Oznacza to, że rada gminy nie może ani w statucie, ani w innej swojej uchwale wprowadzić innych kwalifikowanych form głosowania (tajne, imienne). Słusznie zauważa także W. Kisiel, że "uzasadnione są poważne wątpliwości na temat dopuszczalności wprowadzenia w statucie generalnej reguły głosowania imiennego, całkowicie wyłączającej głosowanie jawne nieimienne, albowiem byłaby to w istocie lokalna nowelizacja art. 14 do czego rada gminy nie jest upoważniona". (Dolnicki (red.) Ustawa o samorządzie gminnym – Komentarz wyd. III 2016 r. LEX).*

Stanowisko to znajduje również uzasadnienie w rozstrzygnięciach nadzorczych jak i w orzecznictwie sądownoadministracyjnym.

I tak w rozstrzygnięciu nadzorczym nr NK-II.4131.210.2012 z dnia 2012 r. Wojewoda Lubelski zakwestionował postanowienia statutu, że głosowanie imienne przeprowadza się, gdy przedmiotem głosowania jest uchwała będąca aktem prawa miejscowego. W uzasadnieniu organ nadzoru wskazał: *Głosowanie jawne imienne stanowi szczególną formę głosowania jawnego wymagającą jednoznacznej identyfikacji oddających głos radnych, przypisaną wyjątkowym, uregulowanym w ustawie o samorządzie gminnym przypadkom, a mianowicie przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) z powodu nieudzielenia absolutorium z wykonania budżetu gminy (art. 28a ust. 5 u.s.g.) oraz przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta z przyczyny innej niż nieudzielenie wójtowi absolutorium (art. 28b ust. 4 u.s.g.). Przepisy te w sposób kompleksowy regulują kwestię dotyczącą trybu przeprowadzania głosowania imiennego tylko w tych dwóch przypadkach, zaś rada nie ma kompetencji na ich dookreślenie, tak jak to uczyniła zapisem (...) w zakwestionowanym brzmieniu. (podobnie Wojewoda Lubelski w rozstrzygnięciu nadzorczym Nr PN-II.4131.380.2015 z 1 października 2015 r., Wojewoda Podkarpacki w rozstrzygnięciu nadzorczym Nr P-II.4131.2.113.2017 z dnia 24 lipca 2017 r. Wojewoda Kujawsko-Pomorski rozstrzygnięciem nadzorczym nr 5/2017 z dnia 18 stycznia 2017 r.).*

Z kolei 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. (podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 1 lutego 2007 r., sygn. akt II SA/Rz 863/06).

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.*

W powyższym zakresie można przywołać również wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 8 marca 2016 r., sygn. III SA/Lu 1366/15, w którym sąd stwierdził, że głosowanie jawne imienne stanowi szczególną formę głosowania jawnego wymagającego jednoznacznej identyfikacji oddających głos radnych, przepisana wyjątkowym, uregulowanym w ustawie przypadkiem, które sprowadzają się do referendum w sprawie odwołania osoby pełniącej funkcję organu wykonawczego gminy. Sąd dodał także, że regulacje ustawowe w kwestiach głosowania w radzie gminy są wyczerpujące i mają charakter bezwzględnie obowiązujących, a gminy nie mogą tych kwestii regulować odmiennie.

Dodatkowo można zauważyć, że argumentem potwierdzającym trafność przedstawionego wyżej stanowiska jest także analiza przepisów ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. 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 świetle powyższego Rada zasadnie nie uwzględniła wniosku.

Z uwagi na fakt, że, zgodnie z art. 247 k.p.a do wniosków stosuje się odpowiednio przepisy k.p.a. dotyczące skarg, w tym art. 238 k.p.a Rada poucza Wnioskodawcę o treści art. 239 k.p.a, który stanowi:

Art. 239 § 1. W przypadku gdy skarga, w wyniku jej rozpatrzenia, została uznana za bezzasadną i jej bezzasadność wykazano w odpowiedzi na skargę, a skarżący ponowił skargę bez wskazania nowych okoliczności - organ właściwy do jej rozpatrzenia może podtrzymać swoje poprzednie stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy - bez zawiadamiania skarżącego.

Przewodniczący Rady
Miejskiej w Dobczycach


dr Tadeusz Bochnia

