

Łódź, 15 września 2020 r.

PNIK-I.4131.651.2020

Rada Gminy Cielądz

Zawiadomienie o wszczęciu postępowania

Na podstawie art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713) w związku z art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256)

zawiadamiam,

że wszczęte zostało z urzędu postępowanie określone w rozdziale 10 ustawy o samorządzie gminnym w celu kontroli legalności uchwały Nr XVI/119/20 z dnia 12 sierpnia 2020 r. w sprawie Statutu Gminy Cielądz, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 24 sierpnia 2020 r.

Uzasadnienie

Zastrzeżenia organu nadzoru budzą następujące zapisy Statutu:

- 1) § 8 stanowi: „Radny ma prawo składania interpelacji i wniosków w sprawach dotyczących Gminy”. W myśl art. 24 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym (zwaną dalej ustawą) w sprawach dotyczących gminy radny może składać interpelacje i zapytania;
- 2) § 11 ust. 1 stanowi: „Klub radnych skupia radnych o wspólnych zapatrywaniach”. Zgodnie z art. 23 ust. 2 i 4 ustawy radni mogą tworzyć kluby, zasady działania klubów radnych określa statut gminy. Z przepisów tych nie wynika prawo do narzucania klubom, który radny i o jakich zapatrywaniach może wchodzić w skład klubu;
- 3) w § 17 i § 13 ust. 2 pkt 4 i 5 Rada zakłada, że może być uchwalony regulamin organizacyjny klubu. W myśl art. 23 ust. 4 ustawy działania klubów radnych określa statut

gminy, zatem brak jest podstaw do uchwalania odrębnego regulaminu organizacyjnego klubu. Kwestie dotyczące klubu winny być zawarte w statucie;

4) § 18 ust. 2 zawiera odesłanie do § 20 ust. 1 Statutu, jednakże przepis ten nie zawiera ust.1;

5) w § 18 ust. 4 stanowi: W przypadku niedotrzymania terminów, o których mowa w ust. 2 lub 3 albo innych nieprawidłowości w dostarczeniu radnym powiadomień o sesji lub materiałów, Rada Gminy może wyznaczyć nowy termin jej odbycia, bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady (...). Wskazać należy, że wszelkiego rodzaju rozstrzygnięcia (akty woli) podejmowane przez radę gminy mające formę uchwały, zapadają w trybie i na zasadach określonych w art. 14 ustawy o samorządzie gminnym, chyba że ustawa stanowi inaczej. Ustawodawca przewiduje sytuacje, w których wymagana jest bezwzględna większość głosów ustawowego składu rady a Statut nie może przewidywać wyjątków od reguł ustalonych w art. 14 ustawy. Ponadto w ocenie organu nadzoru w sytuacji niedotrzymania terminów, aby nie było zarzutów formalnych zgłaszanych przez radnych, zasadnym jest wyznaczenie nowego terminu a nie rozważanie w formie głosowania czy dopuszczalna jest taka możliwość;

6) w § 25 ust. 1 Rada wprowadziła definicję sesji stanowiąc, iż przez sesję Rady Gminy należy rozumieć posiedzenie Rady Gminy zwołane przez Przewodniczącą Rady Gminy lub inną uprawnioną osobę. Zdaniem organu nadzoru brak jest delegacji ustawowej do definiowania pojęć przez radę gminy;

7) wprowadzenie w § 33 statutu, a zatem do aktu prawa miejscowego, sankcji w postaci nakazu opuszczenia sali obrad przez osobę zakłócającą porządek sesji, przez przewodniczącą rady, narusza zasadę jawności działania organów gminy wyrażoną w art. 11b ust. 1 i 2 ustawy. W związku z tym ochrona porządku publicznego podczas sesji rady gminy musi być zapewniona w inny sposób aniżeli poprzez ustanowienie nakazu opuszczenia sali;

8) w § 40 ust. 1 wymieniono elementy uchwały, które uznano za mające charakter techniczno-organizacyjny i nie podlegają zatwierdzeniu w głosowaniu na sesji. Zdaniem organu nadzoru elementom tym nie można przyznać takich cech a w szczególności dotyczy to podstawy prawnej uchwały, przedmiotu uchwały, nazwy organu, który uchwałę podjął, bowiem są to istotne cechy uchwały, nad którymi Rada dyskutuje a w ostateczności podejmuje uchwałę w głosowaniu bądź nie. Zatem błędny jest zapis, iż w tym zakresie uchwała nie podlega głosowaniu;

9) § 40 ust. 2 stanowi” Zatwierdzenia w głosowaniu nie wymaga również korekta eliminująca z podjętej uchwały oczywiste błędy, w tym w szczególności: oczywiste omyłki pisarskie (.....).

Zdaniem organu nadzoru niedopuszczalna jest możliwość prostowania błędów tzw. oczywistych omyłek z pominięciem procedury właściwej do uchwalania, uchylenia i zmiany uchwał (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 listopada 2019 r. sygn. akt IV SA/Po 674/19. Jedyłą prawnie dopuszczalną formą usunięcia błędów rady gminy, nawet tych, które wydają się być oczywiste jest zmiana takiego aktu (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 30 września 2010 r. sygn. akt II SA/Kr 901/10);

10) w § 42 ust. 1 Rada wprowadziła pojęcie przewodniczącego obrad a oprócz niego posługuje się określeniem Przewodniczący Rady Gminy oraz wiceprzewodniczący Rady Gminy.

Zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy zadaniem przewodniczącego jest organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad, zatem ustawodawca wprost ustalił kto prowadzi obrady i w konsekwencji kto jest uprawniony do składania podpisu pod uchwałą. Zatem nieuprawnione jest wprowadzenie pojęcia którego nie przewiduje ustawa. Rada posługuje się określeniem „przewodniczący obrad” w szeregu przepisach uchwały np. § 31, § 32, § 33, § 43 § 45. Używanie w uchwale zamiennie obu określeń powoduje niejednoznaczność takich regulacji;

11) w § 46 ust. 2 i 3 Rada reguluje zasadę głosowania bezwzględną większością głosów odnosząc ją oddzielnie do głosowania jawnego i tajnego, co sugeruje różne rozumienie bezwzględnej większości głosów. Ponadto Rada w ust. 2 i 3 tego paragrafu bezwzględną większość głosowania stosuje do liczby radnych obecnych na sali obrad uprawnionych do głosowania oraz do liczby radnych biorących w głosowaniu. W cenie organu nadzoru taka regulacja jest nieuzasadniona, nieczytelna i odbiega od zapisów ustawy zawartych w ustawie o samorządzie gminnym.

Ustawodawca w ustawie o samorządzie gminnym wprowadził wymóg podjęcia uchwały bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy głosów ustawowego składu rady np. w art. 19 ust. 2, 58 ust. 2 ustawy. W takich przypadkach bezwzględna większość oznacza co najmniej o jeden głos więcej od sumy pozostałych ważnie oddanych głosów to znaczy przeciwnych i wstrzymujących się (por. uchwała trybunału Konstytucyjnego z 20 września 1995 r. W 18/ 94). Ponadto ustawodawca wyróżnia głosowanie bezwzględną większością ustawowego składu rady gminy np. w art. 20 ust. 1a, 28a ust. 2 i 5. Oznacza to liczbę całkowitą głosów oddanych za uchwałą przewyższającą

połowę ustawowego składu rady, a zarazem tej połowie najbliższą (por. uchwała trybunału Konstytucyjnego z 20 września 1995 r. W 18/ 94);

12) w § 49 ust. 4 pkt 1 nałożono na przewodniczącego komisji ustalenie w porozumieniu z Przewodniczącym Rady Gminy porządku obrad, terminu oraz zwołania posiedzenia komisji. Zdaniem organu nadzoru Przewodniczący Rady Gminy organizuje pracę rady oraz prowadzi obrady rady (art. 19 ust. 2 ustawy) natomiast nie decyduje o porządku obrad komisji, terminie oraz zwołaniu posiedzenia komisji, brak między tymi podmiotami jakiegokolwiek zależności;

13) w § 55 ust. 2 i 3 Rada przyznała Przewodniczącemu Rady Gminy prawo do podpisania zawiadomienia o wspólnym posiedzeniu komisji wraz z porządkiem obrad oraz możliwość prowadzenia (przewodnictwo) obradom w razie nieobecności przewodniczącego obrad.

Skoro posiedzenia dotyczą komisji to niezasadne jest aby do ich organizacji został włączony Przewodniczący Rady Gminy;

14) w § 55 ust. 5 zawarto zapis, iż w sytuacji uregulowanej w tym paragrafie przewodniczący obrad informuje radnych będących członkami tej komisji o nieprzysługującej im diecie. Tymczasem kwestie dotyczące diet nie są przedmiotem regulacji statutowej;

15) § 57 ust. 3 stanowi: „Przewodniczący Rady Gminy może polecić przewodniczącemu komisji rady zwołanie posiedzenia komisji jak również złożenie na sesji Rady Gminy sprawozdania z jej działalności.

W myśl art. 21a ustawy przewodniczący rady gminy w związku z realizacją swoich obowiązków może wydawać polecenia służbowe pracownikom urzędu gminy wykonującym zadania organizacyjne, prawne oraz inne zadania związane z funkcjonowaniem rady gminy, komisji i radnych. Zatem polecenia odnoszą się do pracowników urzędu a nie do przewodniczącego komisji, który jest powoływany i odwoływany przez komisję rady zgodnie z brzmieniem § 49 ust. 3 statutu;

16) w myśl § 66 Przewodniczący Rady Gminy wydaje członkom komisji Rewizyjnej imienne upoważnienia do przeprowadzenia kontroli, określając zakres i przedmiot kontroli.

Zdaniem organu nadzoru nie ma żadnego uzasadnienia ustrojowego i kompetencyjnego do przyznania przewodniczącemu rady gminy uprawnienia do wydawania takich upoważnień;

17) w § 72 Rada przyjęła, iż Przewodniczący Rady Gminy koordynuje procedurę rozpatrywania i załatwiania skarg, wniosków i petycji poprzez: kwalifikowanie wpływających spraw, występowanie o uzupełnienie sprawy, w przypadku wątpliwości co do kwalifikacji zarzutów, zawiadamianie składającego o terminie rozpatrzenia sprawy przez Radę Gminy.

Zdaniem organu nadzoru wymienione uprawnienia wykraczają poza kompetencje przyznane Przewodniczącemu Rady w art. 19 ust. 2 ustawy.

Wobec powyższego proszę o złożenie wyjaśnień w przedmiotowej sprawie do dnia 21 września 2020 r. Wyjaśnienia należy przesłać do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi na adres Elektronicznej Skrzynki Podawczej ePUAP:/lodzuw/skrytka.

Z up. WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

Justyna Szymańska-Chłędzińska
Zastępca Dyrektora Wydziału
Prawnego, Nadzoru i Kontroli

Do wiadomości:
Rada Gminy Cielądz