



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713)

stwierdzam nieważność

§ 49. ust. 3 we fragmencie: "ani wówczas, gdy wymagają tego szczególne okoliczności, których rada nie mogła uwzględnić w momencie podejmowania uchwały" i §53 we fragmencie: „wyłącznie w przypadku ujawnienia oczywistego błędu w uprzednio podjętej uchwale lub gdy wymagają tego szczególne okoliczności, których rada nie mogła uwzględnić w momencie podejmowania uchwały" załącznika nr 1 do uchwały nr XXX/194/2020 Rady Gminy Niechlów z dnia 26 listopada 2020 r. w sprawie Statutu Gminy Niechlów.

Uzasadnienie

Rada Gminy Niechlów na sesji w dniu 26 listopada 2020 r. podjęła m.in. uchwałę nr XXX/194/2020 w sprawie Statutu Gminy Niechlów - dalej: uchwała.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 3 grudnia 2020 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że:

- 1) §49 ust. 3 we fragmencie: "ani wówczas, gdy wymagają tego szczególne okoliczności, których rada nie mogła uwzględnić w momencie podejmowania uchwały" załącznika nr 1 do uchwały w sposób istotny narusza art. 14 ust. 1, art. 15 ust. 1 i art. 24 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym - dalej: ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483), poprzez możliwość dokonywania zmian w treści uchwał z pominięciem trybu podjęcia przez radę gminy uchwały zmieniającej;
- 2) §53 we fragmencie: „wyłącznie w przypadku ujawnienia oczywistego błędu w uprzednio podjętej uchwale lub gdy wymagają tego szczególne okoliczności, których rada nie mogła uwzględnić w momencie podejmowania uchwały" załącznika nr 1 do uchwały w sposób istotny narusza art. 14 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji RP poprzez możliwość stosowania reasumpcji głosowania jako instytucji do korygowania błędów w podjętych uchwałach i w sytuacjach bliżej niesprecyzowanych, niedotyczących procedury głosowania.

I

W §49 ust. 3 załącznika nr 1 do uchwały postanowiono: "Warunek, o którym mowa w ust. 2 nie stosuje się w odniesieniu do oczywistych omyłek i błędów pisarskich, ani wówczas, gdy wymagają tego szczególne okoliczności, których rada nie mogła uwzględnić w momencie podejmowania uchwały.".

Kwestionowany fragment zezwala na dokonywanie zmian w treści podjętej już przez Radę Gminy uchwały w sposób inny niż uchwalenie przez Radę na sesji stosownej nowelizacji podjętej uprzednio uchwały, co powinno być poprzedzone zwołaniem sesji, dyskusją na projektem uchwały zmieniającej i głosowaniem nad jego uchwaleniem bądź odrzuceniem.

Kwestionowany zapis jest niedopuszczalny na gruncie następujących zapisów ustawy, wyrażających istotę wykonywania przez radnych ich obowiązków, ale przede wszystkim funkcji rady gminy jako gminnego kolegialnego organu stanowiącego.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy: "Uchwały rady gminy zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej."

Natomiast według art. 15 ust. 1 ustawy: "Z zastrzeżeniem art. 12 organem stanowiącym i kontrolnym w gminie jest rada gminy."

Wprowadzone uchwałą rozwiązanie statutowe uniemożliwia Radzie Gminy, jako organowi kolegialnemu, przeprowadzenie merytorycznej i wszechstronnej dyskusji w sprawie oceny zasadności przyjęcia lub nieprzyjęcia określonej uchwały nowelizującej uprzednio podjętą uchwałą przez wszystkich zebranych na sesji członków tego organu. Wprowadzona w statucie możliwość korygowania podjętych uchwał w nieokreślonym trybie, przez nieokreślony podmiot i w nieokreślonych, trudnych do ustalenia okolicznościach stanowi niedozwoloną ingerencję w treść aktu publicznoprawnego, która dodatkowo w istotnym zakresie uniemożliwia wykonywanie tak mandatu radnego jako i funkcjonowanie rady gminy jako całości. Tym samym sprawia, że radni, działając jako kolegiálny organ w składzie umożliwiającym podejmowanie powszechnie obowiązujących na terenie gminy aktów prawnych, nie mogą w pełni realizować swej funkcji stanowiącej, objawiającej się m.in. w uchwalaniu aktów prawnych zmieniających podjęte wcześniej uchwały. Nie mają bowiem możliwości uzyskania pełnej wiedzy w przedmiocie zasadności zmiany uchwalonego już aktu, skutków prawnych tej zmiany czy kosztów wprowadzenia zmienionej bez ich wiedzy i akceptacji regulacji prawnej. Uczestnictwo radnych, biorąc pod uwagę *quorum* wymagane ustawą do podejmowania uchwał, w prowadzonej w czasie sesji rady gminy dyskusji dotyczącej projektu uchwały zmieniającej, stanowi również element wykonywania przez radnego, jako członka rady gminy, kontrolnej funkcji rady. Prowadzona na sesji rady gminy dyskusja nad projektami uchwał, bez względu na podmiot wykonujący inicjatywę uchwalodawczą, to także element realizacji zasady jawności działania organów gminy, w szczególności zapoznania się z przesłankami i *ratio legis* wprowadzenia bądź odrzucenia określonej regulacji zmieniającej.

Konstrukcja organu kolegiálnego, któremu przepisy powierzyły wykonywanie władzy publicznej oznacza m.in., że każdy z radnych jest uprawniony do uczestniczenia w wykonywaniu każdej przewidzianej prawem kompetencji rady gminy, w tym do dyskusji i głosowania nad projektami uchwał nowelizującymi podjęte wcześniej uchwały. Możliwość dokonywania zmian w treści uchwalonych przez radę gminy uchwał w okolicznościach określonych w kwestionowanym fragmencie §49 ust. 3 załącznika nr 1 do uchwały, a zatem bez udziału, wiedzy i głosowania radnych, prowadzi do faktycznego pozbawienia rady gminy jej kompetencji stanowiąco-kontrolnych, co jest niedopuszczalne z punktu widzenia zasady demokratycznego państwa prawa, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP.

Dodatkowo należy wyraźnie zaznaczyć, że art. 24 ust. 1 ustawy wyraża obowiązek jak również prawo radnego do brania udziału w pracach rady gminy. Konsekwencją tego obowiązku jest to, że gmina ma obowiązek umożliwienia radnemu wypełniania jego prac i nie może ich w jakikolwiek sposób pozbawiać decydując niejako w zastępstwie radnych o treści uchwał rady gminy. Regulacje statutu gminy nie mogą prowadzić do faktycznego wyłączenia członków organu stanowiącego od udziału w rozpatrywaniu sprawy stanowiącej przedmiot właściwości rady gminy (tu: zasadność i fakt dokonania nowelizacji uchwały), bez względu na to czy ma to miejsce w czasie sesji rady gminy czy na posiedzeniu jej komisji.

Przyjęte w uchwale, kwestionowane rozwiązanie wyłącza udział członków organu stanowiącego gminy od czynnego udziału w rozpatrywaniu sprawy na sesji, przede wszystkim od merytorycznego wkładu w proponowaną treść rozstrzygnięcia, czy próby przekonania pozostałych członków organu do innej oceny sprawy, jak również uniemożliwia ustalenie motywacji radnych. Tym samym narusza przywołane wyżej przepisy ustrojowe i kompetencyjne, stanowiące o istocie funkcji rady gminy i wykonywaniu mandatu radnego, co wymaga stwierdzenia nieważności wskazanego fragmentu §49 ust. 3 załącznika nr 1 do uchwały.

II

Według §53 załącznika nr 1 do uchwały: "Reasumpcja uchwały jest dopuszczalna tylko w trakcie tej samej sesji wyłącznie w przypadku ujawnienia oczywistego błędu w uprzednio podjętej uchwale lub gdy wymagają tego szczególne okoliczności, których rada nie mogła uwzględnić w momencie podejmowania uchwały."

Cytowany przepis w kwestionowanym fragmencie dopuszcza zatem ponowne głosowanie nad podjętą już uchwałą nie tylko w przypadku powzięcia uzasadnionych wątpliwości dotyczących samej procedury i przebiegu głosowania, ale również w celu skorygowania treści uchwały jak i w innych bliżej niesprecyzowanych przypadkach.

Powołana wyżej, wynikająca z art. 14 ust. 1 ustawy, zasada podejmowania przez radę gminy uchwał zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym, jest jednym z elementów określonej w art. 11b ustawy zasady jawności działania organów gminy.

Głosowanie uznaje się 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 opowiada się ona za wnioskiem, przeciw wnioskowi, wstrzymała się od głosu lub oddaje głos nieważny. Oczywiście jest, że skutki prawne aktu głosowania są wobec tego wiążące i nie mogą być dowolnie znoszone w całkowicie swobodny sposób poprzez reasumpcję głosowania, aż do osiągnięcia "pożądanego" z różnych względów rezultatu. Stąd jakakolwiek reasumpcja głosowania może być dopuszczalna tylko wyjątkowo i wyłącznie w razie stwierdzenia w jego toku oczywistych uchybień i omyłek (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 15 lutego 2005 r., sygn. akt II SA/Wr 2586/03). Te uchybienia i omyłki powinny jednak ograniczać się do samego przebiegu głosowania, obliczenia jego wyników lub mieć zastosowanie w sytuacji wprowadzenia w błąd radnych co do zasad głosowania.

Organy władzy publicznej (zarówno na szczeblu centralnym, terenowym i samorządowym) nie mogą za pomocą instytucji reasumpcji nadużywać możliwości zmiany wyniku głosowania. Raz prawidłowo przeprowadzone głosowanie zamyka „sprawę” na sesji a reasumpcja dokonanego aktu głosowania, o ile nie jest usprawiedliwiona okolicznościami o wyjątkowym charakterze, jest niedopuszczalna. Inaczej mówiąc, reasumpcja głosowania polega nie na ponownym głosowaniu lecz na powtórzeniu głosowania, a właściwie na powtórzeniu czynności w celu prawidłowego ustalenia wyniku osiągniętego w pierwotnym głosowaniu nad uchwałą czy wnioskiem, którego bez powtórzenia nie da się ustalić. Reasumpcja głosowania nie ma więc nic wspólnego z weryfikacją/zmianą wyniku głosowania czy zamiarem dokonania zmiany w treści uchwalonej już uchwały. W przeciwnym razie mogłoby to prowadzić do nadużyć ze strony organów władzy publicznej podważając zasadę zaufania obywateli wobec organów władzy publicznej, jak i w konstytucyjną zasadę demokratycznego państwa prawnego, wynikającą z art. 2 Konstytucji RP. Podobny pogląd został zawarty w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 lipca 2005 r. (sygn. akt IV SA/Wa 995/05).

W związku z powyższym postanawia się jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Jarosław Obremski