

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.17.2022

z dnia 2 lutego 2022 r.

Rada Miejska we Wschowie

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 i 1834)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXV/330/21 Rady Miejskiej we Wschowie z dnia 30 grudnia 2021 r. w sprawie rozpatrzenia skargi na Burmistrza Miasta i Gminy Wschowa oraz Kierownika Jednostki.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 grudnia 2021 r. Rada Miejska we Wschowie podjęła uchwałę w sprawie rozpatrzenia skargi na Burmistrza Miasta i Gminy Wschowa oraz Kierownika Jednostki. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.), w związku z art. 229 pkt. 3, art. 237 § 3 i art. 238 § 1 ustawą z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 stycznia 2022 r. drogą mailową, a następnie 11 stycznia 2022 r. za pośrednictwem systemu eNadzór.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 20 ust. 1a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 i 1834).

Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym rada gminy obraduje na sesjach zwoływanych przez przewodniczącego w miarę potrzeby, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał. Do zawiadomienia o zwołaniu sesji dołącza się porządek obrad wraz z projektami uchwał. Rada gminy może wprowadzić zmiany w porządku bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady (art. 20 ust. 1a). Dokonanie zmiany porządku obrad dopuszczalne jest zatem w każdym przypadku, pod warunkiem, że nastąpi to w trybie określonym w art. 20 ust. 1a ustawy o samorządzie gminnym, a mianowicie rada wyrazi zgodę na zmianę porządku obrad bezwzględną większością głosów swego ustawowego składu.

Przedmiotowa uchwała została podjęta na sesji zwołanej przez Przewodniczącą Rady Miejskiej we Wschowie w dniu 30 grudnia 2021 r. W przekazanym radnym porządku obrad wraz z projektami uchwał, brak było projektu kwestionowanej uchwały. Projekt powyższej uchwały został przesłany radnym w dniu 29 grudnia 2021 r drogą mailową.

Z analizy nagrania z sesji wynika, że posiedzenie Komisji Skarg, Wniosków i Petycji odbyło się 22 grudnia 2021 r., a zatem już po wysłaniu radnym materiałów na sesję, stąd też Przewodniczący Komisji Skarg, Wniosków i Petycji złożył na sesji wniosek o zmianę porządku obrad i wprowadzenie 8 uchwał, w tym m.in. uchwały „na druku 339 w sprawie rozpatrzenia skargi na Burmistrza Miasta i Gminy Wschowa oraz Kierownika Jednostki”. Wobec tego Przewodnicząca Rady zarządziła głosowanie nad wprowadzeniem do porządku obrad ww. projektów uchwał w tym m.in. w zakresie wniosku formalnego dotyczącego projektu „na druku 339 w sprawie rozpatrzenia skargi na Burmistrza Miasta i Gminy Wschowa oraz Kierownika Jednostki”, który przewidywał uznanie skargi za zasadną. Projekt został wprowadzony do porządku obrad większością głosów: 19 „za”, 1 „przeciw” i 0 „wstrzymujących się” jako punkt 21.

W trakcie sesji w pkt 21 porządku obrad Przewodnicząca wyjaśniła, że w tej sprawie są dwa projekty na druku 339 i 339A, przy czym projekt na druku 339A dotyczył uznania skargi za bezzasadną. Przewodniczący Komisji Skarg, Wniosków i Petycji wyjaśnił, że drugi z tych projektów został przygotowany z uwagi na brak jednomyślności w Komisji co do zasadności skargi i na wypadek gdyby radni tej uchwały nie przegłosowali. Podczas dyskusji niektórzy radni podnosili, że projekt uchwały na druku nr 339A nie był omawiany podczas posiedzenia Komisji Skarg, Wniosków i Petycji, stąd też uchwała na tym druku nie powinna być przedmiotem obrad. Inni radni uznali, że projekt uchwały na druku 339A w ogóle nie został wprowadzony do porządku obrad. Uznano jednak, że w razie nieprzegłosowania uchwały w sprawie uznania skargi za zasadną automatycznie skarga ta zostanie uznana za bezzasadną, stąd też nie będzie potrzeby ponownego głosowania. Po przeprowadzeniu dyskusji Przewodnicząca poddała pod głosowanie „projekt na druku 339 w sprawie rozpatrzenia skargi na Burmistrza Miasta i Gminy Wschowa oraz Kierownika Jednostki”. Uchwała nie została podjęta z uwagi na brak wymaganej większości. Za podjęciem uchwały głosowało 8 radnych, przeciw było 11, wstrzymujących się 0. Dopiero po przeprowadzeniu głosowań nad wszystkimi uchwałami wprowadzonymi do porządku obrad Przewodnicząca Rady uznała, że wobec niepodjęcia uchwały w brzmieniu określonym na druku nr 339 konieczne jest jednak przeprowadzenie głosowania nad projektem uchwały na druku nr 339A, który przewidywał uznanie skargi za bezzasadną i zdaniem Przewodniczącej został wprowadzony do porządku obrad jako jeden punkt. Na skutek przeprowadzonego głosowania uchwała w brzmieniu nadanym drukiem nr 339A została podjęta większością 12 głosów „za”, 1 głosem „przeciw”, 0 „wstrzymujących się”, przy czym nad projektem nie zagłosowało 5 radnych obecnych na sesji. W konsekwencji skarga została uznana za bezzasadną.

W ocenie organu nadzoru, projekt kwestionowanej uchwały nie został wprowadzony do porządku obrad, stosownie do art. 20 ust. 1a ustawy o samorządzie gminnym. Należy zauważyć, że Rada Miejska głosowała nad zmianą porządku obrad co do konkretnego projektu uchwały o konkretnej treści, tj. „na druku 339 w sprawie rozpatrzenia skargi na Burmistrza Miasta i Gminy Wschowa oraz Kierownika Jednostki”. Projekt ten przewidywał uznanie skargi za zasadną. Taki projekt uzyskał wymaganą większość głosów i został wprowadzony do porządku obrad. Poprzez zmianę porządku obrad rada podejmuje bowiem decyzję, że na danej sesji w danym terminie zajmie się konkretną uchwałą, której rozpatrzenie nie zostało przewidziane podczas zwoływania sesji przez przewodniczącego rady. Wniosek o rozszerzenie porządku obrad zgłoszony na sesji powinien być zatem zrozumiały, kompletny i nie może pozostawiać wątpliwości co do zakresu dokonywanej

zmiany. W niniejszej sprawie projekt uchwały sporządzony na druku nr 339A, pomimo iż dotyczy tej samej sprawy, zawiera rozstrzygnięcie inne od przyjętego w projekcie na druku nr 339. Powinien zatem zostać wprowadzony do porządku obrad bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady.

Przedstawiony powyżej przebieg sesji potwierdza, że sami radni mieli wątpliwości co do wprowadzenia tego projektu do porządku obrad. Istotą zmiany porządku obrad jest to, że projekty danych uchwał nie muszą być doręczane wraz z porządkiem obrad. Właśnie z tego powodu, że radni nie mają możliwości zapoznania się z projektem danej uchwały w odpowiednim terminie przed sesją, ustawodawca wprowadził tu wymóg uzyskania kwalifikowanej większości, aby móc taką uchwałą na danej sesji przegłosować. Dokonanie zmiany porządku obrad dopuszczalne jest zatem w każdym przypadku, zarówno przed sesją, kiedy porządek obrad wraz z projektami uchwał został dostarczony radnym, jak i w trakcie trwania sesji, pod warunkiem, że zmiana nastąpi w trybie określonym w art. 20 ust. 1a ustawy o samorządzie gminnym, tj.: rada wyrazi zgodę na zmianę porządku obrad bezwzględną większością głosów ustawowego składu. Regulacja zawarta w art. 20 ust. 1a ustawy nie wprowadza ograniczeń, co do tego, w jakim momencie mogą być dokonane zmiany w porządku, byleby zmiany te zostały wprowadzone bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady (wymóg formalny) [por. wyrok NSA z dnia 16 lutego 2017 r. sygn. akt II OSK 2940/16]. Przegłosowanie uchwały, która zarówno nie została przekazana radnym w trybie przewidzianym w ustawie o samorządzie gminnym (art. 20 ust. 1), jak i nie została prawidłowo wprowadzona do porządku obrad (art. 20 ust. 1a), powoduje, że taka uchwała jest dotknięta wadą prawną, skutkującą stwierdzeniem jej nieważności (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 30 stycznia 2007 r., sygn. akt IV SA/GI 838/16).

Przyjmując zatem, że żadne z postanowień organu gminy nie może pozostawać w sprzeczności z powszechnie obowiązującym prawem, to niezgodność aktu wydanego przez taki organ z postanowieniami ustawy o samorządzie gminnym, jak również niezachowanie procedury podjęcia tego aktu zgodnie z trybem przyjętym w ustawie stanowi istotne naruszenie prawa. Powyższe stanowi postać naruszenia prawa, o jakim mowa w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w myśl tej regulacji uchwała sprzeczna z prawem jest nieważna. O legalności aktu decyduje bowiem nie tylko merytoryczna jego treść, a więc formalna zgodności z ustawą, w granicach której został on wydany, ale również ustanowienie tego aktu z dochowaniem norm regulujących procedurę stanowienia prawa przez organ jednostki samorządu terytorialnego. Nie sposób zaś uznać, by w demokratycznym państwie prawnym, jako odpowiadający prawu mógł zostać uznany akt normatywny ustanowiony z naruszeniem wiążących organ reguł i zasad procesowania nad tym aktem. Innymi słowy warunkiem ważności czy też legalności uchwały jest nie tylko jej zgodność z upoważnieniem ustawowym, wyznaczającym granice przyjmowanej regulacji, ale również uchwalenie aktów określonej przepisami procedurze (wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97, Lex nr 33805 oraz z dnia 8 lutego 1996 r. sygn. akt SA/Gd 327/95, Lex nr 25639).

W tej sytuacji, z uwagi na fakt, że projekt uchwały został poddany pod głosowanie pomimo braku wprowadzenia go do porządku obrad, tj. z naruszeniem przepisu art. 20 ust. 1a ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXV/330/21 Rady Miejskiej we Wschowie w sprawie rozpatrzenia skargi na Burmistrza Miasta i Gminy Wschowa oraz Kierownika Jednostki jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru wskazuje, że z treści § 1 ust. 1 kwestionowanej uchwały wynika, że po rozpatrzeniu skargi z dnia 4 listopada 2021r. na działania Burmistrza Miasta i Gminy Wschowa oraz Kierownika Jednostki, skargę uznaje się za bezzasadną. Skarga zatem dotyczyła zarówno działalności Burmistrza, jak i Dyrektora Biura Inwestycji i Infrastruktury. Stosownie do art. 229 pkt 3 Kpa jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, rada gminy jest organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2. Z regulaminu organizacyjnego Urzędu wynika, że Dyrektor Biura Inwestycji i Infrastruktury jest stanowiskiem kierowniczym utworzonym w Urzędzie Miasta i Gminy Wschowa. Nie jest on zatem kierownikiem gminnej jednostki organizacyjnej w rozumieniu art. 229 pkt 3 Kpa i rada nie jest uprawniona do rozpatrzenia skargi w tym zakresie.

Pouczenie:

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

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.

Z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO

Paweł Witt

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli