

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.59.2025

z dnia 16 maja 2025 r.

Rada Gminy Krzeszyce

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

- uchwały Rady Gminy Krzeszyce z dnia 15 kwietnia 2025 r. w sprawie wyboru Przewodniczącego Rady Gminy Krzeszyce,

- uchwały Nr XIV/55/2025 Rady Gminy Krzeszyce z dnia 15 kwietnia 2025 r. w sprawie wyboru Przewodniczącego Rady Gminy Krzeszyce,

w całości - jako niezgodnych z art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, z późn. zm.).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 15 kwietnia 2025 r. Rada Gminy Krzeszyce podjęła uchwały: w sprawie wyboru Przewodniczącego Rady Gminy Krzeszyce w osobie radnej Wiolety Raczkowskiej-Gołębskiej oraz Nr XIV/55/2025 w sprawie wyboru Przewodniczącego Rady Gminy Krzeszyce. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm.).

Spośród tych dwóch uchwał tylko jedna przybrała formę odrębnego dokumentu. Druga z nich, choć nie ma tej formy, niewątpliwie została podjęta. Brak bowiem dokumentu uchwały w sprawie wyboru Przewodniczącego Rady wynika ze specyfiki procesu wyboru na tę funkcję. W procesie tym są istotne dwa akty, pierwszy z nich realizuje się w głosowaniu tajnym przez oddanie głosów na kandydatów, a drugi w podjęciu przez Radę Gminy uchwały deklaratoryjnej stwierdzającej wybór przewodniczącego rady. Głosowanie tajne jest aktem podstawowym i decydującym o wyborze. W wyniku tego aktu podjęta zostaje uchwała podstawowa wywołująca skutki prawne i podlegająca nadzorowi wojewody. Z kolei uzewnętrznieniem tej uchwały jest uchwała rady, tym razem stwierdzająca wybór na funkcję, mająca charakter deklaratoryjny. Tak więc uchwała podstawowa, choć nie ma formy dokumentu, funkcjonuje w obrocie prawnym, wywołuje skutki prawne i jako taka podlega nadzorowi wojewody z punktu widzenia jej zgodności z prawem.

W ocenie organu nadzoru wskazane na wstępie uchwały istotnie naruszają prawo, tj. art. 19 ust. 1 ustawy o o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.).

Pismem z dnia 5 maja 2025 r. Wojewoda Lubuski działając na podstawie art. 88 ustawy o samorządzie gminnym, zwrócił się do Wiceprzewodniczącego Rady Gminy Krzeszyce prowadzącego w dniu 15 kwietnia br. punkt obrad Rady dot. wyboru Przewodniczącego Rady Gminy Krzeszyce, o udzielenie następujących wyjaśnień: w jaki sposób umożliwiono radnym tajne oddanie głosu, w szczególności czy zostały zapewnione odpowiednie techniczne aspekty w postaci stworzenia miejsca zapewniającego tajność oddania głosu np. czy stworzono specjalne stanowisko do głosowania, osłonięte przed wzrokiem osób postronnych oraz kamery transmitującej obrady Rady; oraz w jaki sposób Rada ustaliła sposób postępowania przy głosowaniu tajnym, w szczególności czy został przyjęty przez Radę regulamin wyboru Przewodniczącego. Pismem z dnia 9 maja 2025 r., znak: USC.0711.7.2025, Wiceprzewodniczący Rady Gminy Krzeszyce wyjaśnił, że "Na sesji została powołana Komisja Skrutacyjna, w składzie 3-osobowym, w osobach: radna Magdalena Wielkoszyńska, radny Marcin Gajda, radny Antoni Hajdajenko. Na Przewodniczącą Komisji Skrutacyjnej została wybrana Magdalena Wielkoszyńska, która przedstawiła sposób głosowania. Komisja Skrutacyjna przystąpiła do pracy i przygotowała karty do głosowania, a następnie przeprowadziła tajne głosowanie na Przewodniczącego Rady Gminy Krzeszyce. W swojej pieczy Komisja Skrutacyjna miała urnę do głosowania, wskazała miejsce do oddawania głosów oraz czuwała nad sprawnością i tajnością głosowania. Urna na głosy została postawiona w jednym miejscu, w sposób gwarantujący tajność przy urnie, każdy z radnych miał możliwość podejścia do urny, skreślenia wybranego nazwiska oraz wrzucenia swojej karty do głosowania do urny. Radni pojedynczo podchodzili do urny celem oddania głosu. Kamera służąca do transmisji obrad jest ustawiona w sposób uniemożliwiający podgląd stanowiska do głosowania. Regulamin wyboru Przewodniczącego Rady Gminy Krzeszyce przedstawił Wiceprzewodniczący Rady Gminy Roman Kruszakin, nikt z radnych obecnych na sesji nie wniósł do niego uwag czy zastrzeżeń". Do pisma Wiceprzewodniczący Rady dołączył niepodpisany i nieopatrzone datą regulamin wyboru Przewodniczącego Rady Gminy Krzeszyce.

W toku prowadzonego postępowania nadzorczego organ nadzoru zapoznał się z nagraniem audiowizualnym przebiegu sesji Rady Gminy Krzeszyce z dnia 15 kwietnia 2025 r., które zostało zamieszczone na kanale Gminy Krzeszyce w serwisie internetowym youtube.com (<https://www.youtube.com/@krzeszyce>) w dwóch częściach: <https://www.youtube.com/watch?v=UBmaYTNupOs> - część pierwsza, oraz https://www.youtube.com/watch?v=rv4N_sDCI64 - część druga.

Jak wynika z ww. nagrania obradom Rady przewodniczył Pan Roman Kruszakin Wiceprzewodniczący Rady Gminy Krzeszyce. Na funkcję przewodniczącego Rady Gminy Krzeszyce zgłoszonych zostało dwóch kandydatów: pani Wioleta Raczkowska-Gołębska oraz pan Tomasz Trawiński. Wiceprzewodniczący Rady przypomniał regulamin wyboru przewodniczącego (1 godz. 46 minuta 20 sekunda części pierwszej nagrania z sesji) poprzez jego odczytanie. Przewodnicząca Komisji Skrutacyjnej radna Magdalena Wielkoszyńska objasniła sposób głosowania (1 godz. 51 minuta części pierwszej nagrania z sesji). Radnym rozdano karty do głosowania w celu

wyboru przewodniczącego (początek 19 minuta 30 sekunda drugiej części nagrania z sesji). Radni oddawali swoje głosy na kartach do głosowania, siedząc przy stole obrad w bliskiej odległości od siebie. Na nagraniu można zauważyć jak głosowała część z radnych, którzy siedzieli najbliżej kamery transmitującej obrady Rady. Na nagraniu widać cały stół przy którym miały miejsce obrady i głosowanie. Widać również miejsce, przy którym stała urna wyborcza, do której radni podchodzili i wrzucali wypełnione karty do głosowania.

Wbrew twierdzeniom Wiceprzewodniczącego Rady z nagrania wynika w sposób niebudzący wątpliwości, że na sali obrad nie było miejsca, w którym radni mogliby oddać głos z zachowaniem tajności głosowania. Przy urnie albo w innym miejscu nie stworzono specjalnego stanowiska do głosowania, osłoniętego przed wzrokiem osób postronnych oraz kamery transmitującej obrady Rady.

Podstawę prawną podjęcia badanej uchwały stanowił art. 19 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym: "Rada gminy wybiera ze swego grona przewodniczącego i 1-3 wiceprzewodniczących bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu tajnym". Odmienne niż w przypadku głosowania jawnego (art. 14 ust. 2 i 3 ustawy o samorządzie gminnym), przepisy tej ustawy nie precyzują w jaki sposób należy przeprowadzać głosowanie tajne. Kwestie te powinny zostać uregulowane w statucie gminy, który zgodnie z treścią art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym określa organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy.

Procedurę głosowania tajnego określa § 63 Statutu Gminy Krzeszyce, przyjętego uchwałą Nr VIII/39/03 Rady Gminy Krzeszyce z dnia 12 czerwca 2003 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Krzeszyce (Dz. Urz. Woj. Lubusk. z 2003 r. Nr 48, poz. 841, z późn. zm.), zgodnie z którym "W głosowaniu tajnym radni głosują za pomocą kart ostemplowanych pieczęcią Rady, przy czym każdorazowo Rada ustala sposób głosowania, a samo głosowanie przeprowadza wybrana z grona Rady Komisja Skrutacyjna z wyłonionym spośród siebie przewodniczącym". Wbrew regulacji Statutowej Rada przed przeprowadzeniem głosowania w sprawie wyboru przewodniczącego nie ustaliła sposobu wyboru. Sposób wyboru w postaci regulaminu wyboru Przewodniczącego Rady Gminy Krzeszyce został jedynie odczytany przez Wiceprzewodniczącego Rady i nie został poddany pod głosowanie Rady. Powyższe postępowania stanowiło naruszenie Statutu Gminy Krzeszyce, gdyż to Rada powinna ustalić sposób głosowania.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały stanowią takie naruszenia prawa, które mieszczą się w kategorii naruszeń istotnych. Zgodnie ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażonym w wyroku z 15 września 2017 r., I OSK 1136/17, CBOSA: "Do kategorii istotnych naruszeń prawa orzecznictwo zalicza naruszenia znaczące, jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego - przez ich wadliwą wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał". Za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do takich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (zob. M. Stahl, Z. Kmiecik, Akty

nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102).

Głosowanie tajne uniemożliwia innym osobom, w tym radnym, poznanie, jak głosował konkretny radny w danej sprawie (M. Augustyniak, Organizacja i funkcjonowanie rady gminy, Warszawa 2012 r., str. 227). Realizację zasady tajności umożliwiają odpowiednie techniczne aspekty w postaci stworzenia miejsca zapewniającego tajność oddania głosu. Radny powinien mieć zapewnioną możliwość oddania swojego głosu w sposób nieskrępowany, przemieszczenia się np. w specjalnie wyznaczone miejsce uniemożliwiające obserwację sposobu głosowania, zarówno przez innych radnych, jak i publiczność, a także przez obiektyw kamery, za pomocą której obrady są transmitowane i utrwalane. Tymczasem podczas wyboru na funkcję Przewodniczącego Rady Gminy Krzeszyce nie zapewniono radnym takiego miejsca umożliwiającego oddanie głosu w sposób nieujawniający treści decyzji wyborczej. Radni głosowali siedząc przy stole obrad w bliskiej od siebie odległości, w obecności kamery. Zaznaczyć należy, iż w żadnym miejscu Przewodnicząca Komisji Skrutacyjnej nie wskazała na możliwość oddania głosu w miejscu do tego specjalnie wyznaczonym. W ocenie organu nadzoru podczas oddawania głosów przez radnych nie zachowano tajności głosowania - radni głosowali siedząc przy stole w bliskiej odległości od sąsiednich radnych, którzy bez problemu mogli zauważyć jak głosował sąsiad. Co więcej na nagraniu można dostrzec na kogo oddali głos radni głosujący w najbliższej odległości od kamery.

W ocenie organu nadzoru okoliczności sprawy wskazują, że podczas wyboru na funkcję Przewodniczącego Rady Gminy Krzeszyce doszło do istotnego naruszenia art. 19 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Głosującym radnym nie zapewniono bowiem prawa do oddania głosu w taki sposób, żeby osoby trzecie (w tym inni głosujący radni) nie dowiedziały się jaką decyzję wyborczą podjęła osoba głosująca, co skutkowało naruszeniem tajności głosowania. Na sali, w szczególności obok urny, która nie była w żaden sposób osłonięta, nie znajdowało się miejsce specjalnie przygotowane do głosowania tajnego.

Podkreślić należy, że głosowanie nad wyborem przewodniczącego rady gminy musi odbywać się w sposób tajny, co stanowi wyjątek od zasady jawności głosowań w radzie. Przy czym należy zaznaczyć, iż w ustawie o samorządzie gminnym i powiązanych z nią aktach prawnych nie ma definicji tajnego głosowania. Ustawowy warunek tajności jest zachowany, jeżeli każdy radny mógł głosować w sposób uniemożliwiający innym osobom identyfikację treści głosowania z jego osobą. Również w piśmiennictwie przyjmuje się, że głosowanie tajne polega na tym, że radny dokonuje aktu głosowania z wykorzystaniem karty do głosowania, na której w miejscu zapewniającym tajność głosowania zaznacza, czy jest za, przeciw, czy wstrzymuje się od głosu w danej sprawie, lub wybiera opcje spośród zaproponowanych do wyboru. Karty do głosowania zbierane są do urny, a ich obliczaniem i ustaleniem wyniku głosowania zajmuje się powołana w tym celu spośród radnych komisja skrutacyjna. W przypadku głosowania w dniu 15 kwietnia 2025 r. wymagania te nie zostały zachowane.

W ocenie organu nadzoru konieczne jest zatem stwierdzenie nieważności uchwał Rady Gminy Krzeszyce w sprawie wyboru Przewodniczącego Rady Gminy Krzeszyce w osobie radnej Wiolety

Raczkowskiej-Gołębskiej oraz uchwały deklaratoryjnej Nr XIV/55/2025 w sprawie wyboru Przewodniczącego Rady Gminy Krzeszyce, w całości.

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