

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.81.2022.AŁab

z dnia 23 czerwca 2022 r.

Rada Gminy Dąbie

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005 i 1079)

stwierdzam nieważność

- uchwały Rady Gminy Dąbie z dnia 31 maja 2022 r. w sprawie wyboru Przewodniczącego Rady Gminy w osobie Remigiusza Gołębiowskiego,

- uchwały Nr XXXI/196/2022 Rady Gminy Dąbie z dnia 31 maja 2022 r. w sprawie wyboru Przewodniczącego Rady Gminy,

w całości - jako niezgodnych z art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz.559 ze zm.).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 31 maja 2022 r. w związku z przyjęciem rezygnacji dotychczasowej Przewodniczącej Rady Gminy Dąbie Pani Heleny Rewers-Polewka podjęto uchwały: w sprawie wyboru Przewodniczącego Rady Gminy w osobie Remigiusza Gołębiowskiego oraz Nr XXXI/196/2022 w sprawie wyboru Przewodniczącego Rady Gminy.

Uchwały zostały doręczone organowi nadzoru w dniu 7 czerwca br.

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 z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz.559 ze zm.).

W dniu 6 czerwca br. organ nadzoru otrzymał pismo informujące o naruszeniu procedury dotyczącej wyboru Przewodniczącego Rady Gminy Dąbie. W związku z tym zwrócił się do Wiceprzewodniczącego Rady o przesłanie wszystkich dokumentów związanych z procesem wyboru.

Z dokumentów przesłanych przez Gminę oraz nagrania audiowizualnego z sesji Rady Gminy z dnia 31 maja br. wynika, że zachowane zostało wymagane prawem quorum konieczne do procedowania, powołano komisję skrutacyjną do przeprowadzenia głosowania tajnego na Przewodniczącego Rady. W pierwszej kolejności zgłoszono jedną kandydaturę Pani Lidii Wilencewicz. Następnie przedstawiono zasady głosowania na przewodniczącego rady. Komisja skrutacyjna przygotowała karty do głosowania i trzynastu radnych obecnych na sesji oddało głos. Po przeliczeniu głosów, komisja skrutacyjna ogłosiła wyniki głosowania, które przedstawiały się następująco: radna Wilencewicz otrzymała 7 głosów za oraz 6 głosów przeciw. Wstrzymujących głosów nie odnotowano. Wszystkie głosy były ważnie oddane. Komisja skrutacyjna uznała, że Rada nie wybrała Przewodniczącego, gdyż kandydat nie uzyskał bezwzględnej większości głosów ustawowego składu Rady (Rada liczy 15 członków). Wobec tego został zgłoszony nowy kandydat -Pan Remigiusz Gołębiowski i ponownie rozpoczęto całą procedurę tajnego głosowania. Tym razem kandydat uzyskał 8 głosów za, 3 głosy przeciw i 2 wstrzymujące się. Na tej podstawie Rada Gminy podjęła dwie uchwały: w sprawie wyboru Przewodniczącego Rady Gminy w osobie Remigiusza Gołębiowskiego oraz uchwałę NR XXXI/196/2022 stwierdzającą, że w głosowaniu tajnym na Przewodniczącego Rady Gminy został wybrany Pan Remigiusz Gołębiowski.

W toku badania legalności przedmiotowych uchwał, organ nadzoru stwierdził, że zostały podjęte z istotnym naruszeniem prawa i zawiadomił Radę Gminy Dąbie o wszczęciu wobec niej postępowania nadzorczego.

Zdaniem organu nadzoru przy wyborze pierwszego kandydata - Pani Lidii Wilencewicz spełniono wymóg bezwzględnej większości w świetle przepisu 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”.

Obowiązujące przepisy nie definiują co należy rozumieć pod pojęciem "bezwzględna większość głosów". Jednak zgodnie z poglądem wyrażonym przez Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 20 września 1995 r., sygn. akt W 18/94, Lex nr 25553, pojęcie "bezwzględnej większości głosów" powinno być rozumiane jako uzyskanie co najmniej o jeden głos więcej od sumy pozostałych ważnie oddanych głosów, a zatem głosów przeciwnych i wstrzymujących. Analogiczne stanowisko reprezentowane jest również w orzecznictwie sądów administracyjnych, w którym wskazuje się, iż sformułowanie o wyborze "bezwzględną większością głosów" odnosi się do liczby ważnie oddanych głosów.

Od pojęcia "bezwzględnej większości głosów" należy odróżnić wymóg, iż wyboru przewodniczącego i wiceprzewodniczących rady dokonuje się "w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady". To ostatnie wyrażenie określa quorum konieczne do ważnego przeprowadzenia głosowania i oznacza liczbę całkowitą głosów oddanych (sumę głosów ważnych i nieważnych). Reasumując, większość bezwzględna oznacza, że przy zachowaniu określonego kworum za projektem uchwały, czy też daną kandydaturą, opowiedziało się więcej radnych niż radnych przeciwnych i wstrzymujących się razem wziętych.

W ocenie organu nadzoru decyzja Rady o przedstawieniu nowego kandydata i przeprowadzeniu ponownego głosowania była pozbawiona podstaw prawnych i faktycznych. W rezultacie dokonano bowiem wyboru dwóch radnych na tę samą funkcję. Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wymagana jest, jeżeli chodzi o kworum - obecność połowy ustawowego składu rady, co oznacza w przypadku rady 15 osobowej konieczność obecności co najmniej ośmiu radnych. W niniejszej sprawie kworum było osiągnięte albowiem w sesji uczestniczyło i oddało głos trzynastu radnych. Natomiast przechodząc do obowiązku uzyskania bezwzględnej większości głosów, to zgodnie z przytoczonym wyżej orzecznictwem powinno być to rozumiane jako uzyskanie co najmniej o jeden głos więcej głosów "za" od sumy pozostałych ważnie oddanych głosów, a zatem głosów przeciwnych i wstrzymujących. Oznacza to, że w niniejszej sprawie skoro oddano na radną Lidię Wilencewicz 7 głosów "za", a 6 "przeciw" i nikt nie wstrzymał się od głosowania to bezwzględna większość głosów "za" została osiągnięta. Oznacza to, że Rada wybrała w pierwszym głosowaniu Przewodniczącego Rady, tj. radną Lidię Wilencewicz. Ponowne przeprowadzenie wyborów, w wyniku którego wybrano Pana Remigiusza Gołębiowskiego na przewodniczącego rady było niezgodne z prawem. Albowiem dopiero gdyby radna Lidia Wilencewicz złożyła rezygnację lub została odwołana z funkcji przewodniczącej, możliwy byłby ponowny wybór przewodniczącego rady. W przedmiotowej sprawie Rada Gminy Dąbie źle odczytała przepis art. 19 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uznając, że do wyboru przewodniczącego potrzebna jest bezwzględna większość głosów ustawowego składu rady w sytuacji, gdy przepis mówi o bezwzględnej większości głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady.

W ocenie organu nadzoru konieczne jest zatem stwierdzenie nieważności uchwały Rady Gminy Dąbie w sprawie wyboru Przewodniczącego Rady w osobie Remigiusza Gołębiowskiego, oraz uchwały deklaratoryjnej Nr XXXI/196/2022 Rady Gminy Dąbie stwierdzającej wybór Przewodniczącego Rady, w całości.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak na wstępie.

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