

Skawina, dnia 17 listopada 2016 roku.

Opinia w sprawie imiennego głosowania na komisjach Rady Miejskiej w Skawinie

Przepisy prawa.

- ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 446)
- Statut Gminy Skawina, Regulamin Rady Miejskiej w Skawinie

Opinia prawna.

Przedmiotem niniejszej opinii jest obowiązek uwzględnienia w protokołach informacji o sposobie głosowania poszczególnych radnych poprzez imienne wskazanie sposobu głosowania oraz udzielenie odpowiedzi na pytanie czy rada powinna narzucić komisjom taki sposób zapisu w protokole poprzez wprowadzenie zmian w regulaminie Rady Miejskiej, czy też komisje działając w oparciu o § 40 ust.11 Regulaminu Rady Miejskiej w Skawinie powinny podejmować samodzielne decyzje w tej kwestii.

Podstawową zasadą przy podejmowaniu uchwał jest także głosowanie jawne. Wprowadzenie tej reguły jako podstawowej wiąże się przede wszystkim z realizacją konstytucyjnej zasady prawa obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Odstępstwa od zasady podejmowania uchwał w głosowaniu jawnym mogą nastąpić tylko mocą ustawy . Regulacja prawna nakazująca podejmowanie uchwał w głosowaniu jawnym, zaś w innym trybie tylko wtedy, gdy konkretny przepis ustawy tak stanowi, ma charakter bezwzględnie obowiązujący, a zatem nie występują od niej żadne wyjątki. Oznacza to, że np. utajnienie głosowania w sytuacji, gdy przepis ustawy nie przewiduje głosowania tajnego, skutkuje wadliwością prawną uchwały i daje organowi nadzoru prawo do stwierdzenia jej nieważności w trybie art. 91 u.s.g. Stanowisko to nie budzi wątpliwości w doktrynie. Przykładowo SN w wyroku z dnia 6 kwietnia 2001 r., III RN 87/00, OSNP 2001, nr 24, poz. 704, stwierdził, że rada gminy nie może określić w akcie prawa miejscowego, że dopuszczalne jest tajne głosowanie nad sprawą należącą do jej kompetencji. Z uwagi na bezwzględnie obowiązujący charakter tej zasady zaznaczyć należy, iż w szczególności statut gminy nie może wprowadzać żadnych odmienności co do jawności bądź tajności głosowania. Wyjątek od głosowania jawnego przy podejmowaniu uchwał na gruncie ustawy o samorządzie gminnym został przewidziany w art. 19 ust. 1 i 4, tj. przy procedurze wyboru oraz odwołania przewodniczącego i wiceprzewodniczących rady gminy.

Wyraźnego podkreślenia wymaga także fakt, że poza głosowaniem jawnym i tajnym na gruncie przepisów ustawy o samorządzie gminnym występuje także głosowanie jawne imienne. Ten tryb głosowania nie występuje w przepisach ustawy o samorządzie powiatowym, natomiast jest znany w ustawie o samorządzie województwa. Głosowanie jawne imienne stanowi kwalifikowaną formę zwykłego głosowania jawnego. Podstawową różnicą pomiędzy tymi dwoma trybami głosowania jest to, że wyniki głosowania jawnego imiennego zostają udokumentowane w protokole sesji poprzez odnotowanie imienia i nazwiska każdego radnego oraz sposobu, w jaki głosował, tj. czy był za przyjęciem uchwały, czy przeciw,

czy też wstrzymał się od głosowania. Przy zwykłym głosowaniu jawnym w protokole sesji odnotowuje się jedynie łączną liczbę głosów oddanych "za", "przeciw" oraz "wstrzymujących się" przy podjęciu uchwały.

W praktyce często pojawia się pytanie, czy rada gminy może samodzielnie decydować o przeprowadzeniu głosowania jawnego imiennego w miejsce zwykłego jawnego, a w szczególności czy regułę podejmowania uchwał w głosowaniu jawnym imiennym może umieścić w statucie gminy. Analiza tej problematyki pozwala chyba przyjąć, że odpowiedź na postawione pytanie powinna być negatywna. Świadczy o tym w szczególności fakt, że jeśli ustawodawca dopuszcza tryb głosowania jawnego imiennego, to stanowi o tym wprost w przepisie ustawy, np. w art. 28a ust. 5 czy art. 28b ust. 4 u.s.g. Powyższa okoliczność jednoznacznie przesądza o tym, że ustawa odróżnia głosowanie jawne od głosowania jawnego imiennego. Poza tym gdyby intencją ustawodawcy było pozostawienie radzie gminy wyboru, czy podejmie uchwałę w zwykłym głosowaniu jawnym, czy też w jawnym imiennym, to zapewne posłużyłby się analogiczną konstrukcją do użytej w art. 19 ust. 1 u.s.w. Zgodnie z tym przepisem uchwały sejmiku województwa zapadają zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowego składu sejmiku, w głosowaniu jawnym lub jawnym imiennym, chyba że przepisy ustawy stanowią inaczej. Podobnie omawianą kwestię ocenił M. Cyrankiewicz 635. Zdaniem tego autora brzmienie art. 14 u.s.g. "nie pozostawia żadnych wątpliwości, że zasadą jest podejmowanie przez radę gminy uchwał w głosowaniu jawnym, a wszelkie odstępstwa od tej zasady muszą wynikać z woli ustawodawcy - chyba że ustawa stanowi inaczej". Oznacza to, że rada gminy nie może ani w statucie, ani w innej swojej uchwale wprowadzić innych kwalifikowanych form głosowania (tajne, imienne). Słusznie zauważa także W. Kisiel, że "uzasadnione są poważne wątpliwości na temat dopuszczalności wprowadzenia w statucie generalnej reguły głosowania imiennego, całkowicie wykluczającej głosowanie jawne nieimienne, albowiem byłaby to w istocie lokalna nowelizacja art. 14, do czego rada gminy nie jest upoważniona" 636. Za dyskusyjny należy jednak uznać pogląd W. Kisiela, według którego "nie budzi zastrzeżeń wprowadzenie przez radę gminy imiennego głosowania w wybranych przez siebie sprawach, w których nie ma ustawowo zastrzeżonego tajnego głosowania" 637. Stanowisko to jest bowiem niekonsekwentne i jego podstawowym mankamentem jest to, że nie daje odpowiedzi na pytanie, według jakiego klucza radni mogą wybierać sprawy, które będą rozstrzygane w zwykłym głosowaniu jawnym, a które w głosowaniu jawnym imiennym (Dolnicki Bogdan (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. III WK2016 - komentarz, stan prawny: 1 stycznia 2016 r., Copyright © 2014 - 2016 Wolters Kluwer SA)

Analiza przytoczonego wyżej komentarza wskazuje, iż autor komentarza uznaje, że głosowanie imienne może być przeprowadzane tylko w wypadkach wskazanych w przepisach rangi ustawowej.

Na analogicznym stanowisku stoi również orzecznictwo sądowoadministracyjne (por. II SA/Rz 863/06 - Wyrok WSA w Rzeszowie, II SA/Wa 30/06 - Wyrok WSA w Warszawie gdzie wskazano, co następuje. Kwalifikowaną postacią głosowania jawnego jest głosowanie imienne. Należy wskazać, że ustawa o samorządzie gminnym przewiduje imienne głosowanie jedynie w dwóch przypadkach, a mianowicie przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) z powodu nieudzielenia absolutorium z

wykonania budżetu gminy (art. 28a ust. 5 u.s.g.) oraz przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta z przyczyny innej niż nieudzielenie wójtowi absolutorium (art. 28b ust. 4 u.s.g.). Stąd też wprowadzenie w statucie gminy generalnej zasady imiennego głosowania stanowi rozwiązanie nieodpowiadające brzmieniu przepisów ustawowych.

Rozstrzygając skargę należy zawrócić uwagę na charakter statutu gminy i możliwości regulowania w nim kwestii związanych z trybem głosowania radnych. Zgodnie z art. 3 ustawy o samorządzie gminnym statut stanowi o ustroju gminy. W konsekwencji jako jeden z podstawowych aktów regulujących funkcjonowanie gminnej jednostki samorządu terytorialnego powinien on zawierać przepisy określające m. in. tryb pracy rady gminy, funkcjonowanie jej komisji, przygotowywanie i przebieg sesji rady gminy oraz zasady głosowania jawnego imiennego. Jednocześnie, statut gminy jest - stosownie do art. 40 ustawy o samorządzie gminnym - aktem prawa miejscowego, który ma przymiot przepisu powszechnie obowiązującego na obszarze gminy, wiąże jej organy i może być podstawą ich działań, w tym podejmowania uchwał przez radę gminy. Znaczenie prawne, jakie ustawodawca przypisuje statutowi gminy potwierdza obowiązek uzgodnienia z Prezesem Rady Ministrów projektu statutu gminy powyżej 300 tysięcy mieszkańców (w sprawach spornych rozstrzyga Rada Ministrów). Podkreślenia wymaga jednak, iż przepisy statutu gminy, jako aktu prawa miejscowego zajmującego odpowiednie miejsce w hierarchii aktów prawnych powinny pozostawać w zgodzie z przepisami rangi ustawowej - w tym przepisami podstawowej ustawy regulującej ustrój samorządu gminnego, jaką jest ustawa z dnia 8 marca 1990 r. W rezultacie przepisy statutu gminy, które pozostają w sprzeczności z postanowieniami wspomnianej ustawy należy traktować jako wymagające stwierdzenia nieważności przez powołany do tego organ nadzoru nad działalnością gminną.) Ustawodawca w sposób jednoznaczny uregulował na gruncie ustawy o samorządzie gminnym tryb głosowania i przypadki, w których głosowanie może być przeprowadzone imiennie. Nie można zgodzić się z twierdzeniem, iż głosowanie imienne stanowi w istocie głosowanie jawne, zaś różnica sprowadza się wyłącznie do kwestii technicznych. Głosowanie jawne imienne stanowi bowiem szczególną formę głosowania jawnego wymagającą jednoznacznej identyfikacji oddających głos radnych, przypisaną wyjątkowym, uregulowanym w ustawie przypadkom, które sprowadzają się do referendum w sprawie odwołania osoby pełniącej funkcję organu wykonawczego gminy. Dlatego, należy uznać, że rada gminy nie jest upoważniona do wprowadzenia w statucie gminy generalnej reguły głosowania jawnego imiennego.

Wnioski

Biorąc pod uwagę wyżej przytoczono stanowisko doktryny oraz sądów administracyjnych brak jest podstaw do narzucania radnym obowiązku głosowania imiennego w jakikolwiek sposób.

Radca Prawny

mgr Adam Łabuda
KR-1346