

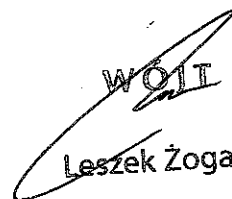
RADA GMINY GIERAŁTOWICE	
Wpłynęło dnia	1.07.2019r.
Nr	RQ. 0003. XI. 2019

Gierałtowiec, dnia 01.07.2019r.

Biuro Rady

Gminy Gierałtowiec

Wójt Gminy Gierałtowiec przekazuje w załączeniu odpowiedź na zapytania radnego Rady Gminy Gierałtowiec Pawła Klajs złożone na sesji Rady Gminy Gierałtowiec w dniu 17.06.2019r. które zawarte są w opinii prawnej radcy prawnego Józefa Maślanka z dnia 01.07.2019r.


WÓJT
Leszek Żogała

Gierałtowiec, dnia 01.07.2019r.

Pan

Leszek Żogała

Wójt Gminy Gierałtowiec

Opinia prawna w sprawie prawnych aspektów raportu o stanie gminy oraz uchwały Rady Gminy dot. udzielenia Wójtowi Gminy wotum zaufania.

I. Stan faktyczny.

Radny Rady Gminy Gierałtowiec Paweł Klajs wystąpił z poniższymi zapytaniami:

1. Czy raport jest tylko wewnętrznym dokumentem dla potrzeb gminy.
2. Czy przewiduje się możliwość poprawek raportu i opublikowaniu go ponownie.
3. Czy treść uchwały Rady Gminy w sprawie udzielenia wotum zaufania jest określona w przepisach lub rozporządzeniach.
4. Czy jest możliwy podział wotum zaufania na części w przypadku gdy w jednym roku kalendarzowym zmieniają się osoby pełniące funkcję Wójta.

II. Stan prawny.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz.U. 2019 poz. 506) w art. 28aa. określa:

1. Wójt co roku do dnia 31 maja przedstawia radzie gminy raport o stanie gminy.
2. Raport obejmuje podsumowanie działalności wójta w roku poprzednim, w szczególności realizację polityk, programów i strategii, uchwał rady gminy i budżetu obywatelskiego.
3. Rada gminy może określić w drodze uchwały szczegółowe wymogi dotyczące raportu.
4. Rada gminy rozpatruje raport, o którym mowa w ust. 1, podczas sesji, na której podejmowana jest uchwała rady gminy w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi. Raport rozpatrywany jest w pierwszej kolejności. Nad przedstawionym raportem o stanie gminy przeprowadza się debatę.
5. W debacie nad raportem o stanie gminy radni zabierają głos bez ograniczeń czasowych.
6. W debacie nad raportem o stanie gminy mieszkańcy gminy mogą zabierać głos.
7. Mieszkaniec, który chciałby zabrać głos w trybie określonym w ust. 6, składa do przewodniczącego rady pisemne zgłoszenie, poparte podpisami:
 - 1) w gminie do 20 000 mieszkańców - co najmniej 20 osób;
 - 2) w gminie powyżej 20 000 mieszkańców - co najmniej 50 osób.

8. Zgłoszenie składa się najpóźniej w dniu poprzedzającym dzień, na który zwołana została sesja, podczas której ma być przedstawiany raport o stanie gminy. Mieszkańcy są dopuszczani do głosu według kolejności otrzymania przez przewodniczącego rady zgłoszenia. Liczba mieszkańców mogących zabrać głos w debacie wynosi 15, chyba że rada postanowi o zwiększeniu tej liczby.

9. Po zakończeniu debaty nad raportem o stanie gminy rada gminy przeprowadza głosowanie nad udzieleniem wójtowi wotum zaufania. Uchwałę o udzieleniu wójtowi wotum zaufania rada gminy podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady gminy. Niepodjęcie uchwały o udzieleniu wójtowi wotum zaufania jest równoznaczne z podjęciem uchwały o nieudzieleniu wójtowi wotum zaufania.

10. W przypadku nieudzielenia wójtowi wotum zaufania w dwóch kolejnych latach rada gminy może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta. Przepisy art. 28a ust. 3 i 5 stosuje się odpowiednio.

III. Analiza prawna.

1. Rozpatrzenie raportu o stanie JST zostało przez ustawodawcę jednoznacznie powiązane z instytucją absolutorium - rada rozpatruje raport podczas sesji, na której podejmowana jest uchwała w sprawie absolutorium. Należy zatem uwzględnić terminy przewidziane do udzielenia absolutorium wynikające z ustawy finansach publicznych, tj. nie później niż 30 czerwca roku następującego po roku budżetowym. Raport rozpatrywany jest jednak w pierwszej kolejności. Dnia 31.01.2018 r. weszła w życie ustawa z 11.01.2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, która wprowadziła m.in. do ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym – dalej u.s.g., szereg nowych rozwiązań prawnych. Jedną z istotniejszych nowości wprowadzonych styczniową nowelizacją jest instytucja raportu o stanie JST.

2. Zanim raport o stanie gminy zostanie rozpatrzony podczas sesji rady gminy, musi on zostać przygotowany i przedstawiony przez wójta w terminie do 31 maja roku następującego po roku, którego dotyczy, o czym wprost stanowi przepis art. 28aa ust. 1 u.s.g. Samo rozpatrzenie raportu zostało przez ustawodawcę jednoznacznie powiązane z instytucją absolutorium. Jak bowiem stanowi w tym zakresie ust. 4 przywołanego wcześniej przepisu, rada gminy rozpatruje raport o stanie gminy podczas sesji, na której podejmowana jest uchwała rady gminy w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi. Jednocześnie wskazano, że raport rozpatrywany jest w pierwszej kolejności. Konsekwencją takiego uregulowania procedury rozpatrzenia raportu jest konieczność uwzględnienia terminów przewidzianych do udzielenia absolutorium. Oznacza to z kolei konieczność sięgnięcia do przepisów ustawy z 27.08.2009 r. o finansach publicznych – dalej u.f.p. W art. 271 u.f.p. jednoznacznie bowiem ustawodawca wskazał, że rada gminy zobowiązana jest do podjęcia uchwały w sprawie absolutorium dla wójta nie później niż 30 czerwca roku następującego po roku budżetowym.

3. Decyzja o powiązaniu procedury rozpatrzenia raportu o stanie gminy z absolutorium oznacza zatem, że zarówno debata nad raportem, jak i udzielenie wotum zaufania wójtowi muszą odbyć się na tej samej sesji co udzielenie/nieudzielenie absolutorium, tj. w corocznym terminie do 30 czerwca roku następującego po roku, którego raport dotyczy. Warto przy tym również wskazać, że ustawodawca w analizowanym przepisie art. 28aa ust. 4 u.s.g. posłużył się pojęciem sesji, podczas której mają być rozpatrzone powyższe zagadnienia. Oznacza to, że rozpatrzenie raportu i absolutorium nie musi nastąpić na jednodniowym posiedzeniu. Pod pojęciem sesji należy bowiem rozumieć czas pomiędzy jej otwarciem a zamknięciem przez przewodniczącego rady gminy.

Ustawodawca nie wyklucza w tym zakresie możliwości zarządzania przerw w trakcie takiej sesji, które mogą trwać nie tylko kilkadziesiąt minut czy kilka godzin, ale nawet kilka dni.

4. Jak stanowi zdanie trzecie art. 28aa ust. 4 u.s.g., nad przedstawionym raportem o stanie gminy przeprowadza się debatę. Jest to jeden z najistotniejszych elementów procedury rozpatrzenia przez radę gminy przedłożonego przez wójta raportu. Zgodnie z ust. 6 przywołanego powyżej przepisu w debacie nad raportem o stanie gminy mogą zabierać głos mieszkańcy gminy. Oprócz wskazanych już mieszkańców w debacie nad raportem udział biorą przede wszystkim radni, których uprawnienia w tym zakresie ustawodawca uregulował zdecydowanie szerzej niż uprawnienia samych mieszkańców. Jak bowiem stanowi przepis art. 28aa ust. 5 u.s.g., „w debacie nad raportem o stanie gminy radni zabierają głos bez ograniczeń czasowych”. Tym samym w zakresie tego rodzaju wystąpień zastosowania nie znajdują ewentualne zapisy statutowe, które regulują kwestię długości czasu wystąpień radnych.

5. Zwieńczeniem procedury rozpatrywania raportu o stanie gminy jest podjęcie przez radę gminy uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia wójtowi wotum zaufania. Analiza treści całego przepisu art. 28aa u.s.g. oraz intencji projektodawców prowadzi do wniosku, że uchwała w tym przedmiocie powinna zostać podjęta przed podjęciem uchwały w sprawie absolutorium. Jeszcze raz należy jednak przypomnieć, że całość procedury musi zostać w pełni zakończona w terminie do 30 czerwca. Analogicznie jak w przypadku uchwały w sprawie absolutorium, uchwała w sprawie udzielenia lub nieudzielenia wójtowi wotum zaufania podejmowana jest przez radę gminy bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady gminy. Co przy tym istotne, projekt uchwały w tym zakresie powinien zawierać stosowne uzasadnienie, z którego będą wynikać motywy rady gminy dla udzielenia lub też nieudzielenia wójtowi wotum zaufania. Brak uzasadnienia – zwłaszcza w sytuacji, gdy rada gminy nie udzieli wójtowi wotum zaufania – może skutkować w skrajnych przypadkach nawet stwierdzeniem przez organ nadzoru nieważności podjętej uchwały jako sprzecznej z art. 7 ustawy z 2.04.1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. W przepisie art. 28aa ust. 9 zd. 3 u.s.g. ustawodawca uregulował sytuację braku podjęcia uchwały o udzieleniu wotum zaufania. Zgodnie z tym przepisem „niepodjęcie uchwały o udzieleniu wójtowi wotum zaufania jest równoznaczne z podjęciem uchwały o nieudzieleniu wójtowi wotum zaufania”.

6. Jedną z najbardziej problematycznych sytuacji związanych z rozpatrywaniem raportu o stanie gminy będzie zawsze przypadek występujący na styku dwóch kadencji w sytuacji zmiany osoby zajmującej stanowisko wójta. Z taką sytuacją mamy do czynienia już w pierwszym roku podejmowania raportu, tj. w 2019 r. W takim bowiem przypadku należy zauważyć, że wotum zaufania będzie *de facto* udzielane za rok niemal w całości obejmujący poprzednią kadencję. O ile jednak w przypadku, gdy na stanowisko wójta zostanie wybrana na kolejną kadencję ponownie ta sama osoba, ten problem nie będzie występować (jak najbardziej zasadna i pożądana jest bowiem ocena działań podjętych przez tę osobę w danym roku kalendarzowym), o tyle ocena nowej osoby przez pryzmat jej poprzednika zawsze będzie powodować szereg kontrowersji. Pojawiają się przy tym wątpliwości, czy w takim przypadku dopuszczalne jest w ogóle podjęcie przez radę gminy uchwały w sprawie nieudzielenia wójtowi wotum zaufania. Tego, że taka uchwała jest niezbędną, nie należy w ogóle kwestionować, ustawodawca bowiem w żaden sposób nie wyłączył możliwości jej podjęcia w takich przypadkach. Mając powyższe na uwadze, zasadne wydaje się przyjęcie, że rada gminy ma możliwość nieudzielenia wójtowi wotum zaufania wyłącznie w przypadku przyjęcia oceny, że na taki stan rzeczy zasługuje działalność wójta w tym krótkim okresie roku, w którym pełnił on już swoją funkcję. Co jednak szczególnie istotne, działanie takie musi zostać wyraźnie wyartykułowane i poddane szczegółowej analizie w uzasadnieniu do poddawanego pod głosowanie projektu uchwały. W innym przypadku (tj. w sytuacji nieudzielenia wotum zaufania nowemu wójtowi na przełomie

kadencji bez szczegółowego uzasadnienia takiego działania) bardzo prawdopodobne wydaje się stwierdzenie nieważności uchwały w tym przedmiocie przez właściwy organ nadzoru.

Odpowiedzi na zapytania:

Ad.1. Raport o stanie gminy stanowi jeden z elementów wchodzących w skład katalogu nowych uprawnień przyznanych nowelizacją radnym rady gminy. Sam raport jest przygotowywany i przedstawiany przez wójta, jako organ wykonawczy gminy, jednakże to radzie gminy pozostawiono najszersze uprawnienia w tym zakresie. Konsekwencją przedstawienia raportu o stanie gminy jest bowiem obowiązek podjęcia przez radę gminy uchwały w sprawie wyrażenia wójtowi wotum zaufania. Tym samym, rada gminy mocą cytowanej nowelizacji uzyskała nowe uprawnienia kontrolne względem organu wykonawczego. Nadanie radzie gminy nowego uprawnienia w postaci rozpatrzenia raportu o stanie gminy oraz podjęcia uchwały w sprawie udzielenia wójtowi wotum zaufania spowodowało poszerzenia katalogu spraw pozostawionych do wyłącznej właściwości organu stanowiącego. W art. 18 ust. 2 u.s.g. pojawił się bowiem nowy punkt (pkt 4a), zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy m.in. rozpatrywanie raportu o stanie gminy oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia wotum zaufania z tego tytułu. Raport o stanie gminy stanowi informację publiczną, do której dostęp mają wszyscy zainteresowani jego treścią.

Ad.2. Przepisy określające zasady udzielania wotum zaufania wójtowi nie regulują procedury wprowadzania poprawek do raportu, ale zdaniem piszącego opinię organ przygotowujący raport w trakcie debaty (dyskusji) nad raportem może na bieżąco składać autopoprawki. Jeżeli w wyniku dyskusji zajdzie konieczność to możliwe jest zarządzanie przerw w trakcie takiej sesji, które mogą trwać nie tylko kilkadziesiąt minut czy kilka godzin, ale nawet kilka dni, które nie może jednak przekroczyć terminu ustawowego tj. 30 czerwca danego roku.

Ad.3. Ustawodawca nie określił wymogów jakie ma spełniać raport o stanie gminy, natomiast w ust. 3 cyt. ustawy przyznano Radzie Gminy upoważnienie do określenia w drodze uchwały szczegółowych wymogów dotyczących samego raportu, z którego Rada Gminy Gierałtowice nie skorzystała. Treść uchwały w sprawie udzielenia wotum zaufania oparta jest na przepisie cyt. ust. 4, który brzmi : Rada gminy rozpatruje raport, o którym mowa w ust. 1, podczas sesji, na której podejmowana jest uchwała rady gminy w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi. Raport rozpatrywany jest w pierwszej kolejności. Nad przedstawionym raportem o stanie gminy przeprowadza się debatę.

Ad. 4. Wotum zaufania co do zasady udzielane jest wójtowi za cały rok kalendarzowy. Dopuszczalność nieudzielenia wójtowi wotum zaufania, który pełnił funkcję tylko przez część roku byłaby możliwa w zakresie opisanym w pkt 6 opinii.

RADCA PRAWNY
Kt-1466
mgr Józef Maślanka