

Stanowisko Rady Miejskiej w Łomiankach z dnia 20.03.2012 r.
Wobec skargi na nieważność
Uchwały nr XX/116/2012 Rady Miejskiej w Łomiankach
Z dn. 31 stycznia 2012 roku w sprawie uchwalenia
Statutu Gminy Łomianki

W odpowiedzi na pismo Wojewody Mazowieckiego (syg. LEX-I.40.88.2012.MPZ) z dn. 2 marca 2012 roku, w związku ze skargą na nieważność uchwały nr XX/116/2012 Rady Miejskiej w Łomiankach z dn. 31 stycznia 2012 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Łomianki, Rada Miejska w Łomiankach wnosi o uznanie skargi za bezzasadną.

Uzasadnienie:

Strona skarżąca zarzuca Radzie podjęcie rzeczony uchwały z rażącym naruszeniem prawa materialnego, poprzez naruszenie art. 20 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (tj. Dz.U. 2001.142.1591; dalej: ustawy) oraz §7 ust. 1 i 4 Regulaminu Pracy Rady Miejskiej w Łomiankach (dalej: regulaminu).

W uzasadnieniu swego wniosku skarżący przetacza dwa zapisy z aktualnego Statutu Gminy Łomianki:

§3 ust. 2

Sesja Rady może składać się z jednego lub z kilku posiedzeń;

§7 ust. 4

W razie niedotrzymania terminów, o których mowa w ust. 1, 2 i 3 Rada może podjąć decyzję o odroczeniu sesji lub o przesunięciu określonych punktów obrad na następne posiedzenie albo o wyłączeniu ich z porządku obrad danej sesji.

Z analizy powyższych zapisów skarżący wnioskuje możliwość ogłoszenia przerwy w sesji wyłącznie w przypadku niedotrzymania terminów dostarczenia materiałów na sesję. Tym samym – wobec nie spełnienia tego warunku w czasie XX Sesji Rady Miejskiej w Łomiankach –skarżący zgłasza bezprawność ogłoszenia przerwy w sesji i nieważność uchwał podjętych po przerwie (tj. w dniu 31 stycznia br.). Dla skarżącego bowiem, obrady w dniu następnym stanowiły kolejną sesję Rady Miejskiej, wobec której nie spełniono przepisów §20 ustawy.

Strona skarżąca podnosi także zarzut, że „ani w ustawie o samorządzie gminnym, ani też w Statucie Gminy Łomianki oraz załącznikach do statutu, Rada Miejska w Łomiankach nie posiada kompetencji do zarządzenia «przerwy» w swoich obradach” (str. 2).

W odpowiedzi na powyższe Rada Miejska stwierdza, co następuje:

- 1. Należy nie zgodzić się ze stwierdzeniem skarżącego, że przepis §7 ust. 4 Regulaminu Pracy Rady Miejskiej stanowi enumeratywne wyliczenie przypadków objętych regulacją §3 ust. 2.**

Zgodnie z wykładnią językowo-logiczną prawa, przepis §7 ust. 4 nie dotyczy sytuacji ogłoszenia przerwy w sesji, lecz sytuacji niedotrzymania terminów dostarczenia projektów uchwał uprawnionym podmiotom. Mówi nam o tym nie tylko fakt umieszczenia tych dwóch przepisów w osobnych, odległych i niepowiązanych jednostkach prawotwórczych (§3 ⇔ §7); ale także sposób konstrukcji składniowej §7 ust. 4. Należy, bowiem przypuszczać, że gdyby prawodawca podzielał zdanie skarżącego, to przepis brzmiałby „*decyzję o odroczeniu sesji lub o przesunięciu określonych punktów obrad na następne posiedzenie (...) Rada może podjąć w razie niedotrzymania terminów*”, a ponadto umieszczono by go, jako *lex specialis* po zapisie §3 ust.2.

Aktualne, więc położenie §7 ust. 4, tj. w ramach przepisów dotyczących dostarczania materiałów sesyjnych, sprawia, że zgodnie z wykładnią systemową prawa należy go interpretować wyłącznie do przypadków niedostarczenia materiałów na sesję.

Potwierdza to także wykładnia celowościowa przepisu. Trudno bowiem przypuszczać, aby prawodawca ograniczał prawo ogłoszenia przerwy w sesji tylko do jednego, rzadko spotykanego przypadku i aby tak rażąco ograniczał niektóre uprawnienia przewodniczącego.

Z zastosowanych powyżej powszechnie przyjętych reguł wykładni prawa jasno wynika, że celem regulacji §7 ust. 4 nie jest ograniczenie §3 ust. 2, lecz zdefiniowanie stanu faktycznego jakim jest niedotrzymane terminów przy dostarczaniu materiałów na sesję oraz wyposażenie Rady w narzędzia chroniące przed tą sytuacją.

Bazując na powyższym, Rada Miejska w łomiankach stwierdza, że przepis §7 ust. 4 nie stanowi *lex specialis* §3 ust. 2 i nie stanowi tym samym katalogu zamkniętego przypadków, w których możliwe jest ogłoszenie przerwy w obradach sesji.

- 2. Należy nie zgodzić się ze stwierdzeniem skarżącego, że Rada nie posiada kompetencji do zarządzania przerwą w obradach.**

Wobec braku wymienionego w Regulaminie katalogu przesłanek ogłoszenia przerwy w sesji, należy odnieść się do ustawy o samorządzie gminnym.

W art. 19 ust. 2 *in primo* ustawodawca stanowi, że „zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady”.

Rada Miejska w łomiankach uważa, że pod ustawowym pojęciem „prowadzenia obrad” należy rozumieć m.in. prawo ogłaszania przez przewodniczącego przerw, szczególnie w takich wypadkach, w których zagrożone jest dalsze merytoryczne prowadzenie działalności uchwałodawczej.

Zawężenie ustawowego obowiązku prowadzenia obrad (w aspekcie zdolności przewodniczącego do ogłaszania przerw) do tylko jednego konkretnego przypadku – jak postuluje skarżący: do niedotrzymania terminów dostarczenia materiałów –stanowiłoby istotne naruszenie

ustawowych kompetencji przewodniczącego i wymuszałyby na Radzie prowadzenie obrad bez zdroworozsądkowych przerw podczas ich trwania.

Uznając zatem ogłoszenie przerwy w sesji jako legalne w myśl art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym należy uznać za bezzasadne stwierdzenie skarżącego, że posiedzenie w dniu 31 stycznia 2012 roku stanowiło osobną sesję.

W świetle bowiem powyższego posiedzenie to stanowiło dalszy ciąg sesji prowadzonej w dniu poprzednim. Wynika z tego fakt, że legalność podejmowanych uchwał nie ulega wątpliwości.

3. Do stanu faktycznego z XX Sesji Rady Miejskiej w Łomiankach nie mają zastosowania przetoczone przez skarżącego przepisy.

Rada Miejska w Łomiankach zauważa, że trudno jest określić, co należy rozumieć pod słowami „przerwa” i „posiedzenie”.

Podzielając zdanie skarżącego („Rada Miejska w Łomiankach nie posiada kompetencji do zarządzenia «przerwy» w swoich obradach”), należało by uznać, że każda, nawet krótka przerwa w obradach stanowi naruszenie §3 ust. 2 i §7 ust. 4 Regulaminu oraz art. 20 ust. 1 ustawy. Idąc, bowiem za myślą skarżącego, każde wznowienie posiedzenia, nawet po pięciominutowej przerwie, stanowi rozpoczęcie obrad nowej sesji oraz istotne naruszenie prawa. - nie istnieje, bowiem prawo do „przerw”.

Rada, zatem zauważa, że większość sesji Rady Miejskiej od roku 2001 (rok wejścia w życie obecnego Statutu) było przerywanych na krótki okres czasu. Uwzględniając ten postulat skarżącego należałoby zasądzić nieważność większości uchwał od tego czasu ustanowionych.

Rada Miejska zauważa, że nie zostało określone w praktyce, co oznacza słowo „posiedzenia”, z których może składać się sesja (§3 ust. 2).

Wnosząc logicznie, posiedzenie stanowi jakąś część składową sesji, jasno i wyraźnie wyodrębnioną od pozostałych. Należy, zatem rozważyć, co determinuje owo „wyodrębnienie”.

Przyjmując owo wyodrębnienie, jako długość przerwy, należałoby zauważyć, że nie jest możliwe precyzyjne i wspólne dla wszystkich, określenie czasu przerwy, która konstytuowałaby dwa posiedzenia, a nie dalszą część tego samego jednego posiedzenia, co przed przerwą.

Wobec powyższego Rada przyjmuje, że posiedzenie stanowi wyodrębnioną część sesji wtedy, gdy tak zadecyduje przewodniczący. Naturalnym, bowiem staje się, że aby wypełnić §3 ust. 2, przewodniczący musiałby oznajmić „zamykam/otwieram (numer) posiedzenie (numer) Sesji Rady Miejskiej”. Takie słowa nie padły podczas zaskarżonej sesji, co świadczy o tym, że procedowanie w dniu 31 stycznia stanowiło dalszy ciąg tego samego posiedzenia, co w dniu poprzednim – a nie kolejne posiedzenie.

Tym samym Rada zauważa, do stanu faktycznego z XX sesji Rady Miejskiej nie mają zastosowania przepisy §3 ust. 2 oraz §7 ust. 4 – gdyż obrady w dniu 30 i 31 stycznia stanowiły jedno posiedzenie XX Sesji Rady Miejskiej.

4. Zarzut przerwania sesji został już oddalony przez organ nadzoru – Regionalną Izbę Obrachunkową w Warszawie.

Rada pragnie na koniec zauważyć, że przerwa w obradach nastąpiła z racji poważnych zmian w projekcie uchwały Budżetowej na rok 2012 oraz bardzo późnej godziny (przerwa nastąpiła ok. 23.00). Późna pora wymusiła, zatem przeniesienie obrad na dzień kolejny.

Rada pragnie także poinformować, że zarzut ogłoszenia przerwy w sesji był podnoszony przez Burmistrza Łomianek w postępowaniu przed Regionalną Izbą Obrachunkową w Warszawie (w dn. 28 lutego 2012 roku) dotyczącego nieważności uchwały budżetowej i uchwały WPF. Pomimo podobnych argumentów, co przedstawione w omawianym piśmie skarżącego, RIO nie uznała, by przerwa była zarządzona nielegalnie.

5. Załącznik graficzny do statutu nie ma mocy ustrojowej.

Podnosząc drugi zarzut skarżącego, w którym domaga się on uznania załącznika graficznego do uchwały za niezgodnego z prawem, Rada Miejska w Łomiankach informuje:

Mapa stanowiąca załącznik do Statutu ma za zadanie obrazowe przedstawienie granic jednostek pomocniczych i granic gminy Łomianki - świadczy o tym przede wszystkim skala mapy. Przyjęcie wyższej skali, a tym samym znaczne uszczegółowienie i powiększenie rysunku, spowodowałoby przymus sporządzenia tego załącznika na niezwykle dużym arkuszu, utrudniającym rozpowszechnienie całości uchwały w jej integralnej i pełnej formie.

Rada pragnie też zauważyć, że szczegółowe granice jednostek pomocniczych zostały określone w uchwale nr XVIII/112/2004 Rady Miejskiej w Łomiankach z dn. 30 marca 2004 w sprawie utworzenia jednostek pomocniczych na terenie Miasta i Gminy Łomianki, nadania im statutów oraz wprowadzenia zmian w Statucie Miasta i Gminy Łomianki. Szczegółowy, więc zapis ulic granicznych jest zawarty w tym dokumencie.

Mapa dołączona do Statutu ma, zatem charakter poglądowy a nie ustrojowy, nie tworzy sama z siebie nowych granic jednostek pomocniczych, lecz je obrazuje.

Rada ponad to zauważa, że skarżący nie przedstawił w tym punkcie pisma żadnych dowodów przemawiających za stwierdzeniem „nie przedstawienia [na mapie] prawidłowych granic poszczególnych jednostek pomocniczych Gminy Łomianki”. Rada, więc, z wyjątkiem powyższego, nie może merytorycznie odnieść się do przedstawionego zarzutu.

Z uwagi na powyższe, Rada Miejska w Łomiankach wnosi o oddalenie skargi.

PRZEWODNICZĄCY
Rady Miejskiej w Łomiankach
Jan Grądziński
Jan Grądziński