

Komunika  
Regulaminowa 23.05.2016  
p. 13<sup>oo</sup>

Halinów 2016-04-28

Do  
Burmistrz Halinowa  
Pan Adam Ciszkowski  
Ul. Spółdzielcza 1  
05-074 Halinów

*Handwritten signature and scribbles*

URZĄD MIEJSKI w HALINOWIE  
05-074 Halinów, ul. Spółdzielcza 1  
\* 29.04.2016 \*  
podpis...*Handwritten signature*...Nr.....

**Interpelacja**

Dotyczy:

UCHWAŁA NR XLIV.415.2014 RADY MIEJSKIEJ W HALINOWIE z dnia 3 marca 2014 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu Statutu Gminy Halinów

Dotyczy

W paragrafie 35 i 71 określono między innymi zagadnienia podejmowania inicjatywy uchwałodawczej,tj.:

§ 35. Przewodniczący organizuje pracę Rady i prowadzi jej obrady, a w szczególności:

- 1) zwołuje sesje Rady i ustala projekt ich porządku,
- 2) przewodniczy obradom Rady i czuwa nad ich przebiegiem a w razie potrzeby przekazuje prowadzenie obrad jednemu z Wiceprzewodniczących,
- 3) nadzoruje obsługę kancelaryjną i biurową Rady i Komisji, a ewentualne wnioski przekazuje Burmistrzowi,
- 4) zatwierdza projekty protokołów z sesji przed przedłożeniem ich do zatwierdzenia Radzie,
- 5) przedstawia propozycje planu pracy Rady oraz, przy współpracy z Burmistrzem, zapewnia jego realizację,

**6) nadaje bieg inicjatywom uchwałodawczym skierowanym do Rady oraz występuje z inicjatywą uchwałodawczą,**

- 7) zarządza i przeprowadza głosowanie nad projektami uchwał,
- 8) podpisuje uchwały Rady,
- 9) przekazuje Burmistrzowi uchwały Rady do realizacji,
- 10) koordynuje pracę Rady, w szczególności w zakresie zadań kontrolnych Komisji,
- 11) zarządza wybór Komisji skrutacyjnej.

**.6.5. Uchwały Rady**

§ 70. 1. Sprawy będące przedmiotem obrad sesji Rada rozstrzyga w drodze podejmowanych uchwał.  
2. Uchwały Rady mają postać odrębnych dokumentów.

§ 71. 1. Z inicjatywą podjęcia uchwały przez Radę mogą występować:  
1) Przewodniczący,

- 2) Komisje,
  - 3) Burmistrz,
  - 4) grupa, co najmniej czterech Radnych.
2. W przypadku podjęcia inicjatywy uchwałodawczej przez Przewodniczącego, Komisję lub grupę Radnych, Burmistrz wyraża swoje stanowisko do projektu tej uchwały w ciągu 7 dni od dnia jej otrzymania.
3. Projekty uchwał Rady przygotowane przez Burmistrza opiniują właściwe Komisje. Opinie Komisji są odczytywane lub referowane na sesji Rady przez Przewodniczącego danej Komisji.

### Pytania

Dlaczego inicjatywę uchwałodawczą może podejmować jeden Radny?  
Jakie jest uzasadnienie ograniczenia inicjatywy innym radnym w przypadku jeden z nich ma taką możliwość Radnemu?

Czy inne uchwały niż powstałe z inicjatywy Burmistrza nie powinny zostać zaopiniowane przez Komisję? Nie wynika to z zapisów przytoczonego paragrafu.

Wnoszę o nieograniczanie inicjatywy tylko dla radnego przewodniczącego oraz wprowadzenie zasad uchwałodawczej inicjatywy obywatelskiej.

- § 72. 1. Uchwały Rady powinny być redagowane w sposób czytelny i zawierać w szczególności:
- 1) kolejny numer, datę, tytuł,
  - 2) podstawę prawną,
  - 3) postanowienia merytoryczne,
  - 4) określenie organów odpowiedzialnych za wykonanie uchwały oraz organów sprawujących nadzór nad jej realizacją,
  - 5) termin wejścia w życie uchwały, ewentualnie czas jej obowiązywania oraz uzasadnienie.

Czy artykuł 72 nie powinna znaleźć się informacja na temat konieczności przedstawienia skutków finansowych oraz informacji o odpowiedzialności za przygotowanie projektu w przypadku podjęcia inicjatywy uchwałodawczej? Zasad tworzenia i konstruowania uchwał powinny być co do zasady kompletne lub nie powinny w ogóle być ujęte, ponieważ wynika to z przepisów nadrzędnych.

Wnoszę o podjęcie prac nad zmianami w Statucie Gminy Halinów

**§ 36. Przewodniczący jest upoważniony do reprezentowania Rady na zewnątrz.**

Art. 19, ust.2 Zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. Przewodniczący może wyznaczyć do wykonywania swoich zadań wiceprzewodniczącego. W przypadku nieobecności przewodniczącego i niewyznaczenia wiceprzewodniczącego, zadania przewodniczącego wykonuje wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem

Czy w związku z postanowieniami art.19 ust.2 ustawy zapisy § 36 statutu nie nadają uprawnień większych niż określone ustawą?

Proszę o szczegółowe zdefiniowanie umocowianado reprezentacji i kompetencji?

Czy nie powinno byc np. dodane w niniejszym paragrafie : ...w ramach określonych Art. 19, ust.2.

#### Wniosek Nr 1

#### 2. Regulamin pracy biura Rady Gminy

Wnoszę o wyłączenie zasad dotyczących pracy biura rady ze statutu Gminy i stworzenie regulaminu pracy biura rady, który będzie obejmował między innymi:

- zasady i terminy informowania radnych o złożonych dokumentach do biura rady,
- zasady dystrybucji i udostępnienie dokumentów w formie repozytorium elektronicznego,
- format i formę przesyłanych informacji,
- opracowanie wzorów dokumentów dla radnych oraz mieszkańców składających wnioski/pytania w konkretnych sprawach,
- określenie zasad i terminów informowania o posiedzeniach komisji oraz udostępniania dokumentów będących przedmiotem prac komisji
- określenie zasad i zapewnienie dostępu do technologii wspomagających ( internet ),

#### Wnoszę o podjęcie prac nad zmianami w Statucie Gminy Halinów

#### Interpelacja Nr 2

Dotyczy

**UCHWAŁA NR XLI/353/10 RADY MIEJSKIEJ W HALINOWIE z dnia 8 lipca 2010 r.  
w sprawie :określenia trybu prac nad projektem uchwały budżetowej Gminy Halinów.**

Niniejsza uchwała określa tryb pracy nad projektem uchwały budżetowej oraz terminy składania wniosków przez radnych i mieszkańców.

Terminy zostały określone ale uchwała nie zawiera stwierdzenie typu:

1. w nieprzekraczalnym terminie do dnia  
czy
2. **wnioski złożone po terminie nie będą rozpatrywane w danym roku budżetowym**

Czy można zatem przyjąć, że wnioski złożone po terminie będą rozpatrywane i mogą być przedmiotem zmian budżetowych w danym roku budżetowym?

Andrzej Piekuciński



# URZĄD MIEJSKI W HALINOWIE

05-074 Halinów, ul. Spółdzielcza 1

tel. +48 22 7836020; +48 22 7836080; fax +48 22 7836107

www.halinow.pl e-mail: halinow@halinow.pl

Halinów, dn.01.06.2016 r.

WAG.0003.3.2016

**Pan Andrzej Piekuciński**  
**Radny Rady Miejskiej w Halinowie**  
**Krzewina 37A**  
**05-074 Halinów**

W odpowiedzi na Pana pismo – interpelację z dnia 28.04.2016 r. (data wpływu 29.04.2016 r.), dotyczącą Uchwały Nr XLIV.415.2014 Rady Miejskiej w Halinowie z dnia 3 marca 2014 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu Statutu Gminy Halinów, uprzejmie informuję, że Pana interpelacja została przekazana do Komisji Regulaminowej, której członkowie na posiedzeniu w dniu 23.05.2016 r. zapoznali się i omówili zgłoszone przez Pana uwagi. Podczas posiedzenia Komisji obecni byli również przedstawiciele Urzędu Miejskiego w Halinowie – Sekretarz Halinowa Pan Robert Grubek oraz Radca Prawny Pan Piotr Zakrzewski. W wyniku przeprowadzonej dyskusji oraz omówienia opinii prawnej, Komisja uznała, że nie widzi potrzeby wprowadzania zmian w Statucie Gminy Halinów. Jednocześnie w załączeniu przekazuję opinię prawną na Pana interpelację, przygotowaną przez Radcę Prawnego Pana Piotra Zakrzewskiego.

z up. Burmistrza  
SEKRETARZ HALINOWA

Robert Grubek

Do wiadomości:

1. Przewodniczący Rady Miejskiej w Halinowie – Pan Marcin Pietrusiński,
2. A/a.

Halinów 18.05.2016r.

Opinia prawna na interpelację Radnego Andrzeja Piekucińskiego

1. Stan faktyczny

28.04.2016r. Radny Andrzej Piekuciński skierował do Burmistrza Halinowa Pana Adama Ciszkowskiego interpelację dotyczącą Uchwały nr XLIV.415.2014 Rady Miejskiej w Halinowie z dnia 3 marca 2014r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu Statutu Gminy Halinów.

W przedmiotowej interpelacji zwrócił się o udzielenie odpowiedzi na następujące pytania:

1. *Dlaczego inicjatywę uchwałodawczą może podejmować jeden Radny?*
2. *Jakie jest uzasadnienie ograniczenia inicjatywy innym radnym w przypadku jeden z nich ma taką możliwość Radnemu?*
3. *Czy inne uchwały niż powstałe z inicjatywy Burmistrza nie powinny zostać zaopiniowane przez Komisję? Nie wynika to z zapisów przytoczonego paragrafu (art.71 statutu)*
4. *Czy artykuł 72 nie powinna znaleźć się informacja na temat konieczności przedstawienia skutków finansowych oraz informacji o odpowiedzialności za przygotowanie projektu w przypadku podjęcia inicjatywy uchwałodawczej? Zasad tworzenia i konstruowania uchwał powinny być co do zasady kompletne lub nie powinny w ogóle być ujęte, ponieważ wynika to z przepisów nadrzędnych.*
5. *Czy w związku z postanowieniami art.19 ust.2 ustawy zapis §36 statutu nie większych niż określone ustawą? Proszę o szczegółowe zdefiniowanie umocowania do reprezentacji i kompetencji? Czy nie powinno być np. dodane w niniejszym paragrafie : ...w ramach określonych Art. 19, ust.2.(pyt. Dotyczy uprawnień Przewodniczącego Rady)*

Mając na uwadze w/w pytania Radny wniósł o:

- *podjęcie prac nad zmianami w Statucie Gminy Halinów;*
- *nieograniczanie inicjatywy tylko dla radnego przewodniczącego oraz wprowadzenie zasad uchwałodawczej inicjatywy obywatelskiej.*

2. Przepisy prawne podlegające analizie:

**- Statut Gminy Halinów wprowadzonego Uchwałą nr XLIV.415.2014 Rady Miejskiej w Halinowie z dnia 3 marca 2014r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu Statutu Gminy Halinów.**

**§ 35.** Przewodniczący organizuje pracę Rady i prowadzi jej obrady, a w szczególności:

- 1) zwołuje sesje Rady i ustala projekt ich porządku,
- 2) przewodniczy obradom Rady i czuwa nad ich przebiegiem a w razie potrzeby przekazuje prowadzenie obrad jednemu z Wiceprzewodniczących,
- 3) nadzoruje obsługę kancelaryjną i biurową Rady i Komisji, a ewentualne wnioski przekazuje Burmistrzowi,
- 4) zatwierdza projekty protokołów z sesji przed przedłożeniem ich do zatwierdzenia Radzie,
- 5) przedstawia propozycje planu pracy Rady oraz, przy współpracy z Burmistrzem, zapewnia jego realizację,
- 6) nadaje bieg inicjatywom uchwałodawczym skierowanym do Rady oraz występuje z inicjatywą uchwałodawczą,
- 7) zarządza i przeprowadza głosowanie nad projektami uchwał,
- 8) podpisuje uchwały Rady,

- 9) przekazuje Burmistrzowi uchwały Rady do realizacji,
- 10) koordynuje pracę Rady, w szczególności w zakresie zadań kontrolnych Komisji,
- 11) zarządza wybór Komisji skrutacyjnej.

§ 36. Przewodniczący jest upoważniony do reprezentowania Rady na zewnątrz.

- § 70. 1. Sprawy będące przedmiotem obrad sesji Rada rozstrzyga w drodze podejmowanych uchwał.
2. Uchwały Rady mają postać odrębnych dokumentów.

§ 71. 1. Z inicjatywą podjęcia uchwały przez Radę mogą występować:

- 1) Przewodniczący,
  - 2) Komisje,
  - 3) Burmistrz,
  - 4) grupa, co najmniej czterech Radnych.
2. W przypadku podjęcia inicjatywy uchwałodawczej przez Przewodniczącego, Komisję lub grupę Radnych, Burmistrz wyraża swoje stanowisko do projektu tej uchwały w ciągu 7 dni od dnia jej otrzymania.
3. Projekty uchwał Rady przygotowane przez Burmistrza opiniują właściwe Komisje. Opinie Komisji są odczytywane lub referowane na sesji Rady przez Przewodniczącego danej Komisji.

§ 72. 1. Uchwały Rady powinny być redagowane w sposób czytelny i zawierać w szczególności:

- 1) kolejny numer, datę, tytuł,
  - 2) podstawę prawną,
  - 3) postanowienia merytoryczne,
  - 4) określenie organów odpowiedzialnych za wykonanie uchwały oraz organów sprawujących nadzór nad jej realizacją,
  - 5) termin wejścia w życie uchwały, ewentualnie czas jej obowiązywania oraz uzasadnienie.
2. Uchwały numeruje się podając numer sesji (cyframi rzymskimi), kolejny numer (cyframi arabskimi) i rok podjęcia uchwały.

**- ustawa z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2016.446)**

Art. 11b. [Jawność działania organów gminy]

1. Działalność organów gminy jest jawna. Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw.
2. Jawność działania organów gminy obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy i komisji rady gminy.
3. Zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich określa statut gminy.

Art. 18. [Zakres właściwości rady gminy]

1. Do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile *ustawy* nie stanowią inaczej.
2. Do wyłącznej właściwości rady gminy należy:
  - 1) uchwalanie statutu gminy;

Art. 19. [Wybór oraz odwołanie przewodniczącego i wiceprzewodniczącego rady gminy]

1. 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.
2. Zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. Przewodniczący może wyznaczyć do wykonywania swoich zadań wiceprzewodniczącego. W przypadku nieobecności przewodniczącego i niewyznaczenia wiceprzewodniczącego, zadania przewodniczącego wykonuje wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem.
3. (uchylony).
4. Odwołanie przewodniczącego i wiceprzewodniczących następuje na wniosek co najmniej 1/4 ustawowego składu rady gminy w trybie określonym w ust. 1.
5. W przypadku rezygnacji przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego rada podejmuje uchwałę w sprawie przyjęcia tej rezygnacji nie później niż w ciągu 1 miesiąca od dnia złożenia rezygnacji.
6. Niepodjęcie uchwały, o której mowa w ust. 5, w ciągu 1 miesiąca od dnia złożenia rezygnacji przez przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego jest równoznaczne z przyjęciem rezygnacji przez radę gminy z upływem ostatniego dnia miesiąca, w którym powinna być podjęta uchwała.
7. W przypadku odwołania lub przyjęcia rezygnacji przewodniczącego i wiceprzewodniczących oraz niewybrania w ich miejsce osób do pełnienia tych funkcji w terminie 30 dni od dnia przyjęcia rezygnacji albo od dnia odwołania, sesję rady gminy w celu wyboru przewodniczącego, zwołuje wojewoda. Sesja zwoływana jest na dzień przypadający w ciągu 7 dni po upływie terminu, o którym mowa w zdaniu pierwszym.
8. Sesję rady gminy, o której mowa w ust. 7, do czasu wyboru przewodniczącego prowadzi najstarszy wiekiem radny obecny na sesji, który wyraził zgodę na prowadzenie sesji.

Art. 22. [Statut gminy. Ogłoszenie statutu]

1. Organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy określa statut gminy.
2. Statut gminy podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Art. 58. [Obowiązek wskazania źródła dochodów]

1. Uchwały i zarządzenia organów gminy dotyczące zobowiązań finansowych wskazują źródła, z których zobowiązania te zostaną pokryte.
2. Uchwały rady gminy, o których mowa w ust. 1, zapadają bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady.

### 3. Analiza prawna

1. *Dlaczego inicjatywę uchwałodawczą może podejmować jeden Radny?*
2. *Jakie jest uzasadnienie ograniczenia inicjatywy innym radnym w przypadku jeden z nich ma taką możliwość Radnemu?*

Przez prawo *inicjatywy uchwałodawczej* rozumieć należy uprawnienie (a niekiedy obowiązek) określonych podmiotów do przedkładania organowi stanowiącemu (radzie) propozycji normatywnego uregulowania określonych materii w postaci projektów tych aktów

normatywnych wraz z symulacją finansową skutków ich uchwalenia, z jednoczesnym zobowiązaniem organu stanowiącego do rozpatrzenia tych projektów.

W tym miejscu konieczne jest rozróżnienie dwóch pojęć: *inicjatywy uchwałodawczej* oraz wniosku o podjęcie uchwały. *Inicjatywa uchwałodawcza* łączy się z obowiązkiem sporządzenia i przedłożenia projektu uchwały, jest zatem rozumiana szerzej niż tylko jako samo zainspirowanie przez wnioskodawcę podjęcia uchwały w danej sprawie. Należy więc odróżnić od siebie dwie grupy podmiotów: takie, którym przysługuje *inicjatywa uchwałodawcza*, a więc które sporządzają projekt uchwały i przedkładają go organowi stanowiącemu, oraz takie, które inspirowanie jedynie działania *uchwałodawcze* poprzez złożenie wniosku o podjęcie uchwały w danej kwestii. Wydaje się, iż wniosek taki może być złożony zarówno wprost do organu stanowiącego, jak też do organu wyposażonego w *inicjatywę uchwałodawczą*. Wniosek nie podlega tym wszystkim wymogom co projekt uchwały. Nie musi on więc zawierać rozwiązań szczegółowych, nie musi też spełniać określonych wymogów proceduralnych (podjęcia całego kompleksu czynności, od których zależy możliwość wniesienia uchwały pod obrady rady, na przykład uzyskanie wymaganych przez przepisy ustawy lub statutów uzgodnień, opinii, konsultacji).

Analiza przepisów ustaw samorządowych prowadzi do konkluzji, iż nie została ustanowiona ogólna zasada przyznająca prawo *inicjatywy uchwałodawczej* w pełnym zakresie przedmiotowym (a więc w każdego typu sprawie) na rzecz konkretnego podmiotu. Ustawodawca reguluje te sprawy jedynie w sposób częściowy, a więc wymienia podmioty, które w określonych kategoriach spraw mają *inicjatywę uchwałodawczą*. Robi to nie tylko w ustrojowych ustawach samorządowych, ale także w przepisach ustaw szczególnych. Jako przykład wskazać można przepis art. 179 u.fin.publ., z którego wynika wyłączna kompetencja wójta do przygotowania projektu uchwały budżetowej oraz *inicjatywa* w sprawie zmian tej uchwały, czy art. 14 ust. 4 u.plan.przestrz., zgodnie z którym wójtowi przysługuje prawo złożenia wniosku w sprawie podjęcia przez radę *gminy* uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Mając powyższe na uwadze należy uznać, iż ustawodawca szczegółową regulację problematyki *inicjatywy uchwałodawczej* pozostawił jednostkom samorządu terytorialnego, stwarzając im mechanizmy do uregulowania tej materii w statucie, brak jest bowiem wyczerpującej regulacji prawnej analogicznej do art. 118 Konstytucji dotyczącego *inicjatywy* ustawodawczej.

Do typowych rozwiązań w zakresie *inicjatywy uchwałodawczej* formułowanych w statutach należy przyznanie tej *inicjatywy* wójtowi, przewodniczącemu rady, określonej liczbowo grupie radnych, komisjom rady, a w radach, w których działają kluby radnych - także tym klubom.

Prawo *inicjatywy uchwałodawczej* na bazie przepisów powszechnie obowiązujących jak i orzecznictwa sądowego może przysługiwać:

- a) przewodniczącemu rady gminy – dotyczy ona w szczególności organizacji i funkcjonowania rady gminy; np. katalog spraw objętych tą kompetencją może zostać enumeratywnie wskazany w statucie, z uwzględnieniem problematyki wyłącznej właściwości organów gminy;
- b) pojedynczemu *radnemu* lub grupie *radnych* (np. stanowiących określony ułamek ustawowego składu rady);



- c) komisjom rady (stałym i doraźnym) - regulacje statutowe mogą ograniczyć prawo występowania z *inicjatywą uchwałodawczą* tylko do komisji doraźnych, przedmiotowe ograniczenie w stosunku do komisji stałych, zwłaszcza do obligatoryjnej komisji rewizyjnej, byłoby niezgodne z przepisami (art. 18a ust. 1 i 3 u.s.g.); dopuszczalne jest także występowanie z wnioskiem w zakresie *inicjatywy uchwałodawczej* komisji przez zespół problemowy (powołany w jej ramach) lub koła *radnych*;
- d) klubom *radnych* – przy czym istotne jest wskazanie, kto występuje w imieniu klubu w trakcie całego procesu procedowania projektu zgłoszonego w tym trybie (np. przewodniczący klubu, zastępca lub inny *radny* wchodzący w skład klubu, wskazany przez przewodniczącego);
- e) jednostkom pomocniczym gminy, jeśli zostały powołane w obrębie gminy lub w miastach na prawach powiatu w zakresie spraw, które bezpośrednio ich dotyczą; przyznanie *inicjatywy uchwałodawczej* może obejmować zarówno jednostki pomocnicze nazwane, jak i nienazwane (np. wspólnoty mieszkańców);
- f) mieszkańcom gminy (określonej liczbie mieszkańców posiadających prawo wybierania do rady, przy zastosowaniu odpowiedniego trybu wskazanego w statucie danej gminy);

Istnieje możliwość wskazania w statucie alternatywnego podmiotu do przygotowania projektu uchwały rady (np. określonej komisji stałej) w przypadku braku aktywności w tym zakresie podmiotów wyposażonych w *inicjatywę uchwałodawczą*. Należy podkreślić, że *inicjatywa* nie może dotyczyć spraw, dla których prawo zastrzega wyłączną właściwość innych podmiotów.

### Wnioski

Na bazie uregulowań zawartych w statucie jednemu radnemu nie przysługuje inicjatywa uchwałodawcza, przysługuje mu natomiast wniosek o podjęcie uchwały tj. zainspirowanie działań *uchwałodawczych* poprzez złożenie wniosku o podjęcie uchwały w danej kwestii. Przepisy rangi ustawowej nie regulują w sposób kompletny materii inicjatywy uchwałodawczej, pozostawiając ją Radzie do uregulowania w statucie. Kwestia przyznania inicjatywy uchwałodawczej jednemu radnemu jaki i grupie mieszkańców leży w kompetencjach Rady.

3. *Czy inne uchwały niż powstałe z inicjatywy Burmistrza nie powinny zostać zaopiniowane przez Komisję? Nie wynika to z zapisów przytoczonego paragrafu (art.71 statutu)*
4. *Czy artykule 72 nie powinna znaleźć się informacja na temat konieczności przedstawienia skutków finansowych oraz informacji o odpowiedzialności za przygotowanie projektu w przypadku podjęcia inicjatywy uchwałodawczej? Zasad tworzenia i konstruowania uchwał powinny być co do zasady kompletne lub nie powinny w ogóle być ujęte, ponieważ wynika to z przepisów nadrzędnych.*

Ustawa o samorządzie gminnym nie reguluje w sposób generalny kwestii opiniowania projektów uchwał przez organy rady gminy. Brak jest bowiem przepisów nakładających obowiązek uzyskania stosownych opinii komisji dla przygotowanych projektów uchwał, z dwoma wyjątkami:

- zaopiniowaniu przez komisję rewizyjną podlega wykonanie budżetu w procesie udzielania wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta absolutorium (art. 18a ust. 3 usg),

- opinii tej komisji wymaga wniosek o przeprowadzenie referendum w sprawie odwołania wójta, burmistrza lub prezydenta miasta z przyczyny innej niż nieudzielenie mu absolutorium (art. 28b ust. 2 usg).

W obu przypadkach zaopiniowaniu nie podlegają same projekty uchwał, ale dla podjęcia stosownych uchwał (tj. w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium oraz o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta, burmistrza lub prezydenta miasta z przyczyny innej niż nieudzielenie mu absolutorium) uzyskanie opinii komisji rewizyjnej jest obligatoryjne.

Zagadnienia związane z opiniowaniem projektów uchwał przez komisje rady zostały uregulowane w statutach, które przewidują taki obowiązek. Rozwiązanie to służy głębszej analizie danego projektu, lepszemu jego przygotowaniu, eliminuje błędy powstałe na poprzednim etapie jego przygotowywania, zapewnia także radnym lepsze zapoznanie się z danym projektem.

W przypadku gdy z inicjatywy uchwałodawczej korzysta inny podmiot niż wójt (burmistrz, prezydent miasta), statuty gminne, oprócz uzyskania opinii właściwych komisji na zasadach wyżej przedstawionych, przewidują konieczność przekazania danego projektu wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi) celem wydania przez niego opinii lub stanowiska w sprawie danego projektu.

Należy zwrócić uwagę, iż w przypadku aktów prawa miejscowego należy stosować obligatoryjne standardy, wprowadzone przez zasady techniki prawodawczej - załącznik do rozporządzenia prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. (Dz.U. nr 100, poz. 908), te z kolei w rozdziale I rozporządzenia przed podjęciem decyzji o przystąpieniu do przygotowania projektu ustawy nakładają obowiązek określenia przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych, organizacyjnych, prawnych i finansowych każdego z rozważanych rozwiązań;

Z kolei Art. 58 u. o.s.g. wprowadził na organy gminy, podejmujące uchwały i zarządzenia dotyczące zobowiązań finansowych, ustawowy obowiązek wskazania źródeł dochodów, z których zostaną one pokryte. Brak tego elementu w ich treści spowoduje ich uchylenie w trybie nadzoru jako niezgodnych z prawem przez regionalną izbę obrachunkową. Izba bada bowiem m.in. akty dotyczące zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jednostki samorządu terytorialnego oraz udzielania pożyczek (art. 11 ust. 1 pkt 3 u.r.i.o.). Zauważyć jednak należy, że w zasadzie przeważająca większość uchwał i zarządzeń zawiera w sobie elementy zobowiązań finansowych, co sugerowałoby konieczność poddawania tych aktów szczególnym rygorom formalnym (szczególny tryb uchwalania) i przedmiotowym (obowiązek wskazania źródeł dochodów).

### Wnioski

Z godnie z zasadami techniki prawodawczej przy tworzeniu aktów prawa miejscowego należy określić przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, organizacyjne, prawne i finansowe każdego z rozważanych rozwiązań. Należy jednak podkreślić, że rzetelna ocena skutków regulacji sprzyja stanowieniu prawa dobrej jakości, umożliwiając racjonalne podjęcie decyzji o wyborze optymalnego w danych warunkach rozwiązania. Dlatego też ocena skutków regulacji powinna być dokonywana w każdym przypadku podejmowania decyzji o przygotowywaniu aktu prawnego. Przy czym zakres tej oceny powinien być dostosowany do zakresu rozważanej regulacji.

Rozwiązanie to służy głębszej analizie danego projektu, lepszemu jego przygotowaniu, eliminuje błędy powstałe na poprzednim etapie jego przygotowywania, zapewnia także radnym lepsze zapoznanie się z danym projektem.

Z tych też względów zasadę opiniowania uchwał przez właściwe komisje tak jak w przypadku projektów uchwał przygotowanych przez burmistrza można stosować do projektów uchwał pochodzących od innych podmiotów – tym bardziej gdy krąg ten zostałby rozszerzony (o czym mowa w uwagach do pyt.1,2).

Z kolei §72 statutu może zawierać dodatkową informację, iż w przypadku gdy uchwała i zarządzenie zawiera w sobie element zobowiązania finansowego powinno zostać podane źródło dochodów z których zostaną pokryte, nie ma natomiast potrzeby wprowadzania do statutu wybranych zapisów z techniki legislacyjnej, stanowiło by to powtórzenie rozwiązań ustawowych i mogło spowodować nieczytelność zapisów statutu (będąc precyzyjnym należałoby dodać wszystkie zapisy rozdziału I od 1-7, rozdziału II, rozdziału V z wyjątkiem art.132, rozdziału VI z wyjątkiem art.141.)

*Czy w związku z postanowieniami art.19 ust.2 ustawy zapis §36 statutu nie większych niż określone ustawą? Proszę o szczegółowe zdefiniowanie umocowania do reprezentacji i kompetencji? Czy nie powinno być np. dodane w niniejszym paragrafie : ...w ramach określonych Art. 19, ust.2.*

Do zadań przewodniczącego rady *ex lege* należy wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad. Katalog zadań i funkcji określa ustawa ustrojowa, przepisy prawa administracyjnego materialnego, procesowego oraz regulacje statutowe. Dokonując klasyfikacji w oparciu o kryterium przedmiotowe, można wyróżnić działania przewodniczącego rady gminy o charakterze obligatoryjnym i subsydiarnym.

**Do zadań i funkcji przewodniczącego rady o charakterze obligatoryjnym** należy kierowanie i organizowanie pracy w radzie. Zadanie to obejmuje czynności (w tym czynności materialno-techniczne) dotyczące:

- 1) bezpośrednio organizacji sesji rady gminy, jako podstawowej formy jej funkcjonowania, w tym:
  - ustalenie porządku obrad wraz z projektami,
  - zwołanie sesji,
  - przygotowanie materiałów dla radnych na sesję, w tym ewentualnych projektów uchwał,
  - rozstrzyganie w sprawach proceduralnych na sesji, nieuregulowanych materią ustawową i statutową, w tym określanie terminów wpływu poprawek i autopoprawek,
  - przewodniczenie obradom,
  - udzielanie głosu radnym gminy, radnym jednostek pomocniczych oraz mieszkańcom,
  - podpisywanie uchwał rady gminy, w tym uchwał kierowanych do opublikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym,
  - zawiadamianie, na takich samych zasadach jak radnych, przewodniczących organów jednostek pomocniczych nazwanych i nienazwanych o sesji rady gminy;
- 2) organizowania i koordynowania pracy komisji i zespołów, przyjmowania planów pracy i sprawozdań z działalności komisji celem przedstawienia ich radzie gminy;
- 3) działań o charakterze kontrolnym, obejmujących swym zakresem:

- przyjmowanie i analizowanie oświadczeń majątkowych radnych, w tym przekazywanie wójtowi kopii oświadczeń majątkowych, które mu złożono celem publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej,
- przyjmowanie skarg i wniosków kierowanych do rady, bez możliwości ich indywidualnego rozstrzygnięcia w zakresie skarg kierowanych na działalność wójta (zgodnie z art. 229 pkt 3 k.p.a. skargi te winna rozpatrywać rada jako organ kolegialny; zadaniem przewodniczącego jest przyjęcie skargi i skierowanie jej do właściwej komisji, celem przygotowania projektu uchwały rady w zakresie uznania danej skargi przez radę gminy za zasadną lub niezasadną);

4) **reprezentowania rady gminy wewnątrz struktury gminy**, w tym w stosunkach z innymi jednostkami organizacyjnymi gminy. Uprawnienie to oznacza, że do przewodniczącego rady "mogą być kierowane pisma, które dotyczą działalności rady, bowiem to przewodniczący jest organem, który przede wszystkim decyduje o tym, co będzie przedmiotem obrad rady; NSA w postanowieniu z dnia 12 marca 2008 r. orzekł: "Pomimo, iż przewodniczący rady gminy, stosownie do treści art. 19 ust. 2 u.s.g. pełni jedynie funkcje organizacyjne - organizuje prace rady i prowadzi obrady - a organami gminy są rada gminy i wójt, to skierowanie do niego wezwania do usunięcia naruszenia prawa nie przekreśla znaczenia takiego wezwania";

5) czynności z zakresu prawa pracy wobec wójta: nawiązanie i rozwiązanie stosunku pracy z wójtem, możliwość przygotowania projektu uchwały w sprawie ustalenia wysokości wynagrodzenia, które uchwała rada gminy (zob. art. 8 u.p.s.) - oznacza to, że prerogatywa rady gminy w przedmiotowym zakresie będzie dotyczyć obszaru wskazanego w art. 11 u.p.s., tj. zgodnego oświadczenia woli pracodawcy i pracownika w zakresie nawiązania stosunku pracy oraz ustalenia warunków pracy i płacy, bez względu na podstawę prawną tego stosunku.

**Do działań o charakterze subsydiarnym przewodniczącego rady gminy należy zaliczyć reprezentowanie rady gminy na zewnątrz.** W orzecznictwie sądowo administracyjnym wyrażono pogląd, że "skoro przepisy ustawy o samorządzie gminnym tworzą konstrukcję nadzoru opartą o kontrolę legalności działalności oddzielnie każdego z organów gminy (rady oraz wójta, burmistrza lub prezydenta miasta), wyposażając każdy z nich w uprawnienie do decydowania o zaskarżeniu rozstrzygnięcia nadzorczego do sądu administracyjnego, to należy przyjąć, że w tych sprawach w imieniu rady gminy wystąpić może podmiot upoważniony przez radę, w szczególności jej przewodniczący, który z mocy art. 19 ust. 2 u.s.g. organizuje pracę rady. W sytuacji gdy rada gminy podejmuje uchwałę o zaskarżeniu rozstrzygnięcia nadzorczego do sądu administracyjnego i upoważnia przewodniczącego rady do wniesienia skargi do sądu to podmiot ten staje się *sui generis* pełnomocnikiem rady. Nie można w takiej sytuacji skutecznie dowodzić, że skarga wniesiona przez przewodniczącego rady gminy jest z tego powodu niedopuszczalna". Podkreślenia wymaga, że przewodniczący rady obligatoryjnie musi wywieść prawo złożenia skargi do sądu administracyjnego w imieniu rady gminy w upoważnieniu udzielonym mu w uchwale rady, ponieważ tylko w takiej formie rada jest uprawniona do wyrażania swej woli, *acontrario* przeniesienie przedmiotowej kompetencji w inny sposób jest działaniem *z obejściem prawa*. W pozostałym zakresie przewodniczący rady gminy nie może reprezentować rady gminy *w stosunkach zewnętrznych*, bowiem jest to kompetencja *ex lege* przyznana wójtowi ( art. 31 u.s.g.). Należy jednak zaznaczyć, że zgodnie z art. 28g ust. 5 u.s.g. wezwanie sądu do odbycia kary pozbawienia wolności albo aresztu przez wójta sąd przesyła przewodniczącemu rady.

Dokonując enumeracji negatywnej, należy wskazać, że w zakresie zadań i kompetencji przewodniczącego rady nie mieści się:

- rozstrzygnięcie o poprawności uwag, wniosków, zgłoszonych poprawek do protokołu;

- uprawnienie do samodzielnego rozpatrywania skarg;
- stosowanie środków dyscyplinujących radnych;
- sprawowanie funkcji kontroli i nadzoru nad działalnością organów jednostek pomocniczych, w tym stosowanie środków nadzorczych w stosunku do tych jednostek;
- składanie w imieniu gminy oświadczeń woli, działanie w charakterze oskarżyciela posiłkowego, reprezentowanie gminy jako pokrzywdzonego w postępowaniach karnych toczących się przeciwko wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) jako aktualnie sprawującemu funkcję organu wykonawczego gminy;
- określanie powinności radnego w sposób odmienny od wskazanego przez ustawodawcę w ustawie o samorządzie gminnym obowiązku radnego (np. w drodze uchwały rady gminy, której projektodawcą jest przewodniczący rady jako podmiot posiadający inicjatywę uchwałodawczą);
- nadzorowanie pracy biura rady, ingerowanie w prace urzędu gminy, w tym w szczególności wydawanie poleceń służbowych pracownikom urzędu gminy.

#### Wnioski:

Do kompetencji Przewodniczącego Rady nie należy prawo do reprezentowania Rady na zewnątrz, z wyjątkiem obligatoryjnego prawa do złożenia skargi do sądu administracyjnego w imieniu rady z upoważnienia udzielonego mu w uchwale organu stanowiącego, gdyż tylko w takiej formie organ ten jest uprawniony do wyrażenia swojej woli. Przeniesienie przedmiotowej kompetencji w inny sposób jest działaniem sprzecznym z prawem. W pozostałym zakresie przewodniczący nie może reprezentować rady na zewnątrz, bowiem jest to kompetencja z mocy prawa przynależna organowi wykonawczemu.

O ile więc zapis statutu w swojej treści wprowadza w błędną interpretację co do uprawnień Przewodniczącego, może zostać doprecyzowany.

Radca Prawny  
*Piotr Zakrzewski*