

**UCHWAŁA NR XXXVI/443/2016
RADY MIASTA GORZOWA WLKP**

z dnia 29 listopada 2016 r.

w sprawie rozstrzygnięcia wniosku złożonego w trybie art. 241 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz. U. z 2016 r., poz. 23 ze zm.).

Na podstawie art. 242 w zw. z art. 244 i art. 247 oraz art. 238 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz. U. z 2016 r., poz. 23 ze zm.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. 2016 r., poz. 446 ze zm.) uchwala się, co następuje :

§ 1. Rada Miasta Gorzowa Wlkp. po rozpoznaniu wniosku złożonego w trybie art. 241 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz. U. z 2016 r., poz. 23 ze zm.) postanawia zająć stanowisko w sprawie w sposób określony w uzasadnieniu do niniejszej uchwały.

§ 2. Zobowiązuje się Przewodniczącą Rady do zawiadomienia wnioskodawcy o sposobie załatwienia sprawy.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Miasta

Sebastian Pieńkowski

Załącznik do Uchwały Nr XXXV/443/2016
Rady Miasta Gorzowa Wlkp
z dnia 29 listopada 2016 r.

Uzasadnienie

W dniu 15 września 2016 r. wpłynął do prezydenta Miasta Gorzowa wniosek w drodze elektronicznej od [] o udostępnienie informacji publicznej i usprawnienie pracy rady. Prezydent Miasta pismem z dnia 10 października 2016 r. przekazał Radzie Miasta Gorzowa Wlkp. do załatwienia zgodnie z właściwością wniosek dotyczący organizacji pracy Rady Miasta Gorzowa Wlkp. złożony w trybie art. 241 kpa.

Przedmiotem ww. wniosku złożonego w trybie kpa była:

1. prośba o wprowadzenie zasady (jak w urzędach, placówkach, zakładach pracy) podpisywania list obecności przez radnych również na zakończenie sesji, co byłoby podstawą do uznania obecności na sesji i wypłacenia całej diety,
2. prośba o wprowadzenie do savoir-vivre'u posiedzeń Rady Miasta, aby Prezydent Miasta i jego zastępcy, opuszczając sesję przed zakończeniem, również informowali o tym fakcie,
3. prośba o prowadzenie na BIP zestawienia dot. nieobecności każdego radnego z każdej sesji na bieżąco począwszy od najbliższej zawierającego:
 - a.nr i datę sesji Rady Miasta Gorzowa Wlkp.,
 - b.nieobecność radnego/radnej na sesji,
 - c.adnotację o przedłożeniu (lub nie) usprawiedliwienia oraz uznania (bądź nie) usprawiedliwienia,
 - d.wysokości diety wypłaconej za każdy miesiąc,
 - e.skany przedstawionych usprawiedliwień,
4. prośba o zestawienie list obecności na sesjach Rady Miasta Gorzowa Wlkp. z każdej sesji na bieżąco począwszy od najbliższej wraz z listą radnych biorących udział w pierwszym i ostatnim głosowaniu na danej sesji.

Wnioskodawczynie wskazała, że powyższe pozwoli na ocenę wykonywania przez radnych mandatu oraz ocenę traktowania przez organ wykonawczy swoich obowiązków.

Zgodnie z art. 241 kpa przedmiotem wniosku mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności.

Wniosek ma na celu "ulepszenie istniejącego stanu rzeczy" (J. Starościak (w:) E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks...*, s. 314). W szczególności może się on odnosić do ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności. Przedmiotem wniosku mogą być wszelkie czynności prawne, (m.in.

ogólne i indywidualne akty administracyjne) i faktyczne lub też brak czynności, np. bezczynność, zaniechanie (Z. Janowicz, *Kodeks...*, s. 533). Artykuł 241 wymienia przedmiot wniosku tylko przykładowo. Ponadto użyte w nim pojęcia mają charakter niedookreślony i nieostry, w związku z tym przedmiot wniosków traktowany jest niezwykle szeroko.

Zgodnie z art. 244 kpa w sprawie terminu załatwienia wniosku stosuje się przepis art. 237 § 1 kpa (do miesiąca). O sposobie załatwienia wniosku zawiadamia się wnioskodawcę.

Zawiadomienie o sposobie załatwienia wniosku powinno zawierać: oznaczenie organu, od którego pochodzi, wskazanie, w jaki sposób wniosek został załatwiony, oraz podpis z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego osoby upoważnionej do załatwienia wniosku lub, jeżeli zawiadomienie sporządzone zostało w formie dokumentu elektronicznego, powinno być opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Zawiadomienie o odmownym załatwieniu wniosku powinno zawierać ponadto uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o treści art. 239 kpa.

Zgodnie z art. 246 § 1 kpa wnioskodawcy niezadowolonemu ze sposobu załatwienia wniosku służy prawo wniesienia skargi w trybie określonym Działem VIII Rozdział 2 kpa (art. 227 i następane).

Przechodząc do rozstrzygnięcia niniejszego wniosku należy podnieść co następuje.

Rada Miasta Gorzowa Wielkopolskiego nie widzi potrzeby wprowadzenia zasady (jak w urzędach, placówkach, zakładach pracy) podpisywania list obecności przez radnych również na zakończenie sesji, co byłoby podstawą do uznania obecności na sesji i wypłacenia całej diety.

Zgodnie z art. 24 ustawy o samorządzie gminnym radny jest obowiązany brać udział w pracach rady gminy i jej komisji oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany. Obowiązek ten został powtórzony w uchwale nr VII/58/2003 Rady Miejskiej Gorzowa Wielkopolskiego z dnia 17 lutego 2003 r. w sprawie Statutu Miasta Gorzowa Wielkopolskiego w § 70, który stanowi, że radny jest obowiązany brać udział w pracach rady i jej organów oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany.

Pracodawca obowiązany jest zwolnić radnego od pracy zawodowej w celu umożliwienia mu brania udziału w pracach organów gminy. Na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych. Wysokość diet przysługujących radnemu nie może przekroczyć w ciągu miesiąca łącznie półtorakrotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 2030 i 2199 oraz z 2016 r. poz. 178). Rada Ministrów określa, w drodze rozporządzenia, maksymalną wysokość diet przysługujących radnemu w ciągu miesiąca, uwzględniając liczbę mieszkańców gminy, przy czym kwota wymieniona w ust. 6 oznacza maksymalną wysokość diet w gminach o największej liczbie mieszkańców. Rada gminy przy ustalaniu wysokości diet radnych bierze pod uwagę funkcje pełnione przez radnego.

Kwestię diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych radnym Rady Miasta Gorzowa Wielkopolskiego reguluje uchwała nr LXII/712/2005 Rady Miasta Gorzowa Wielkopolskiego z dnia 24 listopada 2005 r. w sprawie wysokości diet radnych Rady Miasta oraz zwrotu kosztów podróży służbowych radnych. Przedmiotowa uchwała ustala wysokość zryczałtowanych diet przewodniczącego i wiceprzewodniczących Rady Miasta, przewodniczącego i wiceprzewodniczących Komisji Rady Miasta oraz radnych, a także podstawę naliczania diet. Zgodnie z uchwałą diety przysługują radnym za pracę co najmniej w dwóch komisjach (z wyłączeniem przewodniczącego, którego ten obowiązek nie dotyczy). Wyplata diet radnych następuje „z dołu” do dnia 6-go następnego miesiąca po upływie okresu rozliczeniowego dla diet.

Zgodnie z uchwałą za każdą nieusprawiedliwioną nieobecność radnego na posiedzeniu Rady Miasta lub komisji potrąca się 10% zryczałtowanej diety. W uzasadnionych przypadkach Przewodniczący Rady Miasta może usprawiedliwić nieobecność radnego.

Zgodnie z § 43 ust. 2 pkt 1) uchwały nr VII/58/2003 Rady Miejskiej Gorzowa Wielkopolskiego z dnia 17 lutego 2003 r. w sprawie Statutu Miasta Gorzowa Wielkopolskiego **po otwarciu obrad Przewodniczący obrad stwierdza na podstawie listy obecności prawomocność obrad**; w przypadku braku quorum stosuje się odpowiednio § 41 Statutu, który stanowi, że w przypadku stwierdzenia braku quorum w momencie rozpoczęcia procedury głosowania uchwał Przewodniczący przerywa obrady i zarządza zwołanie radnych. Jeżeli nie można zwołać quorum, Przewodniczący wyznacza nowy termin posiedzenia tej samej sesji, z tym że uchwały podjęte do tego momentu zachowują moc. Fakty przerwania obrad oraz imiona i nazwiska nieobecnych radnych odnotowuje się w protokole. Każdemu radnemu przysługuje złożenie wniosku o charakterze formalnym, w szczególności w celu sprawdzenia quorum.

Zgodnie z § 49 ust. 1 Statutu **wcześniejsze opuszczenie sesji przez radnego wymaga poinformowania Przewodniczącego obrad**. Przy czym zgodnie z § 50 ust. 2 Statutu czas od otwarcia sesji do jej zakończenia uważa się za czas trwania sesji.

Z sesji Rady sporządzany jest protokół, w którym odnotowuje się stwierdzenie prawomocności obrad, porządek obrad, uchwały oraz podstawowe informacje o przebiegu posiedzenia, w tym treść wystąpień i wyniki głosowania. Załącznikami do protokołu są:

- 1) uchwały Rady wraz z uzasadnieniami i opisami,
- 2) protokoły Komisji Skrutacyjnej oraz karty głosowania tajnego,
- 3) **listy obecności radnych** i zaproszonych gości,
- 4) interpelacje i oświadczenia złożone na piśmie.

Zgodnie z § 71 Statutu **radni potwierdzają swoją obecność na sesjach i posiedzeniach komisji podpisem na liście obecności**.

Radny, w ciągu 7 dni od daty odbywania się sesji rady lub posiedzenia komisji winien usprawiedliwić swoją nieobecność składając stosowne pisemne wyjaśnienia na ręce Przewodniczącego rady lub przewodniczącego Komisji.

Analiza ww. przepisów dotyczących obecności radnych na sesji Rady Miasta Gorzowa Wielkopolskiego prowadzi do wniosku, że **tylko nieusprawiedliwiona nieobecność radnego** na posiedzeniu Rady Miasta lub komisji daje podstawę do potrącenia 10% zryczałtowanej diety. W każdym innym przypadku, gdy radny opuszcza obrady po rozpoczęciu sesji lub komisji po poinformowaniu Przewodniczącego, lub też gdy usprawiedliwia nieobecność w terminie 7 dni Przewodniczącemu rady lub przewodniczącemu Komisji na piśmie, potrącenie diety nie ma podstawy prawnej. Należy też pamiętać, że w uzasadnionych przypadkach Przewodniczący Rady Miasta może usprawiedliwić nieobecność radnego (taką możliwość daje mu bowiem Statut). Tym samym generowanie kolejnych list obecności w trakcie trwania sesji rady miasta/komisji rady miasta jest bezcelowe i nie ma wpływu na prawo do diety radnych. Co więcej będzie powodować niepotrzebną przerwę w trakcie obrad, co spowoduje ich wydłużenie, będzie trudne do wykonania organizacyjnie i czasochłonne.

Jednakże mając na uwadze zapotrzebowanie społeczne Rada Miasta podejmie stanowisko w sprawie umożliwienia publikowania na BIP z każdej sesji na bieżąco począwszy od 1 marca 2017 r. zintegrowanych pakietów z wynikami wszystkich pakietów głosowań na danej sesji i podczas obrad komisji Rady Miasta. Powyższe narzędzie oprócz, udostępnienia transmisji na żywo z obrad rady miasta dodatkowo ułatwi ocenę wykonywania przez radnych mandatu przez ogół społeczności lokalnej. W związku z tym, że do umożliwienia publikowania danych na BIP niezbędnych jest przeprowadzenie szeregu prac organizacyjno – technicznych termin wdrożenia określony na dzień 1 marca 2017 r. jest terminem realnym i właściwym.

Odnosząc się do prośby o wprowadzenie do savoir-vivre'u posiedzeń Rady Miasta, aby Prezydent Miasta i jego zastępcy, opuszczając sesję przed zakończeniem, również informowali o tym fakcie Rada Miasta nie widzi potrzeby nakładania na Prezydenta Miasta i jego pracowników takiego obowiązku.

Zgodnie z § 23 uchwały nr VII/58/2003 Rady Miejskiej Gorzowa Wielkopolskiego z dnia 17 lutego 2003 r. w sprawie Statutu Miasta Gorzowa Wielkopolskiego:

1. Prezydent miasta wykonuje uchwały rady miasta i zadania określone przepisami prawa.
2. Prezydent, jego zastępcy, skarbnik miasta i sekretarz miasta współpracują z komisjami, a w szczególności zapewniają:
 - 1) przedstawianie projektów uchwał kierowanych przez prezydenta pod obrady rady;
 - 2) informowanie komisji o stanowisku prezydenta oraz jego pracach podejmowanych w sprawach będących przedmiotem działania komisji;
 - 3) informowanie radnych o podejmowanych w urzędzie pracach koncepcyjnych i projektowych.
3. Prezydent udziela radnym pomocy niezbędnej dla wykonania mandatu, a w szczególności:

- 1) dostarcza dostępne materiały;
- 2) zapewnia udział kompetentnych przedstawicieli urzędu lub miejskich jednostek organizacyjnych w spotkaniach radnych z mieszkańcami.

4. Prezydent miasta uczestniczy w sesjach rady miasta. W przypadku nieobecności, prezydent wyznacza zastępcę prezydenta zastępującego go i informuje przewodniczącego rady miasta o przyczynach swojej nieobecności.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku w sprawie pod sygn. akt IV SA/Po 711/13 zapis w statucie gminy zobowiązujący burmistrza lub inne wskazane przez niego osoby do udziału w sesjach rady gminy nie łamie prawa.

Sąd uznał natomiast za nieuprawnioną regulację, na mocy której rada w każdym przypadku może zobowiązać burmistrza do osobistej obecności podczas sesji. Mogłoby to, w ocenie WSA, doprowadzić do paraliżu wykonywania przez niego obowiązków. Taka regulacja przeczyłaby ponadto instytucji pełnomocnika, którą zgodnie z prawem przewidziano w statucie gminy.

W ocenie sędziów, rada mogła przyznać burmistrzowi prawo zobowiązania jego zastępców, sekretarza, skarbnika, kierowników referatów, pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych do referowania określonej sprawy i udzielania wyjaśnień na sesjach rady.

Z powyższego wynika, że zapisy statutu są zgodne z prawem i wystarczające do prawidłowego współdziałania władzy uchwałodawczej i wykonawczej. Należy zauważyć, że rada miasta nie ma również kompetencji do nakładania na Prezydenta Miasta i jego zastępców, opuszczających sesję przed jej zakończeniem, obowiązku informowania o tym fakcie. Zgodnie z art. 30 ustawy o samorządzie gminnym Wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Do zadań wójta należy w szczególności:

- 1) przygotowywanie projektów uchwał rady gminy;
- 1a) opracowywanie programów rozwoju w trybie określonym w przepisach o zasadach prowadzenia polityki rozwoju;
- 2) określanie sposobu wykonywania uchwał;
- 3) gospodarowanie mieniem komunalnym;
- 4) wykonywanie budżetu;
- 5) zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych;

Nie ma wśród tych zadań uczestnictwa w sesjach, choć jak wskazano powyżej orzecznictwo (jednakże niejednolite w powyższym zakresie) dopuszcza nałożenie takiego obowiązku, to jednak nałożenie obowiązku usprawiedliwienia wcześniejszego opuszczenia sesji nie ma żadnej podstawy prawnej i jest zbyt daleko idące, zważywszy na okoliczność, że zwyczajowo do końca sesji pozostają: wyznaczony zastępca Prezydenta Miasta, dyrektorzy wydziałów/kierownicy biur posiadający niezbędną wiedzę w zakresie działalności gminy.

Odnosząc się do prośba o prowadzenie na BIP zestawienia dot. nieobecności każdego radnego z każdej sesji na bieżąco poczynawszy od najbliższej zawierającego:

nr i datę sesji Rady Miasta Gorzowa Wlkp.,
nieobecność radnego/radnej na sesji,
adnotację o przedłożeniu (lub nie) usprawiedliwienia oraz uznania (bądź nie) usprawiedliwienia,
wysokości diety wypłaconej za każdy miesiąc,
skanu przedstawionych usprawiedliwień,

Rada Miasta Gorzowa Wlkp. nie widzi takiej potrzeby. W pierwszej kolejności należy podnieść, że publikowanie na stronach BIP informacji o głosowaniach na sesji lub komisjach rady miasta pozwoli na jednoznaczne ustalenie kto i w jakich głosowaniach brał udział oraz jak głosował co idzie znacznie dalej niż inicjatywa wnioskodawcy. Po drugie wysokość diet radnych publikowana jest na stronach BIP w zakładce oświadczenia majątkowe. Każdy ma nieograniczony dostęp do ww. oświadczeń radnych i może o każdej porze zapoznać się z ich treścią, w tym wysokością otrzymanych przez konkretnego radnego diet. Publikowanie dodatkowo tych informacji w innym zestawieniu (proponowanym przez wnioskodawczynię) jest niczym nieuzasadnione i beżcelowe.

Rada miasta również nie widzi potrzeby tworzenia zestawień zawierających adnotację o przedłożeniu (lub nie) usprawiedliwienia oraz uznania (bądź nie) usprawiedliwienia jako publikowania na BIP skanu przedstawionych usprawiedliwień. Zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa. Usprawiedliwienia radnych zawierają w swej treści niejednokrotnie wątki z życia prywatnego, dotyczące przyczyn zdrowotnych czy też osobistych. Publikowanie treści usprawiedliwień mogłoby naruszyć dobra osobiste radnych co wiąże się z odpowiedzialnością odszkodowawczą.

W związku z podjęciem decyzji o umożliwieniu publikowania na stronach BIP od dnia 1 marca 2017 r. informacji o głosowaniach na sesji lub komisjach rady miasta Rada Miasta nie widzi również potrzeby tworzenia zestawień list obecności na sesjach Rady Miasta Gorzowa Wlkp. z każdej sesji na bieżąco począwszy od najbliższej wraz z listą radnych biorących udział w pierwszym i ostatnim głosowaniu na danej sesji.

Zgodnie z art. 246 § 1 kpa wnioskodawcy niezadowolonemu ze sposobu załatwienia wniosku służy prawo wniesienia skargi w trybie określonym Dziale VIII Rozdział 2 kpa (art. 227 i następne).