

Bielsk Podlaski, dnia 18.09.2023 r.

Opinia prawna

Dotycząca: zgodności z prawem projektu grupy radnych dot. uchwały w sprawie zmiany Statutu (§60 ust. 3 pkt 1 i § 63 ust. 1)

Podstawa prawna:

- 1) ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.), dalej jako „u.s.g.”;
- 2) rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz.U.2016.283)
- 3) Uchwała nr XLVI/303/14 Rady Miasta Bielsk Podlaski z dnia 24 czerwca 2014 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Bielsk Podlaski (Dz. Urz. Woj. Podl. z 2023 r. poz. 2479, poz. 3579, poz. 4574).

Stan faktyczny:

Grupa radnych, spełniająca wymogi z §70 ust. 1 pkt 3 Statutu Miasta Bielsk Podlaski, wystąpiła z inicjatywą podjęcia uchwały w sprawie zmiany Statutu Miasta Bielsk Podlaski poprzez dopisanie w

- § 60 ust. 3 pkt 1 w brzmieniu:

„1) trybuna obywatelska”

- §63 ust.1 w brzmieniu:

„1. Mieszkańcy Miasta po uprzednim zgłoszeniu się przed sesją mogą na sesji- w ramach trybuny obywatelskiej- zabierać głos w ważnych dla miasta sprawach. Podczas sesji:

1) nie może wystąpić więcej niż 5 osób;

2) czas jednego wystąpienia w ramach trybuny obywatelskiej nie może przekroczyć 5 minut;

3) w uzasadnionych przypadkach przewodniczący obrad może ten czas przedłużyć”.

Stanowisko radcy prawnego:

1. Przedłożony projekt uchwały wymaga poprawienia pod względem redakcyjnym:

- 1) Z uwagi na zmiany dokonane podczas sesji Rady Miasta w sierpniu 2023 r. należy w §1 poprawić oznaczenie zmienianego Statutu.

W uchwale Nr XLVI/303/14 Rady Miasta Bielsk Podlaski z dnia 24 czerwca 2014 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Bielsk Podlaski (Dz. Urz. Woj. Podl. z 2023 r., poz. 2479, poz. 3579, poz. 4574)

- 2) Projekt uchwały powołuje jako podstawę prawną 18 ust. 2 pkt 1 u.s.g., co jest prawidłowe, należy jedynie uwzględnić zmiany ustawy u.s.g. poprzez dodanie poz. 1463 i poz. 1688.

- 3) W uchwale brak jest zapisu:

„§ 2. Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego”.

- 4) Proponowany zapisu § 60 ust. 3 pkt 1 powinien być dodany jako pkt 3 do § 60 ust. 3 nie jako pkt 1 do § 60 ust. 3.

Podstawą prawidłowej nowelizacji uchwały jest art. 82 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz.U.2016.283 z późn. zm.), który stanowi, iż „Zmiana (nowelizacja) ustawy polega na uchyleniu niektórych jej przepisów, zastąpieniu niektórych jej przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu lub na dodaniu do niej nowych przepisów”. Zgodnie z powyższym „Zmieniać można tylko przepisy obowiązujące w dniu wejścia w życie przepisu zmieniającego. Nadawanie nowej treści przepisowi, który wcześniej uchylono, jest niedopuszczalne. W takiej sytuacji należy dodać nowy przepis, a nie zmieniać przepis wcześniej uchylony”- Wierczyński Grzegorz, Komentarz do rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", [w:] Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, wyd. II, WK 2016.

- 5) Proponowane zmiany Statutu powinny być ujęte w punktach, nie w ustępach, a przed § należy wstawić „w” (mając na uwadze również powyższe rozważania) prawidłowe zapisy powinny wyglądać w następujący sposób:

- 1) w § 60 ust. 3 po pkt 2 dodaje się pkt 3 w brzmieniu:
- 2) w § 63 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

- 6) W § 63 ust. 1 pkt 3 należałoby zmienić sformułowanie „ten czas” na sformułowanie „czas określony w pkt 2”

2. Przedmiotem regulacji jest ustalenie obowiązku udzielania głosu mieszkańcom Miasta Bielsk Podlaski na sesjach Rady Miasta w ramach punktu porządku obrad pn „trybuna obywatelska”

Zgodnie z aktualnym stanem prawnym, obowiązujące przepisy ustawowe i ustrojowe nie formułują obowiązku, aby każdy zainteresowany mieszkaniec Miasta mógł wystąpić publicznie w trakcie obrad Rady Miasta. W praktyce jednak w wielu wypadkach statuty regulują możliwość zabrania głosu przez mieszkańców, czy to w formie udzielania głosu mieszkańcom przez przewodniczącego, prawa do zabrania głosu od wyrażenia zgody przez radę, czy też właśnie wyodrębnionego punktu w porządku obrad w którym każdy zainteresowany mieszkaniec ma prawo zabrać głos na forum rady, i zaprezentować swoje wnioski.

Z drugiej zaś strony należy mieć też na uwadze art. 23 ust. 1 zd. 2 u.s.g., który stanowi, iż „Radny utrzymuje stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami, a w szczególności przyjmuje zgłaszane przez mieszkańców gminy postulaty i przedstawia je organom gminy do rozpatrzenia, nie jest jednak związany instrukcjami wyborców”. Niewątpliwie utrzymywanie więzi z mieszkańcami i ich organizacjami obejmuje nie tylko przyjmowanie zgłaszanych przez mieszkańców gminy postulatów i przedstawiania ich organom gminy do rozpatrzenia, ale i informowanie ich o działaniach organów gminy, podejmowanych w celu rozpatrzenia tych wniosków i postulatów (E. Olejniczak-Szałowska, Ustawowe..., s. 3 i n.). Zgodnie z poglądami doktryny „Nakładając na radnego obowiązek utrzymywania stałej więzi z mieszkańcami oraz ich organizacjami, ustawodawca nie określił jednak zasad, form ani metod tych kontaktów, pozostawiając to unormowaniom statutowym, jako sprawę z zakresu organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy rady i jej organów (art. 22 u.s.g.). Unormowania te opierają się na założeniu, że głównymi celami tych kontaktów są:

- 1) przyjmowanie postulatów, wniosków, skarg i zażaleń oraz uwag i propozycji wyborców;
- 2) informowanie wyborców o aktualnej sytuacji gminy oraz celach, kierunkach i formach działania jej organów;
- 3) konsultowanie ważniejszych zamierzonych przez radę i zarząd rozstrzygnięć oraz informowanie o już podjętych uchwałach i decyzjach, ich wyjaśnianie i propagowanie;
- 4) zachęcanie wyborców do współdziałania w realizacji zadań i programów działania gminy;
- 5) informowanie ich o swojej działalności w radzie oraz w innych organach samorządowych, do których radny został wybrany lub desygnowany.

Do najbardziej rozpowszechnionych form realizacji tego obowiązku należą: okresowe bezpośrednie spotkania z ogółem wyborców (niektóre statuty i regulaminy rad ustalają nawet minimalną liczbę tych spotkań w ciągu roku), udział radnego w zebraniach różnych gremiów samorządowych (zebraniach wiejskich, zebraniach samorządu mieszkańców itp.), pełnienie dyżurów w okręgu wyborczym lub w siedzibie organów gminy, w ustalonych i podanych do wiadomości wyborców terminach, jak również - na zaproszenie stosownych władz - uczestnictwo w zebraniach organizacji społecznych, zawodowych i politycznych działających na terenie gminy"- . Jyż Gabriela, Pławecki Zbigniew, Szewc Andrzej, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. IV. W związku z powyższym Rady ma być swoistym mostem między mieszkańcami a organami gminnymi.

3. Uwagi co do treści zapisu

- 1) Sama treść projektowanego zapisu § 60 ust. 3 pkt 1 nie budzi wątpliwości oprócz ujęcia jej w odpowiedniej jednostce redakcyjnej,
- 2) Treść projektowanego zapisu § 63 ust. 1 Statutu brzmi:

„1. Mieszkańcy Miasta po uprzednim zgłoszeniu się przed sesją mogą na sesji- w ramach trybuny obywatelskiej- zabierać głos w ważnych dla miasta sprawach. Podczas sesji:

- 1) nie może wystąpić więcej niż 5 osób;*
- 2) czas jednego wystąpienia w ramach trybuny obywatelskiej nie może przekroczyć 5 minut;*
- 3) w uzasadnionych przypadkach przewodniczący obrad może ten czas przedłużyć”.*

Na wstępie należy zaznaczyć, iż w ocenie radcy prawnego zmiana zapisu § 63 ust. 1 Statutu ograniczy możliwość wypowiedzania się osób spoza Rady, ale nie będących mieszkańcami Miasta Bielsk Podlaski, a którzy chcieliby zabrać głos w trakcie Sesji. W praktyce zmiana zapisu §63 ust. 1 spowoduje, że na sesji Rady Miasta nie będą mogli zabrać głosu takie osoby jak posłowie i senatorowie spoza okręgu wyborczego, przedstawiciele innych organów samorządowych bądź państwowych, przedstawiciele organizacji pozarządowych i inni zaproszeni goście.

Mając powyższe na uwadze, zapisy dotyczące trybuny obywatelskiej mogłyby być dodane w § 63 jako ust. 1 b, pozostawiając tym samym § 63 ust. 1 bez zmian, co powodowałoby, że o możliwości wypowiedzania się osób spoza Rady niebędącymi mieszkańcami Miasta nadal decydowałby przewodniczący obrad.

Treść propozycji należy poddać bardziej szczegółowej analizie z uwagi na konieczność zapewnienia spójności wewnętrznej Statutu oraz ustalić tryb postępowania, który nie budziłby wątpliwości natury prawnej jak i faktycznej m. in. .

- w przedmiotowym zapisie brak jest informacji do kogo mieszkańcy mają zgłaszać chęć wypowiedzania się na sesji w ramach trybuny obywatelskiej,

- co w przypadku gdy na jednej sesji zgłosi się więcej niż 5 osób chętnych do zabrania głosu- kto będzie decydował, które osoby będą mogły się wypowiedzieć i w jakiej kolejności,
- w jaki sposób będzie następowało zgłoszenie osoby,
- użyte sformułowanie „w uzasadnionych przypadkach” jest nieostre- brak możliwości przeprowadzenia jednoznacznej oceny kiedy długość wypowiedzi powinna być przedłużona
- czy mieszkańcy będą wypowiadali się anonimowo, czy też ich dane będą upubliczniane,
- co w wypadku, gdy podczas wypowiedzi mieszkańca będą przez niego upublicznione dane osobowe osoby trzeciej,
- w jakiej formie i kiedy ma być udzielona odpowiedź na wniosek mieszkańca
- kto i kiedy będzie weryfikował status mieszkańca Miasta i na jakiej podstawie,

W ocenie radcy prawnego przedmiotowy proponowany zapis § 63 ust. 1 jest zbyt mało precyzyjny i budzi wiele wątpliwości natury przede wszystkim faktycznej i organizacyjnej. Zasady i tryb funkcjonowania trybuny obywatelskiej powinny być szczegółowo określone.

Po analizie przykładowych Statutów zawierających unormowania dotyczące trybuny obywatelskiej, uwypukla się praktyka, iż zasady i tryb funkcjonowania trybuny obywatelskiej określone są odrębną uchwałą rady. W takim wypadku należałoby w postanowieniu statutowym dopuścić taką możliwość oraz w takim wypadku zredagować proponowany zapis § 63 ust. 1.

4. Zalecenia

W ocenie radcy prawnego projekt uchwały wymaga szczegółowej analizy i dokonania poprawek przez Wnioskodawców.

Radca prawny Urszula Ćwiklicz

RADCA PRAWNY BŁ/S/279
Urszula Ćwiklicz
Urszula Ćwiklicz