

**ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI
W ŁODZI**

Łódź, 28 grudnia 2018 r.

PNIK-I.4131.1013.2018

Pan

Marek Mazur

Klub Radnych PSL

w Sejmiku Województwa Łódzkiego

Odpowiadając na pismo-wniosek z dnia 30 listopada 2018 r. w sprawie zbadania zgodności z prawem uchwał podjętych przez Sejmik Województwa Łódzkiego na sesji w dniu 22 listopada 2018 r. w sprawie:

- 1) wyboru Marszałka Województwa Łódzkiego (nr I/4/18);
- 2) ustalenia wynagrodzenia Marszałkowi Województwa Łódzkiego (nr I/5/18);
- 3) wyboru Wicemarszałka Województwa Łódzkiego (nr I/6/18);
- 4) wyboru Wicemarszałka Województwa Łódzkiego (nr I/7/18);
- 5) wyboru Członka Zarządu Województwa Łódzkiego (nr I/8/18);
- 6) wyboru Członka Zarządu Województwa Łódzkiego (nr I/9/18)

informuję, że zgodnie z przepisami rozdziału 7 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2018 r. poz. 913, z późn. zm.), pismem z dnia 6 grudnia br. Sejmik Województwa Łódzkiego został wezwany do złożenia stosownych wyjaśnień w związku z zarzutami zawartymi w Państwa wniosku. Po analizie treści przedmiotowych uchwał oraz:

- 1) wyjaśnień złożonych przez Przewodniczącą Sejmiku Województwa Łódzkiego;
- 2) załączonych do wyjaśnień dokumentów, w tym w szczególności protokołu obrad sesji Sejmiku w dniu 22 listopada 2018 r.;
- 3) nagrania z sesji udostępnionego na stronie BIP Urzędu Marszałkowskiego

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/skrytka
www.lodzkie.eu

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie www.lodzkie.eu w zakładce ochrona danych osobowych.

- organ nadzoru nie dopatrył się naruszenia prawa w procedurze obrad Sejmiku, które dawałoby podstawę do stwierdzenia nieważności którejkolwiek z wymienionych uchwał.

W przedmiotowej sprawie należy podkreślić, iż zwołanie pierwszej sesji organu stanowiącego (każdej) jednostki samorządu terytorialnego oraz jej przebieg odbywa się w szczególnych okolicznościach. Odstępstwem od reguły jest m.in. fakt, że sesję zwołuje właściwy komisarz wyborczy. Przyjmuje się, że komisarz wyborczy legitymowany jest również do ustalenia porządku obrad I sesji, ale tylko w zakresie tzw. minimum tj. wyboru przewodniczącego (ewentualnie wiceprzewodniczących rady, sejmiku). Konsekwentnie, komisarz wyborczy zwołuje sesję, ale nie jest uprawniony/zobowiązany do przygotowania odpowiednich dokumentów np. regulaminu głosowania, projektów uchwał itp. W przedmiotowej sprawie komisarz wyborczy, nie będąc uprawnionym do proponowania porządku obrad w szerszym zakresie np. zawierającego punkty merytoryczne związane z bieżącym funkcjonowaniem samorządu, nie mógł również ustalić w porządku zwołanej sesji punktów dotyczących wyboru poszczególnych członków zarządu województwa czy ustalenia wynagrodzenia marszałkowi województwa. Tym samym nie mógł załączać do zawiadomienia o zwołaniu pierwszej sesji sejmiku projektów uchwał w tych sprawach. Z drugiej strony, przepisy prawa - co potwierdza wieloletnia praktyka - nie wykluczają, aby po złożeniu ślubowania przez radnych (w tym szczególnie po ukonstytuowaniu się sejmiku - wyborze przewodniczącego, ewentualnie wiceprzewodniczących sejmiku) radni dokonywali (np. na swój wniosek) zmiany porządku obrad, w tym wprowadzenia do porządku punktów dotyczących wyboru marszałka województwa, ustalenia wynagrodzenia marszałkowi województwa, wyborów wicemarszałków oraz członków zarządu województwa. Zmiana porządku obrad następuje na zasadach ogólnych w głosowaniu jawnym-imiennym, większością bezwzględną ustawowego składu sejmiku. W przypadku Sejmiku Województwa Łódzkiego za wnioskiem w sprawie zmiany porządku obrad powinno się opowiedzieć co najmniej 17 radnych.

Zgodnie z protokołem z sesji z dnia 22 listopada 2018 r., na wniosek Przewodniczącego, Sejmik, w każdym przypadku wymaganą większością głosów (17 „za”, 16 „przeciw”) wprowadził zmiany do porządku obrad, kolejno dodając punkty dotyczące:

„9. Wyboru Marszałka Województwa Łódzkiego (str. 7 protokołu).

9a. Ustalenia wynagrodzenia Marszałkowi Województwa Łódzkiego (str. 8 protokołu).

10. Wyboru dwóch Wicemarszałków Województwa Łódzkiego (str. 9 protokołu).

11. Wyboru dwóch członków Zarządu Województwa Łódzkiego (str. 10 protokołu).”

Głosowania w tych sprawach podczas tej samej, I sesji Sejmiku nie można uznawać za niedopuszczalne z powodu braku załączenia do zawiadomienia komisarza wyborczego o zwołaniu pierwszej sesji stosownych projektów uchwał wraz z właściwym porządkiem obrad. Istotą zmiany porządku obrad jest to, że projekty danych uchwał nie muszą być doręczane wraz z porządkiem obrad

organu stanowiącego. Właśnie z tego powodu, że radni nie mają możliwości zapoznania się z projektem danej uchwały ustawodawca wprowadził tu wymóg uzyskania kwalifikowanej większości (tzw. większości niepodważalnej, przypis autora pisma), aby móc taką uchwałę na danej sesji (tej samej, na której zmieniono porządek obrad) przegłosować [uzasadnienie wyroku WSA w Opolu z dnia 26 listopada 2007 r. (sygn. akt II SA/Op 234/07, Lex nr 440669)].

Podsumowując przedmiotowy wywód – nie można postawić skutecznego zarzutu, że zmiana porządku obrad pierwszej sesji Sejmiku Województwa Łódzkiego w dniu 22 listopada 2018 r. odbyła się z naruszeniem § 18 ust. 3 i 4 Regulaminu Sejmiku Województwa Łódzkiego stanowiącego załącznik do uchwały Nr LII/940/14 Sejmiku Województwa Łódzkiego z dnia 30 września 2014 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Sejmiku Województwa Łódzkiego. Zmiana porządku obrad nastąpiła bowiem zgodnie z art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa oraz § 24 Regulaminu Sejmiku Województwa Łódzkiego.

Przed wszystkim należy jednak zaznaczyć, że prawa radnych do zapoznania się z projektami uchwał nie naruszono dlatego, że w przypadku głosowania tajnego np. w sprawie wyboru: przewodniczącego rady/sejmiku, wiceprzewodniczących rady/sejmiku, marszałka województwa (czy też innych członków zarządu województwa) radni nie głosują za podjęciem lub przeciw podjęciu określonej uchwały, lecz dokonują wyboru w głosowaniu tajnym konkretnie wskazanej kandydatury na przewodniczącego, tudzież marszałka województwa etc. Ocenie głosujących, zakończonej aktem wyboru dokonywanym przez każdego radnego, podlega nie tekst uchwały lecz osoba/y kandydata/ów.

Uchwała ma charakter blankietowy, tj. nie można jej sporządzić przed sesją z uwagi na brak „technicznej” możliwości i obligatoryjnego obowiązku ujawniania (czy nieujawniania) kandydatów, co jest nierozdzielnie związane z procedurą i techniką głosowania tajnego. Wybór osób na przedmiotowe funkcje polega na techniczno-organizacyjnym przeprowadzeniu (przy szczególnym zaangażowaniu radnych powołanych przez Sejmik do komisji skrutacyjnej): zgłaszania kandydatów, przygotowania i rozdania kart do głosowania, przeprowadzenia głosowania tajnego, ustalenia wyników głosowania/wyborów, sporządzenia protokołu z głosowania, odczytania wyników wyborów zgodnie z zasadami ustalonymi przez ustawę o samorządzie województwa, Statut Województwa Łódzkiego oraz Regulamin Sejmiku Województwa Łódzkiego. Przyjmuje się, że prawidłowo przeprowadzone głosowanie, w którym kandydat otrzymał największą liczbę głosów (spełniającą wymaganą większość) skutkuje jego wyborem, co formalnie potwierdza się poprzez sporządzenie - zgodnie z zasadami techniki prawodawczej - odpowiedniej uchwały, podpisanej przez przewodniczącego obrad. Na marginesie należy zaznaczyć, że w przypadku prawidłowo przeprowadzonych wyborów w głosowaniu tajnym nawet brak sporządzenia uchwały, jej nieodczytanie na sesji, czy odmowa podpisania przez przewodniczącego obrad nie może mieć wpływu na ważność i legalność wyboru. Analiza przebiegu sesji Sejmiku w dniu 22 listopada 2018 r. oraz wymienionych aktów prawnych nie pozwala postawić zarzutu, że którykolwiek z tych przepisów został złamany.

Organ nadzoru nie podziela stanowiska, iż brak projektów uchwał na sesji w dniu 22 listopada 2018 r. można traktować jako analogiczny z sytuacją, która doprowadziła do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Łódzkiego PKN-I.4131.484.2016 z dnia 26 lipca 2016 r. Na sesji w dniu 21 czerwca 2016 r. nie dokonywano wyboru (odwołania) w głosowaniu tajnym, gdy jak wyżej wskazano projekt uchwały ma wyłącznie charakter blankietowy (i treść uchwały nie jest/może nie być głosowana), lecz w głosowaniu jawnym podejmowano uchwałę o odwołaniu konkretnego radnego z funkcji przewodniczącego komisji (głosowano za lub przeciwko podjęciu uchwały).

W związku z tym, że na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1260) wybór na stanowisko Marszałka Sejmiku jest jednocześnie nawiązaniem stosunku pracy, zgodnie art. 18 pkt 15 ustawy o samorządzie województwa, Sejmik był zobligowany do ustalenia wysokości wynagrodzenia Marszałka. Z treści protokołu z sesji (str. 44-45) wynika, że projekt uchwały w sprawie ustalenia wynagrodzenia Marszałka Województwa Łódzkiego, procedowany w punkcie 9a, został radnym dostarczony (rozdany), następnie omówiony przez Przewodniczącą Sejmiku, która była wnioskodawcą dodania tego punktu do porządku obrad. Radni, bez dyskusji przegłosowali uchwałę większością 18 głosów „za” przy 15 głosach „wstrzymujących się”. Przedmiotowa uchwała ustala wynagrodzenie Marszałka Województwa zgodnie z ustawą o pracownikach samorządowych oraz rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. poz. 936). Uchwała nr I/5/18 Sejmiku Województwa Łódzkiego z dnia 22 listopada 2018 r. w sprawie ustalenia wynagrodzenia Marszałkowi Województwa Łódzkiego, nie budzi wątpliwości pod względem formalno-prawnym.

Zarzut wywiedziony z treści § 39 Regulaminu Sejmiku Województwa Łódzkiego, dotyczący naruszenia tegoż przepisu poprzez uniemożliwienie radnym poznania projektodawcy projektów uchwał podjętych w ramach procedowania w punktach 9-11 jest o tyle bezpodstawny, że zarówno z nagrania przebiegu sesji utrwalonego i dostępnego w internecie, jak również zapisu udokumentowanego w protokole (str. 7) jednoznacznie wynika, iż autorem projektów uchwał, wnioskodawcą rozszerzenia obrad oraz podjęcia uchwał wynikających z dodatkowych punktów obrad była/jest radna Iwona Koperska, pełniąca w chwili zgłaszania wniosków funkcję przewodniczącej Sejmiku Województwa. Stan ten potwierdza Pan w uzasadnieniu do wniosku, zdanie drugie.

Zgodnie z § 30 ust. 1 Regulaminu w sprawach dotyczących projektów uchwał, które są oczywiste lub nie wywołały kontrowersji w pracach komisji może być złożony wniosek o głosowanie bez dyskusji. Ust. 2 powołanego § 30 zawiera wyliczenie przypadków, których wniosek o głosowanie bez dyskusji dotyczyć nie może, tj. uchwały budżetowej, zmian w statucie województwa, **odwołania** przewodniczącego i wiceprzewodniczących, **odwołania** marszałka, wicemarszałków, pozostałych członków zarządu i skarbnika. W wymienionym katalogu nie ma spraw będących przedmiotem sesji w dniu 22 listopada br.: **wyboru** marszałka, wicemarszałków lub pozostałych członków zarządu. Z brzmienia przepisu wynika, że wyliczenie ma charakter enumeratywny i pogląd, że należy je stosować

rozszerzająco poprzez analogię jest nieuprawniony. Stosując reguły wykładni systemowej, § 30 ust. 2 powołanego Regulaminu wprowadza wyjątki od ogólnej zasady ustanowionej w ust. 1 § 30. Należy zwrócić uwagę, że wniosek zgłoszony przez radnego na podstawie § 28 ust. 8 pkt 5 Regulaminu o głosowanie bez dyskusji został przyjęty jednogłośnie, głosami radnych, którzy wzięli udział w głosowaniu.

Zarzuty dotyczące naruszenia Regulaminu Sejmiku Województwa Łódzkiego odnoszące się do sposobu prowadzenia dyskusji i jej ograniczenia poprzez niedopuszczanie do głosu określonych radnych w trakcie sesji w ocenie organu nadzoru nie miały żadnego wpływu na ważność przeprowadzonych głosowań oraz podjętych uchwał i również nie zasługują na uwzględnienie. Przepis § 28 ust. 6 Regulaminu Sejmiku Województwa Łódzkiego stanowi, iż Przewodniczący udziela głosu poza porządkiem posiedzenia lub poza kolejnością w związku z dyskusją, dla zgłoszenia wniosku formalnego. Tym samym Przewodnicząca Sejmiku Województwa Łódzkiego zgodnie z Regulaminem Sejmiku Łódzkiego z jednej strony mogła poza dyskusją dopuścić radnego do zgłoszenia wniosku formalnego, z drugiej żaden przepis ustrojowy normujący funkcjonowanie Sejmiku Województwa Łódzkiego nie obligował przewodniczącej Sejmiku do dopuszczenia do głosu radnej Joanny Skrzydlewskiej w celu autoprezentacji, jeżeli Sejmik w głosowaniu ustalił zgodnie z Regulaminem, że wybór Marszałka następuje bez dyskusji. Zasada ta dotyczyła obu kandydatów na Marszałka Województwa. Zgodnie z § 28 ust. 9 Regulaminu Sejmiku Przewodniczący poddaje wniosek formalny pod głosowanie po wysłuchaniu wnioskodawcy oraz ewentualnie jednego głosu przeciwnego, a z § 28 ust. 10 Regulaminu wynika, że po ogłoszeniu rozpoczęcia procedury głosowania zgłoszone wnioski formalne nie mogą być rozpatrywane.

Przedstawiając powyższe, informuję jednocześnie, iż postępowanie wyjaśniające w sprawie legalności aktu organu samorządu województwa jest postępowaniem prowadzonym z urzędu, a osoby lub podmioty informujące organ nadzoru o ewentualności naruszenia prawa przy wydaniu danego aktu nie są stroną tego postępowania. Pisma informujące organ nadzoru o ewentualności naruszenia określonych przepisów w danym zakresie nie stanowią skargi ani wniosku w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 z późn. zm.).

Z up. WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

Ireneusz Krześnicki

**Dyrektor Wydziału Prawnego, Nadzoru
i Kontroli**