



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 4 stycznia 2023 r.

Poz. 84

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.445.2022 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 28 grudnia 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022, poz. 559 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr XLII/317/22 Rady Miejskiej w Bisztyнку z dnia 24 listopada 2022 r. w sprawie zmiany Statutu Gminy i Miasta Bisztynek, w części dotyczącej:

- § 2,
- § 3 pkt 6 w zakresie nowego brzmienia § 32 ust. 1 w zakresie sformułowania: ...”odbywać wspólne posiedzenia”, ust. 2 oraz ust. 3,
- § 3 pkt 7 w zakresie nowego brzmienia § 33 ust. 7 i ust. 8 oraz
- § 3 pkt 7 w zakresie nowego brzmienia § 43.

Uzasadnienie

Przedmiotowym aktem Rada Miejska w Bisztyнку, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 1 oraz art. 22 ustawy o samorządzie gminnym, wprowadziła zmiany w załącznikach do Statutu Gminy i Miasta Bisztynek.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 29 listopada 2022 r.

Zdaniem organu nadzoru, przedmiotowa uchwała, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, została podjęta z rażącym naruszeniem prawa.

Zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie, zwaną dalej ustawą "Organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy określa statut gminy". Udzielona radzie gminy kompetencja ma dość szeroki zakres, co jednak nie oznacza dowolności w zakresie ustalania statutu gminy. Organy władzy publicznej zobligowane są do działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). Statut gminy jest aktem prawa miejscowego, a zatem zastosowanie znajdzie przepis Konstytucji RP, z którego wynika, iż organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego, obowiązujące na obszarze działania tych organów, jedynie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Zgodnie z ustaloną w art. 87 Konstytucji RP hierarchią źródeł prawa, akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należącej do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być z nimi sprzeczne. Również z Konstytucji RP (art. 169 ust. 4) wynika, iż określona w art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy, samodzielność rady gminy w zakresie kształtowania w drodze statutu ustroju wewnętrznego gminy może być realizowana tylko i wyłącznie w granicach ustaw. Z treścią wskazanych regulacji konstytucyjnych koresponduje przepis art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy. Zasada praworządności wyrażona w związku z art. 94 Konstytucji RP wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (por. wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11).

W § 2 uchwały, Rada Miejska wprowadziła zmiany do załącznika Nr 4 Statutu Gminy i Miasta Bisztynek – Regulaminu Komisji Skarg, Wniosków i Petycji, nadając nowe brzmienie § 3 ust. 3, w świetle którego, skargi, wnioski i petycje przed ich rozpatrzeniem przez Komisję opiniuje radca prawny urzędu.

Zgodnie z art. 18b ust. 3 ustawy, zasady i tryb działania komisji skarg, wniosków i petycji określa statut gminy. Przez zasady działania należy rozumieć reguły, dotyczące organizacyjnoprawnych podstaw funkcjonowania *komisji*, jako organu kolegialnego, a zatem podstawowe unormowania dotyczące jej organizacji, zwoływania i przebiegu *posiedzeń*, wewnętrznego podziału zadań między członków tego gremium i jego relacji z innymi podmiotami w strukturze jednostki samorządu terytorialnego. Z kolei tryb działania *komisji* obejmuje postępowanie, dotyczące realizacji powierzonych jej zadań, czyli ciąg czynności, który składa się na wstępne rozpatrzenie skargi, wniosku lub petycji oraz przygotowanie radzie projektu rozstrzygnięcia w tym zakresie. Na podstawie ww. art. 18b ust. 3 ustawy, organ stanowiący gminy jest jedynie uprawniony do określenia zasad i trybu działania komisji skarg, wniosków i petycji, nie zaś nakładania na inne podmioty obowiązków.

Ponadto należy wskazać, iż Rada Miejska kwestionowanym przepisem narzuciła organowi wykonawczemu gminy konieczność zatrudnienia radcy prawnego, a to pozostaje w sprzeczności z ustawą o samorządzie gminnym, która ustanawia, jako jedyny podmiot uprawniony do zaciągania zobowiązań w imieniu gminy i na jej rzecz, czyli zawierania umów - wójta gminy.

Za niegodne z prawem, również należy uznać postanowienia zawarte, w § 3 pkt 6 uchwały, wprowadzające zmiany do załącznika Nr 5 Statutu Gminy i Miasta Bisztynek, poprzez nadanie nowego brzmienia § 32, w ust. 1, w części dotyczącej wprowadzenia możliwość odbywania wspólnych posiedzeń stałych posiedzeń Komisji Rady Miejskiej oraz ust. 2 i ust. 3, odnoszące się, odpowiednio do upoważnienia Przewodniczącego Rady do zwoływania wspólnych posiedzeń oraz określenia zasad ich zwoływania.

Zgodnie z ustawy o samorządzie gminnym, rada gminy ze swojego grona może powoływać stałe i doraźne *komisje* do określonych zadań, ustalając przedmiot działania oraz skład osobowy. Ustawa o samorządzie gminnym, nie reguluje kwestii odbywania wspólnych posiedzeń komisji rady gminy, ani też nie daje uprawnień radom gmin, do samodzielnego regulowania tego zagadnienia. Uprawnienie takie nie wynika również z jakiegokolwiek innego aktu prawnego o charakterze powszechnie obowiązującym. Zdaniem organu nadzoru, analiza art. 21 ww. ustawy, prowadzi do wniosku, że intencją ustawodawcy było, aby komisje, powoływane przez radę gminy, zarówno stałe jak i doraźne, funkcjonowały w obrębie gminy i były jej organami wewnętrznymi. Rada gminy posiada autonomię, zarówno w określaniu liczby *komisji*, funkcjonujących w radzie gminie, jak również w określaniu zakresu zadań, przypisanych poszczególnym *komisjom* oraz ustalenia składów osobowych komisji z ograniczeniami, wynikającymi z ustawy o samorządzie gminnym, odnoszącymi się do *komisji* rewizyjnej oraz *komisji* skarg, wniosków i petycji.

Ponadto należy zwrócić uwagę, że praktyka wspólnego obradowania wszystkich komisji rady, bez odrębnego głosowania nad opiniami poszczególnych komisji do danego projektu uchwały, całkowicie przeczy intencjom ustawodawcy w zakresie powoływania komisji rady. Taki sposób obradowania powoduje, że idea powoływania *komisji* rady w ogóle traci sens, skoro wszyscy radni spotykają się razem i obradują wspólnie nad wszystkimi projektami uchwał. Takie stanowisko zajął WSA w Krakowie w wyroku z dnia 22 marca 2012 r., sygn. akt III SA/Kr 172/12. Wspólne posiedzenia komisji stanowią w istocie dodatkową sesję rady skoro spotykają się na nich wszyscy radni i dyskutują oraz głosują nad wszystkimi projektami uchwał umieszczonymi w porządku obrad rady.

Odnosząc się do uprawnienia Przewodniczącego Rady do zwoływania wspólnego posiedzenia stałych komisji należy wskazać, iż przewodniczący rady, zgodnie z art. 19 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o samorządzie gminnym, jest wyłącznie uprawniony do organizowania pracy rady oraz prowadzenia obrad rady. Przewodniczącemu nie przysługują zatem dodatkowe uprawnienia w postaci zwoływania posiedzeń komisji rady.

W związku z tym, iż postanowienia § 33 ust. 7 i ust. 8 załącznika Nr 5 do Statutu Gminy i Miasta Bisztynek, nadane przedmiotowa uchwałą, odnoszą się do wspólnych posiedzeń komisji stałych Rady Miejskiej, zaistniała również konieczność stwierdzenia ich nieważności.

Nadając nowe brzmienie § 43 załącznika Nr 5 Statutu Gminy i Miasta Bisztynek, Rada Miejska zobowiązała radnych do przestrzegania Regulaminu.

Powyższa regulacja wykracza poza upoważnienie wynikające z art. 22 ww. ustawy. Materię dotyczącą sprawowania mandatu radnego regulują przepisy art. 24 ustawy. W świetle tych przepisów radny jest obowiązany brać udział w pracach rady gminy i jej komisji oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany (ust. 1); w wykonywaniu mandatu radnego radny ma prawo, jeżeli nie narusza to dóbr osobistych innych osób, do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały, oraz wglądu w działalność urzędu gminy, a także spółek z udziałem gminy, spółek handlowych z udziałem gminnych osób prawnych, gminnych osób prawnych, oraz zakładów,

przedsiębiorstw i innych gminnych jednostek organizacyjnych, z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej (ust. 2); w sprawach dotyczących gminy radni mogą kierować interpelacje i zapytania do wójta (ust. 3).

Dodatkowo należy wskazać, iż w § 3 uchwały przy wyliczaniu wprowadzanych zmianach dwukrotnie użyty został pkt 7.

W świetle powyższego, stwierdzenie nieważności postanowień uchwały, w zakresie określonym w sentencji rozstrzygnięcia, jest konieczne i w pełni uzasadnione

Mając powyższe na uwadze postanowiono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojecki