



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 29 września 2024 r.

WP-R.4131.8.2024

Rada Gminy Mirów

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2024 r. poz. 609, z późn. zm.),

stwierdzam nieważność:

uchwały Rady Gminy Mirów z dnia 28 sierpnia 2024 r. Nr V/17/2024 *w sprawie zmiany uchwały określającej skład liczbowy i osobowy Komisji Rady Gminy Mirów.*

Uzasadnienie

W dniu 28 sierpnia 2024 r. Rada Gminy Mirów podjęła uchwałę nr V/17/2024 *w sprawie zmiany uchwały określającej skład liczbowy i osobowy Komisji Rady Gminy Mirów.*

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru nad działalnością gminną, w dniu 3 września 2024 r. Jako podstawę prawną uchwały Rada Miasta wskazała art. 18a, art. 21 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2023 r., poz. 40, z późn. zm.) oraz § 15 Statutu Gminy.

Pismem z dnia 19 września 2024 r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Radę Gminy Mirów o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr V/17/2024.

W ocenie Wojewody Mazowieckiego, jako organu nadzoru nad działalnością gminną, uchwała nr V/17/2024 istotnie narusza prawo, zgodnie z argumentacją określoną poniżej.

Uchwałą nr V/17/2024 z dnia 28 sierpnia 2024 r. Rada Gminy Mirów zmieniła uchwałę nr II/3/2024 z dnia 28 maja 2024 r. w sprawie określenia składu liczbowego i osobowego Komisji Rady Gminy oraz wyboru Przewodniczących Komisji Rady, w ten sposób, że w § 1 zmieniła skład liczbowy Komisji Rewizyjnej z czterech członków na sześciu, a w Komisji Skarg, Wniosków i Petycji z trzech członków na pięciu. W § 2 wskazano skład osobowy Komisji Rewizyjnej liczący czterech członków, a także skład osobowy Komisji Skarg, Wniosków i Petycji w liczbie trzech członków.

W dniu 4 września 2024 r. do organu nadzoru wpłynęło pismo radnego Rady Gminy Mirów, w którym wskazał na zaistniałe, jego zdaniem, nieprawidłowości związane z podjęciem zaskarżonej uchwały. Polegać miały one na tym, że w składzie Komisji Rewizyjnej oraz Komisji Skarg, Wniosków i Petycji nie znaleźli się przedstawiciele wszystkich klubów radnych, a mianowicie klubów: „Razem dla Gminy Mirów” i „Jesteśmy dla Mieszkańców”.

Pismem z dnia 11 września 2024 r. Wojewoda Mazowiecki, działając jako organ nadzoru nad działalnością gminną, na podstawie art. 88 w związku z art. 86 ustawy *o samorządzie gminnym*, wystąpił do Przewodniczącego Rady Gminy Mirów o przedłożenie: protokołów z sesji Rady Gminy Mirów z dnia 27 czerwca 2024 r., 5 sierpnia 2024 r. i 28 sierpnia 2024 r., rejestru klubów radnych, funkcjonujących w kadencji Rady Gminy rozpoczętej w 2024 r., o którym mowa w § 88 uchwały Rady Gminy Mirów nr XIII/76/2019 z dnia 30 grudnia 2019 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Mirów (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2020 r. poz. 1785), z wyszczególnieniem daty powstania i zgłoszenia klubu Przewodniczącemu Rady Gminy oraz składu osobowego klubów (z podaniem imion i nazwisk radnych) oraz dokumentacji dotyczącej zgłoszenia Przewodniczącemu Rady Gminy powstania klubu (klubów) radnych, w szczególności poproszono o przedłożenie ww. dokumentacji dotyczącej powstania i zgłoszenia klubów radnych „Razem dla Gminy Mirów” i „Jesteśmy dla Mieszkańców”. Ponadto Wojewoda Mazowiecki zwrócił się o wyjaśnienie, czy obecny skład Komisji Rewizyjnej oraz Komisji Skarg, Wniosków i Petycji jest zgodny z wymogiem, o którym mowa w art. 18a ust. 2 i art. 18b ust. 2 ustawy *o samorządzie gminnym*, to jest czy w skład tych komisji weszli przedstawiciele wszystkich istniejących w Radzie Gminy klubów radnych. Organ nadzoru wezwał również do przedłożenia informacji, czy kluby radnych – „Razem dla Gminy Mirów” oraz „Jesteśmy dla Mieszkańców”, wskazały swoich przedstawicieli jako kandydatów na członków Komisji Rewizyjnej i Komisji Skarg, Wniosków i Petycji oraz czy przedstawiciele tych klubów znajdują się w składzie ww. komisji.

Odpowiedź Przewodniczącego Rady Gminy Mirów, wpłynęła do Wojewody Mazowieckiego w dniu 17 września 2024 r.

Organ nadzoru, analizując niniejszą sprawę, zapoznał się ze złożoną dokumentacją, a także z przebiegiem sesji Rady Gminy Mirów z dnia 27 czerwca 2024 r., 5 sierpnia 2024 r. i 28 sierpnia 2024 r.

Z przeprowadzonej analizy wynika, że informacja o powstaniu klubów radnych „Razem dla Mirowa” i „Jesteśmy dla Mieszkańców” wpłynęła do Rady Gminy Mirów 25 czerwca 2024 r. Na sesjach Rady Gminy, które odbyły się 27 czerwca 2024 r. oraz 5 sierpnia 2024 r., nie rozpatrywano kwestii poszerzenia składu Komisji Rewizyjnej oraz składu Komisji Skarg, Wniosków i Petycji.

W dniu 28 sierpnia 2024 r. odbyła się sesja Rady Gminy Mirów, na której podjęto między innymi uchwałę w sprawie zmiany uchwały określającej skład liczbowy i osobowy Komisji Rady Gminy Mirów. W § 1 uchwały nr V/17/2024 określono, że Komisja Rewizyjna będzie składać się z sześciu członków, natomiast Komisja Skarg, Wniosków i Petycji z pięciu członków. Na mocy § 2 uchwały, powołano natomiast czteroosobowy skład Komisji Rewizyjnej oraz trzyosobowy skład Komisji Skarg, Wniosków i Petycji. Żaden z przedstawicieli klubów radnych, tj. „Razem dla Gminy Mirów” i „Jesteśmy dla Mieszkańców” nie został członkiem Komisji Rewizyjnej i Komisji Skarg, Wniosków i Petycji. Z treści protokołu sesji z dnia 28 sierpnia 2024 r. wynika, że przewodniczący ww. klubów radnych (Jarosław Gromek i Leszek Antos) zostali zgłoszeni jako kandydaci na członków obydwu komisji i nie uzyskali wymaganej liczby głosów. Jednocześnie, przewodniczący klubów radnych odmówili wskazania innych kandydatów na członków komisji.

Zgodnie z art. 18a ust. 2 i art. 18b ust. 2 ustawy o *samorządzie gminnym*, w skład komisji rewizyjnej, a także komisji skarg, wniosków i petycji wchodzi radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów, z wyjątkiem radnych pełniących funkcje, o których mowa w art. 19 ust. 1. W związku z tym, ustalony w uchwale nr V/17/2024 skład Komisji Rewizyjnej i Komisji Skarg, Wniosków i Petycji, uchybia ustawowemu obowiązkowi powołania w skład ww. komisji przedstawicieli wszystkich klubów radnych.

Należy wskazać, że do wyłącznej kompetencji Rady Gminy należy powołanie składu zarówno Komisji Rewizyjnej, jak i Komisji Skarg, Wniosków i Petycji. W związku z tym wyłącznie na niej ciąży obowiązek realizacji tego upoważnienia w sposób zgodny z literą

prawa. Kluby radnych w niniejszej sprawie wskazały swoich przedstawicieli, więc nie zrezygnowały z prawa desygnowania swojego członka do składów komisji.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 17 kwietnia 2019 r.: „Przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie pozbawiają radnych prawa do swobodnego głosowania przez konieczność akceptacji propozycji klubu co do osoby jego przedstawiciela w komisji rewizyjnej oraz że kluby mogą zgłosić kilku przedstawicieli, z których rada w drodze uchwały wyłoni skład komisji rewizyjnej według głosowania, a samo wskazanie przez klub kandydata na członka komisji rewizyjnej nie przesądza automatycznie o jego wejściu w skład tej komisji, ponieważ wyboru dokonuje rada gminy. Jednakże wymóg, by w skład komisji rewizyjnej weszli przedstawiciele wszystkich klubów, z wyjątkiem radnych pełniących funkcje, o których mowa w art. 19 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, jest normą bezwzględnie obowiązującą i w sytuacji odrzucenia kandydatury jednego z członków klubu radnych, gdy nie jest możliwe zachowanie wymaganego składu liczbowego komisji, tak jak to miało miejsce w niniejszej sprawie, podjęcie uchwały na danej sesji jest niedopuszczalne” (sygn. akt. II SA/Sz 233/19).

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w wyroku z dnia 10 stycznia 2012 r. stwierdził, że: „Skład ilościowy komisji rewizyjnej zależy od uznania rady, nie może on jednak być odmienny od uregulowanego w statucie, a ponadto w komisji tej liczba członków musi być tak ukształtowana, aby każdy z klubów był reprezentowany przez co najmniej jednego radnego. Nie jest zatem dopuszczalne wybranie składu komisji rewizyjnej w którym pominięty zostałby przedstawiciel chociażby jednego z klubów. Rada gminy nie jest przy tym związana kandydaturą przedstawioną przez klub. Jeżeli jednak na danej sesji rady nie można podjąć uchwały w sprawie wyboru członków komisji rewizyjnej, próbę wyboru należy ponowić na kolejnej sesji, zaś organy gminy oraz kluby radnych winny dążyć do wypracowania konsensusu w sprawie wyboru konkretnego kandydata. W przeciwnym razie brak obligatoryjnego wewnętrznego organu gminy może doprowadzić do zainicjowania procedury ustanowienia zarządu komisarycznego w trybie art. 97 ustawy o samorządzie gminnym” (sygn. akt II OSK 2351/11; Lex nr 1113780; zob. też: Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Sz 233/19, Lex nr 2664538; Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 kwietnia 2016 r., sygn. akt II SA/Wa 1726/15, Lex nr 2045539).

Ponadto, jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 marca 2024 r.:

„Celem art. 18a ust. 2 u.s.g. jest zabezpieczenie publicznoprawnych interesów wszystkich klubów, w szczególności ich prawnej zdolności do aktywnego uczestnictwa w funkcji kontrolnej wykonywanej przez komisję rewizyjną. Przepis art. 18a ust. 2 u.s.g. konstruuje prawo klubów radnych do posiadania przez każdy z nich swojego przedstawiciela w komisji rewizyjnej. Prawo to - istotnie - musi być bezwzględnie poszanowane przez radę gminy. W innym przypadku uchwała określająca skład osobowy komisji rewizyjnej będzie obarczona wadą nieważności” (sygn. akt III OSK 409/23, LEX nr 3705774).

Podobnie, Naczelny Sąd Administracyjny wypowiedział się w wyroku z dnia 14 lutego 2011 r., wskazując, że: „Wymóg, by w skład komisji rewizyjnej weszli przedstawiciele wszystkich klubów jest normą bezwzględnie obowiązującą, a zatem uchwała rady powołująca komisję rewizyjną w składzie innym niż ustawowy narusza prawo. Z przepisu art. 18a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym nie wynika w szczególności, by w skład komisji rewizyjnej mieli wchodzić przedstawiciele tylko tych klubów, które są uczestnictwem w komisji zainteresowane” (sygn. akt II OSK 2069/11, LEX nr 1108400).

W świetle przedstawionego orzecznictwa należy uznać, że uchwała nr V/17/2024 Rady Gminy Mirów w sposób istotny narusza prawo, ponieważ w skład Komisji Rewizyjnej oraz Komisji Skarg, Wniosków i Petycji nie wchodzi przedstawiciele wszystkich klubów radnych. W niniejszej sprawie istotne jest to, że Komisja Rewizyjna i Komisja Skarg, Wniosków i Petycji została skutecznie powołana uchwałą nr II/3/2024 Rady Gminy Mirów z dnia 28 maja 2024 r. w sprawie określenia składu liczbowego i osobowego Komisji Rady Gminy oraz wyboru Przewodniczących Komisji Rady, a zatem komisje te funkcjonują i mogą realizować powierzone im zadania. Nie zachodzi w niniejszej sprawie sytuacja, w której uniemożliwiono utworzenie komisji, co prowadziłoby do paraliżowania pracy Rady Gminy. W związku z tym, w ocenie organu nadzoru, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 maja 2020 r. (sygn. akt II OSK 3036/19, LEX nr 3099511), na który wskazał Przewodniczący Rady Gminy Mirów w odpowiedzi udzielonej Wojewodzie, odnosi się do innej sytuacji niż zaistniała w tej sprawie, bowiem jak wskazano we wskazanym wyżej wyroku: „Jeżeli klub radnych nie korzysta z zagwarantowanego mu ustawowo uprawnienia i odmawia wskazania swojego przedstawiciela do komisji rewizyjnej, to komisja ta powinna zostać powołana przez radę gminy z pominięciem przedstawiciela tego klubu, co też miało miejsce w niniejszej sprawie. Nieskorzystanie przez klub radnych z ustawowego prawa do posiadania swojego przedstawiciela w komisji rewizyjnej nie może bowiem uniemożliwiać utworzenia komisji i prowadzić do paraliżowania pracy rady gminy”. W świetle ww. wyroku

Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 maja 2020 r. (sygn. akt II OSK 3036/19) za dopuszczalną należy uznać sytuację, gdy doszło do powołania obligatoryjnych komisji pomimo braku porozumienia i niezgłoszenia przez kluby radnych przedstawicieli do komisji.

W niniejszej sprawie, komisje zostały powołane, a podjęcie uchwały nr V/17/2024 w kontekście powstania nowych klubów radnych, tj. „Razem dla Gminy Mirów” i „Jesteśmy dla Mieszkańców”, powinno mieć na celu przede wszystkim rozszerzenie składu ww. komisji o przedstawicieli tych klubów i wypełnienie tym samym delegacji ustawowej art. 18a ust. 2 i art. 18 ust. 2 ustawy *o samorządzie gminnym*. W tym stanie rzeczy, okoliczność, że kandydaci zgłoszeni przez kluby radnych „Razem dla Gminy Mirów” i „Jesteśmy dla Mieszkańców” nie uzyskali w głosowaniu wymaganej liczby głosów, a inni przedstawiciele nie zostali wskazani, nie uprawniało Rady Gminy Mirów do podjęcia przedmiotowej uchwały. Podjęcie tejże uchwały należy uznać za niedopuszczalne przede wszystkim dlatego, że stan, w którym skład Komisji Rewizyjnej oraz Komisji Skarg, Wniosków i Petycji jest niezgodny z przepisami ustawy, został utrzymany. Ponadto, gdyby Rada Gminy nie podjęła uchwały, a obrady w tej kwestii kontynuowała na kolejnej sesji, nie miałyby to negatywnego wpływu na pracę Rady Gminy, ponieważ jak wskazano już wyżej – komisje funkcjonują na podstawie uchwały nr II/3/2024. Biorąc pod uwagę, że do wyłącznej kompetencji Rady Gminy należy powołanie składu zarówno Komisji Rewizyjnej, jak i Komisji Skarg, Wniosków i Petycji, powinna ona dążyć do wypracowania konsensusu, a w konsekwencji to powołania składów komisji zgodnie z przepisami ustawy.

Należy również wskazać, że pomiędzy zapisami § 1 i § 2 uchwały nr V/17/2024 zachodzi niespójność, która budzi wątpliwości interpretacyjne i wprowadza stan prawny, w którym dochodzi do oczywistej sprzeczności między zapisami uchwały. Rada Gminy Mirów ustaliła, że Komisja Rewizyjna składa się z sześciu członków, natomiast powołanych do niej zostało czterech radnych. Taka sama nieprawidłowość zachodzi w przypadku Komisji Skarg, Wniosków i Petycji, ponieważ ustalono, że komisja będzie składać się z pięciu członków, a następnie do jej składu zostało wybranych trzech radnych. Zapisy § 1 nie pozwalają powołać innej liczby radnych niż ta, która została wskazana, ponieważ skład liczbowy został określony wprost, nie przewidując tzw. „widełek”.

Uchwała organu samorządowego powinna być napisana poprawnie językowo, przejrzysto, realizując jednocześnie zasady techniki prawodawczej. W związku z tym, w ocenie organu nadzoru, zapis § 1 i 2 uchwały Nr V/17/2024 w obecnym brzmieniu naruszają prawo i stan ten należy wyeliminować, poprzez doprowadzenie do stanu w którym wskazany

w uchwale skład liczbowy i osobowy komisji będzie zbieżny. Uchwała o wyborze Komisji Rewizyjnej oraz Komisji Skarg, Wniosków i Petycji powinna uwzględniać skład liczebny ww. komisji ustalony na podstawie statutu oraz uwzględniać obowiązek wejścia do komisji przedstawicieli wszystkich klubów. W rezultacie doprowadzi to do zgodności między zapisami uchwały, ale przede wszystkim do stanu zgodnego z prawem w świetle art. 18a ust. 2 i art. 18b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Nieodpowiadająca tym wymogom uchwała pozostaje w sprzeczności z prawem.

Podsumowując, należy stwierdzić, że uchwała nr V/17/2024 Rady Gminy Mirów, jest sprzeczna z art. 18a ust. 2 i art. 18b ust. 2 ustawy o *samorządzie gminnym*, ponieważ nie spełnia określonego w ustawie wymogu tj. w ustalonym składzie Komisji Rewizyjnej i Komisji Skarg, Wniosków i Petycji, brak przedstawicieli Klubów Radnych - „Razem dla Mirowa” i „Jesteśmy dla Mieszkańców”. Ponadto, zapisy § 1 i § 2 uchwały nr V/17/2024 z uwagi na zachodzącą między nimi niespójność, wprowadzają stan prawny, w którym dochodzi do oczywistej sprzeczności między zapisami uchwały

Art. 91 ust. 1 ustawy o *samorządzie gminnym* stwierdza: „Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia”. Zgodnie ze stanowiskiem orzecznictwa i doktryny prawa istotnym naruszeniem jest nieprawidłowość oczywista i bezpośrednia, która prowadzi do takich skutków, które nie mogą być zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Do istotnych naruszeń zalicza się między innymi: podjęcie aktu bez podstawy prawnej, podjęcie aktu na podstawie normy prawnej uznanej za niekonstytucyjną, powtarzanie w akcie normatywnym treści przepisów ustawowych, brak pełnej realizacji zakresu ustawowego upoważnienia, podjęcie unormowań trudnych do jednoznacznego odczytania i interpretacji (vide: G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Lex 2012, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2018).

Biorąc pod uwagę opisane powyżej okoliczności faktyczne i prawne Wojewoda Mazowiecki stwierdza, że uchwała Rady Gminy Mirów nr V/17/2024 istotnie narusza prawo i jako sprzeczna z prawem, jest w całości nieważna.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze, z dniem jego doręczenia, wstrzymuje wykonanie uchwały, w całości, z mocy prawa.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/