



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 17 czerwca 2024 r.

WP-I.4131.115.2024

Rada Gminy Brańszczyk

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 i 721)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr II.4.2024 Rady Gminy Brańszczyk z 16 maja 2024 r. w sprawie powołania Komisji, Skarg, Wniosków i Petycji, w części, tj. w zakresie ustaleń zawartych w § 1 pkt 3 i 6.

Uzasadnienie

Na sesji 16 maja 2024 r. Rada Gminy Brańszczyk podjęła uchwałę Nr II.4.2024 w sprawie powołania Komisji, Skarg, Wniosków i Petycji.

Jako podstawę prawną przedmiotowej uchwały wskazano art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zwanej dalej: „u.s.g.” oraz § 12 pkt 2 i § 38 ust. 1 Statutu Rady Gminy, stanowiącego załącznik do uchwały Rady Gminy Brańszczyk Nr XXVII.171.2020 z dnia 15 października 2020 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2020 r. poz. 10631) oraz błędnie wskazano art. 18a u.s.g., który dotyczy komisji rewizyjnej rady gminy.

W ocenie organu nadzoru uchwała w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego w sposób istotny narusza art. 18b ust. 2 u.s.g., w zakresie, w jakim Rada Gminy Brańszczyk powołała do składu Komisji Skarg, Wniosków i Petycji radnych pełniących funkcje wiceprzewodniczących Rady Gminy.

W judykaturze ugruntowany został pogląd, zgodnie z którym stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić wyłącznie w sytuacji, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonymi przepisami prawa, co jest oczywiste i bezsporne oraz wynika z treści tego przepisu (por. wyrok NSA z dnia 14 listopada 2018 r. sygn. akt II OSK 2071/18). Niewątpliwie z treści art. 18b ust. 2 u.s.g. wynika wymóg, aby w skład komisji skarg, wniosków i petycji wchodziła przedstawiciele wszystkich klubów, z wyłączeniem radnych pełniących funkcje przewodniczącego i wiceprzewodniczących rady gminy.

Stosownie do brzmienia art. 91 ust. 1 i ust. 4 u.s.g. uchwała lub zarządzenie sprzeczne z prawem są nieważne. Przepisy prawa nie zawierają taksaktywnego wyliczenia wadliwości aktów prawa miejscowego, jednakże wypracowane w judykaturze stanowisko pozwala na ustalenie katalogu istotnych naruszeń prawa, skutkujących stwierdzeniem nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. Do tych „kwalifikowanych” naruszeń zalicza się: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy prawnej do podjęcia określonego rodzaju uchwały, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą jej podjęcia, naruszenie procedury podjęcia uchwały (wyrok NSA z dnia 24 marca 1992r. sygn. II SA/Wr 96/92, OSP z. 7-8 z 1993 r. poz. 148).

Zgodnie z art. 21 ust. 1 u.s.g. rada gminy ze swojego grona może powoływać stałe i doraźne komisje do określonych zadań, ustalając przedmiot działania oraz skład osobowy. Stosownie do art. 18b u.s.g. rada gminy rozpatruje skargi na działania wójta i gminnych jednostek organizacyjnych; wnioski oraz petycje składane przez obywateli; w tym celu powołuje komisję skarg, wniosków i petycji (art. 18b ust. 1 u.s.g.). W skład 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 (art. 18b ust. 2 u.s.g.), tj. z wyjątkiem radnych pełniących funkcję przewodniczącego i wiceprzewodniczących rady gminy. Zasady i tryb działania komisji skarg, wniosków i petycji określa statut gminy (art. 18b ust. 3 u.s.g.).

Wskazać należy, że ustawowy skład komisji skarg, wniosków i petycji przewiduje udział wszystkich klubów. Komisja skarg, wniosków i petycji oraz komisja rewizyjna różnią się od pozostałych komisji stałych tym, że są powoływane obowiązkowo, a ich składy zostały uregulowane bezpośrednio w u.s.g. Niektórzy członkowie rady są wyłączeni na mocy art. 18b u.s.g. z możliwości bycia członkiem komisji skarg, wniosków i petycji. Jednocześnie u.s.g. przewiduje obligatoryjny udział przedstawicieli wszystkich klubów. Z uwagi na to, iż skład liczbowy komisji nie został uregulowany w u.s.g., kwestię tę powinien porządkować statut, uwzględniając założenia u.s.g., które wymagają, by każdy klub radnych miał swojego reprezentanta w komisji skarg, wniosków i petycji. Skład ilościowy komisji skarg, wniosków i petycji zależy od uznania rady. Nie powinien być on jednak odmienny od uregulowanego w statucie. Dopóki do składu komisji skarg, wniosków i petycji nie zostanie powołany co najmniej jeden przedstawiciel z każdego klubu, komisja nie powstanie i nie może działać. Zaznaczyć należy, iż rada gminy ma prawo wprowadzić ograniczenia ilościowe w swoich komisjach.

W sprawie bezspornym jest, że na mocy § 1 kwestionowanej uchwały Rada Gminy Brańszczyk powołała następujący sześciuosobowy skład Komisji, Skarg, Wniosków i Petycji:

Adam Błoński, Paweł Bralewski, Sławomir Kazimierz Gałązka, Waldemar Pakieła, Andrzej Zdzisław Rosiński, Joanna Szydlik. Mając na uwadze powyższe, wskazać należy, że do składu ww. komisji zostali powołani radni (Sławomir Kazimierz Gałązka oraz Joanna Szydlik), którzy pełnią jednocześnie funkcje wiceprzewodniczących Rady Gminy Brańszczyk. Jak wynika z treści protokołu z ustalenia wyników głosowania w wyborach wiceprzewodniczących Rady Gminy Brańszczyk sporządzonego na sesji w dniu 7 maja 2024 r. radna Joanna Szydlik oraz radny Sławomir Kazimierz Gałązka uzyskali wymaganą liczbę głosów i zostali wybrani na wiceprzewodniczących Rady Gminy. Ponadto stosownie do brzmienia § 1 uchwały Rady Gminy Brańszczyk Nr I.2.2024 z dnia 7 maja 2024 r. „*Stwierdza się, że w głosowaniu tajnym: 1. na Wiceprzewodniczącego Rady Gminy Brańszczyk wybrano radnego Sławomira Kazimierza Gałązkę. 2. na Wiceprzewodniczącą Rady Gminy Brańszczyk wybrano radną Joannę Szydlik.*”.

W art. 18b u.s.g. określono wymogi dotyczące powołania komisji skarg, wniosków i petycji rady gminy. Na szczególny charakter komisji skarg, wniosków i petycji składają się trzy podstawowe elementy: obowiązek utworzenia komisji, określony ustawowo skład tejże komisji oraz zakres jej działania. Ograniczenia w zakresie ustalenia składu ww. komisji wynikają wprost z u.s.g., mianowicie z art. 18b tej ustawy, zgodnie z którym w skład komisji skarg, wniosków i petycji mogą wchodzić radni, którzy nie pełnią funkcji przewodniczącego oraz wiceprzewodniczących rady gminy. Skład liczbowy komisji skarg, wniosków i petycji zależy wyłącznie od uznania rady, kwestie te rada może uregulować w statucie gminy, jednakże należy mieć na względzie, że u.s.g. nie wprowadza tego rodzaju nakazu, ograniczając się do obowiązkowego uregulowania w statucie gminy wyłącznie zasad i trybu działania tej komisji. Ustawodawca wprowadzając przepis dotyczący powołania komisji skarg, wniosków i petycji wskazuje jedynie ogólnie, kto powinien, a kto nie może się w tym składzie znaleźć. Regulacja ta nie tworzy jednak składów komisji z mocy prawa. Z przepisów u.s.g. nie wynika natomiast pozbawienie rady kompetencji do dokonania aktu powołania (lub odwołania) członków tej komisji w trybie głosowania. Ustawodawca stanowiąc w przepisie art. 18b ust. 1 u.s.g. zaznaczył uprawnienia rady do wyboru składu komisji skarg, wniosków i petycji. Stosownie do art. 14 u.s.g. rada gminy ma prawo, przy jednoczesnym zachowaniu wymogów ustawowych dotyczących składu osobowego komisji, do swobodnego podjęcia uchwały o powołaniu komisji skarg, wniosków i petycji, a dokładniej mówiąc, uchwały o składzie osobowym tej komisji.

Z powyższym stanowiskiem koresponduje pogląd zawarty w wyroku z dnia 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Sz 232/19 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie wskazał, iż: „*Niewątpliwie z treści art. 18b ust. 2 u.s.g. wynika wymóg, aby w skład komisji, skarg, wniosków i petycji wchodził przedstawiciel wszystkich klubów, z wyłączeniem radnych*

pełniących funkcje przewodniczącego i wiceprzewodniczącego rady gminy. Przepis ten jest jasny i nie budzi żadnych wątpliwości interpretacyjnych.”. Ten sam Sąd uznał, że: „(...) skład osobowy komisji rady zależy od jej uznania, niemniej jednak, w przypadku komisji skarg, wniosków i petycji wykluczone jest jej powołanie i funkcjonowanie z pominięciem przedstawicieli wszystkich działających w radzie klubów radnych. Na potwierdzenie powyższego organ przywołał wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2012 r., sygn. akt II OSK 2351/11 podkreślając, że wprawdzie orzeczenie to dotyczy uchwały organu stanowiącego gminy w przedmiocie powołania komisji rewizyjnej, jednak zawarte w nim tezy odnieść należy w pełnej rozciągłości do komisji skarg, wniosków i petycji.” „(...) status komisji skarg, wniosków i petycji - podobnie jak komisji rewizyjnej - jest szczególny, ponieważ jej powołanie jest obligatoryjne, a co istotne - również ustawodawca w tym przypadku w art. 18b ust. 2 u.s.g. zastrzega jednoznacznie, iż w jej skład wchodzi radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów radnych, z wyjątkiem radnych pełniących funkcje, o których mowa w art. 19 ust. 1 u.s.g., a więc przewodniczącego i wiceprzewodniczącego rady gminy. Brak jest w ustawie o samorządzie gminnym jakichkolwiek regulacji, przewidujących możliwość odstąpienia od tak sformułowanej zasady.”.

Rada zobowiązana jest działać wyłącznie w oparciu o przepisy prawa, a skoro skład osobowy komisji został ściśle określony w art. 18b ust. 2 u.s.g., to Rada Gminy nie może tej regulacji nie stosować. W konsekwencji oznacza to, że powołanie komisji skarg, wniosków i petycji z pominięciem ograniczeń zawartych w art. 18b ust. 2 u.s.g. jest wykluczone. Ustawodawca nie przewidział w tym zakresie żadnych odstępstw, w tym też możliwości utworzenia komisji z udziałem wiceprzewodniczących rady gminy.

Reasumując powyższy wywód, organ nadzoru wskazuje, że Rada Gminy ustalając skład osobowy komisji skarg, wniosków i petycji zobowiązana jest uwzględnić wyłączenia zawarte art. 18b ust. 2 u.s.g. Innymi słowy powołując komisję skarg, wniosków i petycji, rada powinna działać w granicach określonych przez u.s.g.

Abstrahując od powyższego, wskazuję na obowiązek przestrzegania przez Radę Gminy Brańszczyk zasad prawidłowej legislacji, przewidzianych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Rada Gminy podejmując działania uchwałodawcze powinna przestrzegać podstawowych zasad działalności organów administracji publicznej, w tym zakresie akt prawny nie może zawierać postanowień wykraczających poza granice upoważnienia ustawowego, układ aktu powinien być przejrzysty. Na okoliczność przywołanego błędnie w podstawie prawnej kwestionowanej uchwały art. 18a u.s.g. odnoszącego się do komisji rewizyjnej rady

gminy wskazują, iż stosownie do brzmienia § 134 ww. rozporządzenia podstawą wydania uchwały i zarządzenia jest przepis prawny, który: upoważnia dany podmiot do uregulowania określonego zakresu spraw (pkt 1); wyznacza zadania lub kompetencje danego podmiotu (pkt 2). Zgodnie z § 139 ww. rozporządzenia tekst uchwały i zarządzenia rozpoczyna się od wskazania przepisu prawnego, na podstawie którego uchwała albo zarządzenie są wydane. Niemniej jednak, z uwagi na przyjęty w judykaturze i doktrynie pogląd samo powołanie niewłaściwej podstawy prawnej uchwały przez organ samorządu terytorialnego nie jest uchybieniem tej rangi, które zawsze musi prowadzić do stwierdzenia nieważności takiej uchwały albo stwierdzenia jej niezgodności z prawem (wyrok 7 Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 maja 1999 r., OSA 1/99, ONSA 1999/4/109, akceptowany przez A. Matana w: red. B. Dolnicki, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, ABC Wolters Kluwer 2010, uw. 2 do art. 101). Zauważyć należy, iż podstawą do wydania kwestionowanej uchwały jest art. 18b u.s.g. Z uwagi na to, iż na dzień podjęcia uchwały istniał przepis prawa (art. 18b u.s.g.), który upoważniałby Radę do podjęcia uchwały w przedmiocie powołania składu komisji skarg, wniosków i petycji, błędne powołanie w podstawie prawnej uchwały art. 18a u.s.g. nie stanowi podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały w tym zakresie.

Organ nadzoru wskazuje, iż doprowadzenie do stanu zgodnego z u.s.g. oraz postanowieniami statutu gminy co do składu osobowego komisji skarg, wniosków i petycji powinno się odbyć poprzez uzupełnienie jej składu osobowego, z uwzględnieniem ograniczeń, o których mowa w art. 18b ust. 2 u.s.g.

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

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały w części objętej rozstrzygnięciem nadzorczym, co na mocy art. 92 ust. 1 u.s.g. skutkuje wstrzymaniem jej wykonania w tej części, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, na podstawie art. 98 ust. 1 u.s.g., służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/