

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.78.2024.ACze

z dnia 26 czerwca 2024 r.

Rada Gminy Brzeźnica

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 i 721)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr II/5/2024 Rady Gminy Brzeźnica z dnia 28 maja 2024 r. w sprawie powołania oraz ustalenia składu osobowego Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady Gminy Brzeźnica, w całości.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 maja 2024 r. Rada Gminy Brzeźnica podjęła uchwałę Nr II/5/2024 w sprawie powołania oraz ustalenia składu osobowego Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady Gminy Brzeźnica (dalej uchwała).

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18b ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity – Dz. U. z 2024 r., poz 609) oraz § 15 ust. 2 Statutu Gminy Brzeźnica (Dz.U. Województwa Lubuskiego z 2018 r., poz.2570).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 maja 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 18b ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 i 721, dalej u.s.g.).

Na mocy przedmiotowego aktu Rada Gminy Brzeźnica powołała członków Komisji Skarg, Wniosków i Petycji. Materialnoprawną podstawę do podjęcia uchwały stanowi art. 18b ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym 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. Z kolei, stosownie do brzmienia art. 18b ust. 2 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. Przywołany w tej regulacji przepis art. 19 ust. 1 u.s.g. stanowi, że rada gminy wybiera ze swego grona przewodniczącego i 1-3 wiceprzewodniczących bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu tajnym.

W świetle cytowanych unormowań w skład komisji skarg, wniosków i petycji wchodzi zatem radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów radnych działających w danej radzie gminy, z wyjątkiem radnych pełniących funkcje przewodniczącego i wiceprzewodniczącego organu stanowiącego tej gminy. Na mocy uchwały Rada Gminy Brzeźnica powołała pięcioosobową Komisję Skarg, Wniosków i Petycji, w składzie której zabrakło przedstawiciela Klubu Radnych Gmina Brzeźnica - Nowe Otwarcie. Zdaniem organu nadzoru skład Komisji Skarg, Wniosków i Petycji nie spełnia wymogu określonego w art. 18b ust. 2 u.s.g., co stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności ww. uchwały.

Niewątpliwie z treści art.18b ust. 2 u.s.g. wynika wymóg, aby w skład komisji skarg, wniosków i petycji wchodził przedstawiciele wszystkich klubów, z wyłączeniem radnych pełniących funkcje przewodniczącego i wiceprzewodniczącego rady gminy. Przepis ten jest jasny i nie budzi wątpliwości interpretacyjnych, a jego zestawienie z art. 91 ust.1 u.s.g. prowadzi do wniosku, że uchwała, która uniemożliwia klubowi radnych posiadanie przedstawiciela klubu w komisji skarg, wniosków i petycji będzie ewidentnie sprzeczna z art.18b ust. 2 u.s.g., a tym samym nieważna (por. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/SZ 232/19).

Ustawodawca ustalił, że w skład komisji skarg, wniosków i petycji wchodzi radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów – jednak z wyjątkiem tych, którzy pełnią funkcje przewodniczącego i wiceprzewodniczącego rady gminy. Celem tego rozwiązania jest zapewnienie reprezentacji wszystkim (nawet najmniejszym) klubom radnych, poprzez uczestnictwo ich przedstawicieli w pracach tej komisji. Rada gminy decyduje o składzie osobowym komisji, zaś kluby radnych mają prawo przedstawiania swoich reprezentantów. Tryb zgłaszania i wyboru powinien być sprecyzowany. Powinien on regulować procedurę wyboru składu osobowego komisji skarg, wniosków i petycji i wszystkie jej konieczne elementy – w tym tryb ustalania kandydatur na przedstawicieli klubów oraz pozostałych radnych. Uchwała o wyborze komisji skarg, wniosków i petycji nie może być dowolna. Musi ona uwzględniać skład liczebny danej komisji zgodny z ustawą oraz uwzględniać obowiązek wejścia do komisji przedstawicieli wszystkich klubów z zachowaniem określonego trybu (por. postanowienie WSA w Rzeszowie z 31 grudnia 2020 r., sygn. akt II SA/Rz 953/20; wyrok WSA w Gliwicach z 12 czerwca 2019 r., sygn. akt III SA/GI 449/19).

Rada gminy 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 przedstawiciela klubu - zwłaszcza w sytuacji, gdy tak jak w niniejszej sprawie, klub ze swego prawa nie rezygnuje - jest wykluczone. Ustawodawca nie przewidział bowiem w tym zakresie żadnych odstępstw, w tym też możliwości utworzenia komisji bez udziału przedstawicieli klubów.

W realiach niniejszej sprawy bez znaczenia pozostaje okoliczność, że komisja spełnia wymogi w zakresie liczebności tego organu określone w uchwale Rady Gminy Brzeźnica Nr X/60/204 z dnia 26 kwietnia 2004 r. w sprawie Statutu Gminy Brzeźnica (por. § 104a ust. 2 Statutu). W tym miejscu zaakcentować trzeba, że skład rady ma odpowiadać uregulowaniom aktu prawa miejscowego, ale

przede wszystkim wymogom ustawowym. Zwłaszcza, gdy - tak jak w niniejszej sprawie – statut określa skład ilościowy i osobowy, natomiast ustawa - skład osobowy. W analizowanym przypadku do komisji wyznaczono pięciu radnych z pominięciem przedstawiciela klubu radnych. W tym miejscu należy wskazać, że unormowanie Statutu umożliwiała ukształtowanie składu komisji skarg, wniosków i petycji w zgodności z regulacją ustawową, a swoboda organu w tej mierze nie mogła tej regulacji naruszać. Powołując komisję skarg, wniosków i petycji, rada gminy musi działać w granicach określonych przez prawo, a zatem sam fakt pozostawania kwestionowanej uchwały w zgodności ze Statutem, nie może sanować uchybienia ustawowego (por. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/SZ 232/19).

Powyżej opisane uchybienie należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16; wyrok WSA w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

Na marginesie organ nadzoru wskazuje, że w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały powołano m.in. § 15 ust. 2 Statutu Gminy Brzeźnica (Dz.U. Województwa Lubuskiego z 2018 r., poz.2570). Przywołany publikator Statutu Gminy Brzeźnica odnosi się do uchwały Nr XXVIII/198/2018 Rady Gminy Brzeźnica z dnia 3 listopada 2018 r. w sprawie zmiany Statutu Gminy Brzeźnica. W tej sytuacji poprawnie należałoby wskazać publikator pierwotnej uchwały w sprawie Statutu Gminy Brzeźnica wraz ze zmianami (tj. Dz. Urz. Województwa Lubuskiego z 2004 r. Nr 36 poz. 616 z późn. zm.).

Biorąc pod uwagę powyższe, stwierdzono jak sentencji.

Pouczenie:

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO

Paweł Witt

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli