



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 8 lipca 2019 r.

Poz. 5123

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.404.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO**

z dnia 5 lipca 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 506), dalej jako "ustawa".

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Rady Gminy Olsztyn Nr V/58/19 z dnia 4 czerwca 2019 roku w sprawie zmiany Uchwały nr III/23/19 Rady Gminy Olsztyn z dnia 5 marca 2019 roku w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Olsztyn, dalej jako „uchwała” w części określonej w § 4 pkt 2 uchwały, jako sprzecznej z art. 11a ust. 1 pkt 1, art. 14 ust. 1, art. 18b ust. 1 oraz art. 21 ust. 1 ustawy.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 4 czerwca 2019 roku Rada Gminy Olsztyn podjęła uchwałę Nr V/58/19 w sprawie zmiany Uchwały nr III/23/19 Rady Gminy Olsztyn z dnia 5 marca 2019 roku w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Olsztyn. Jako podstawę podjęcia uchwały Rada Gminy wskazała art. 18 ust. 2 pkt 1, art. 22, art. 40 ust. 2 pkt 1 i art. 41 ust. 1 ustawy. Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 7 czerwca 2019 roku.

Statut gminy jest zasadniczym aktem jednostki, stanowiącym o jej ustroju (art. 3 ust. 1 ustawy), uchwalanym przez radę gminy na podstawie normy kompetencyjnej z art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy. Zgodnie z art. 40 ustawy, na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy (ust. 1). Na podstawie przepisów tej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie m.in. wewnętrznego ustroju gminy (ust. 2). Jednocześnie norma art. 3 ust. 1 ustawy przesądza, że o ustroju gminy stanowi jej statut, który podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 22 ust. 2 ustawy). Stwierdzić należy, że rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy, a zatem musi respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu (art. 87 ust. 2 Konstytucji). Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W ramach udzielonej organowi stanowiącemu delegacji organ ten nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Ponadto, na podstawie art. 7 Konstytucji, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wskazany powyżej przepis Konstytucji RP stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej, czyli zasadę praworządności. Przekroczenie kompetencji przez Radę Gminy przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 roku (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym

stwierdzono, iż *opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał. Powyżej wskazana konstytucyjna zasada praworządności została doprecyzowana w art. 94 zd. 1 Konstytucji, który stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów.*

Art. 11a ust. 1 ustawy wśród organów gminy wymienia między innymi radę gminy, która zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy jest organem stanowiącym i kontrolnym w gminie. Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy uchwały rady gminy zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej. Z kolei zgodnie z art. 18b ust. 1 ustawy 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 przepisu art. 18b ust. 3 ustawy wynika, że zasady i tryb działania komisji skarg, wniosków i petycji określa statut gminy. Zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy rada gminy ze swojego grona może powoływać stałe i doraźne komisje do określonych zadań, ustalając przedmiot działania oraz skład osobowy.

Rada gminy to organ stanowiący i kontrolny, a przy tym kolegialny. Ani przewodniczący rady, ani też poszczególni radni nie są organami gminy. Nie są oni również organami rady. Tak samo radni będący członkami komisji, ani też same komisje nie są organami ani gminy, ani rady. Przepisy ustawy nie przewidują piętrowej struktury organów gminy, gdzie w organie stanowiącym funkcjonować mogłyby organy tego organu. Tym samym ani przewodniczący rady, ani radni będący członkami komisji, ani też radni pełniący funkcje przewodniczącego i wiceprzewodniczącego komisji nie są organami gminy ani rady, którzy mogą reprezentować gminę, radę lub komisję na zewnątrz. Poszczególni członkowie komisji, tak samo jak poszczególni radni nie mogą reprezentować rady i komisji na zewnątrz. Nie są oni też władni samodzielnie decydować o rozpoznaniu wniosków lub żądań zawartych w pismach dotyczących rady gminy czy poszczególnych komisji. To rada bądź komisja (jako organy kolegialne) zajmują stanowisko w danej sprawie. Tak samo rada lub komisja podejmują (jako organy kolegialne) czynności wyjaśniające w danej sprawie. Organy kolegialne (którymi są rada gminy i jej poszczególne komisje) to instytucje składające się z grupy osób, które wspólnie podejmują decyzje, wspólnie ponoszą za nie także odpowiedzialność. Organy kolegialne są powoływane w sytuacji, gdy potrzebne są różne spojrzenia na daną sprawę i dana kwestia wymaga rozwiązań wypracowanych we wspólnej dyskusji. Pojęcie kolegialności dotyczy budowy danego organu. Organ kolegialny jest z założenia wieloosobowy, wszyscy jego członkowie mają równe prawa i kompetencje do wspólnego decydowania o różnorodnych kwestiach - do których dany organ został powołany. Z reguły dla ważności działania danego organu kolegialnego potrzebne jest zebranie się określonego kworum, czyli minimalnej liczby członków organu, przy obecności której podejmowane działania są uznawane za ważne.

Tymczasem, w przepisie § 4 pkt 2 uchwały, zmieniającym § 2 ust. 3 Regulaminu Komisji Skarg, Wniosków i Petycji stanowiący załącznik nr 2 do Statutu Gminy Olsztyn, Rada Gminy Olsztyn wskazała, że *członek komisji może, zwrócić się w związku z badaniem skargi, wniosku lub petycji z prośbą o przedstawienie dodatkowych wyjaśnień lub materiałów do: a) podmiotu, który wniósł skargę, wniosek lub petycję, b) podmiotu, w którego interesie został wniesiony taki środek, c) podmiotu, którego działalności dotyczy skarga, wniosek lub petycja, d) właściwej jednostki organizacyjnej Urzędu Gminy lub gminnej jednostki organizacyjnej.* Tym samym Rada Gminy Olsztyn przyznała członkowi ciała kolegialnego, jakim jest Komisja Skarg, Wniosków i Petycji Rady Gminy Olsztyn uprawnienie do występowania na zewnątrz, czyli do reprezentacji Komisji. W ocenie organu nadzoru takie postanowienie uchwały należy uznać za sprzeczne z ww. przepisami. Komisja, jako ciało kolegialne powinna podejmować czynności gremialnie, a nie wyrażać wolę poprzez działania poszczególnych jej członków. Nie można bowiem tracić z pola widzenia sytuacji, w której jeden członek komisji ma określone stanowisko w danej sprawie, a inny stanowisko odmienne i zwracać się oni będą do osób trzecich o podanie różnych informacji, czasem ze sobą sprzecznych. Mogłoby się też okazać, że członkowie komisji zwracają się do poszczególnych podmiotów o podanie tych samych informacji niezależnie od siebie. Postanowienie § 4 pkt 2 uchwały narusza więc istotę działania komisji, jako ciała kolegialnego. Komisja jako ciało kolegialne (a nie poszczególni jej członkowie) powinna podejmować czynności wyjaśniające, jak również zajmować stanowisko w danej sprawie.

No koniec należy odnieść się również do wyjaśnień złożonych przez Gminę w toku prowadzonego postępowania nadzorczego, zawartych w piśmie Zastępcy Wójta Gminy Olsztyn znak: USC.0711.4.2019 z dnia 3 lipca 2019 r. W piśmie tym Gmina wywodzi w szczególności, że kwestionowane przepisy zawarte w analizowanym § 4 pkt 2 badanej uchwały *dotyczą czynności czysto technicznych*. W ocenie organu nadzoru stanowisko powyższe nie zasługuje jednak na akceptację, gdyż stanowi ono wyłącznie wykładnię dokonaną przez organ gminy na potrzeby prowadzonego postępowania nadzorczego. Z treści badanego przepisu nie wynika *techniczny* charakter czynności. Przeciwnie, z treści badanego przepisu uchwały wynika jednoznacznie, że wniosek (*prośba*) członka komisji dotyczyć ma *przedstawienia dodatkowych wyjaśnień lub materiałów (...)* kierowanych do: *a) podmiotu, który wniósł skargę, wniosek lub petycję, b) podmiotu, w którego interesie został wniesiony taki środek, c) podmiotu, którego działalności dotyczy skarga, wniosek lub petycja, d) właściwej jednostki organizacyjnej Urzędu Gminy lub gminnej jednostki organizacyjnej*. Uwzględniając przedmiot działania Komisji Skarg, Wniosków i Petycji - działania te mają zatem charakter merytoryczny i najistotniejszy dla prowadzonego przez komisję postępowania. Na akceptację nie zasługuje również, wywiedziony przez Gminę *per analogiam*, argument odwołujący się do *sądu działającego w składzie 3-osobowym i wydającym rozstrzygnięcie kolegialnie*. Organ nadzoru raz jeszcze pragnie podkreślić, że komisja jest wyłącznie organem wewnętrznym rady gminy, którego członkowie nie mogą zostać upoważnieni wolą rady do indywidualnego reprezentowania komisji w stosunku do podmiotów zewnętrznych, tu do: *a) podmiotu, który wniósł skargę, wniosek lub petycję, b) podmiotu, w którego interesie został wniesiony taki środek, c) podmiotu, którego działalności dotyczy skarga, wniosek lub petycja, d) właściwej jednostki organizacyjnej Urzędu Gminy lub gminnej jednostki organizacyjnej*. Konkludując, organ nadzoru nie podziela stanowiska wyrażonego przez Gminę w treści analizowanego pisma.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż 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, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr V/58/19 Rady Gminy Olsztyn z dnia 4 czerwca 2019 r. w sprawie zmiany Uchwały nr III/23/19 Rady Gminy Olsztyn z dnia 5 marca 2019 roku w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Olsztyn - została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności we wskazanej części uzasadnionym i koniecznym.

#### Pouczenie

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego  
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

**Krzysztof Nowak**