



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 8 grudnia 2023 r.

Poz. 9245

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1184.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 6 grudnia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 735/LXIX/2023 Rady Gminy Koszęcin z dnia 30 października 2023 r. w sprawie Statutu Gminy Koszęcin, w całości, jako niezgodnej z art. 3 ust. 1 w zw. z art. 18a ust. 5, art. 18b ust. 3 oraz art. 23 ust. 4 ustawy.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 30 października 2023 r. Rada Gminy Koszęcin przyjęła uchwałę Nr 735/LXIX/2023 w sprawie Statutu Gminy Koszęcin. Statut stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

Jako podstawę podjęcia uchwały Rada Gminy wskazała art. 18 ust. 2 pkt 1 oraz art. 22 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 listopada 2023 r.

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 RP, *organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa*. Wskazany powyżej przepis Konstytucji 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.*

Ustawa nie zawiera jednej zbiorczej normy prawnej obejmującej katalog spraw regulowanych w statucie gminy. Mimo ich rozproszenia, konieczne jest jednak kompleksowe ujęcie w akcie ustrojowym wszystkich tych zagadnień, których one dotyczą. I tak, statut jednostki terytorialnej powinien obligatoryjnie regulować następujące sprawy:

1. zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej (art. 5 ust. 3 ustawy),
2. zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich (art. 11b ust. 3 ustawy),
3. zasady i tryb działania komisji rewizyjnej (art. 18a ust. 5 ustawy),
4. zasady i tryb działania komisji skarg, wniosków i petycji określa statut gminy (art. 18b ust. 3 ustawy),
5. organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy (art. 22 ust. 1 ustawy),
6. zasady działania klubów radnych (art. 23 ust. 4 ustawy),
7. zasady uczestniczenia przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej w pracach rady gminy (art. 37a ustawy),
8. uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy (art. 51 ust. 3 ustawy).

Wszystkie elementy wymienione w przywołanych przepisach ustawy są elementami obligatoryjnymi statutu i brak któregośkolwiek z nich dyskwalifikuje statut w całości. Stanowisko to potwierdził NSA stwierdzając m.in., iż: statut powinien jednak zawierać wszystkie uregulowania przewidziane ustawą. Ustawa nie zna bowiem pojęcia statutu częściowego (por. wyrok z dnia 11 czerwca 2003 roku, sygn. akt II SA/Ka 472/03, niepubl.).

Zdaniem organu nadzoru Statut Gminy przyjęty kwestionowaną uchwałą nie zawiera wszystkich elementów wymaganych ww. przepisami ustawy.

W § 16 statutu Rada określiła zasady tworzenia i rozwiązywania klubów radnych. Tymczasem, zgodnie z art. 23 ust. 4 ustawy statut gminy powinien określać wyłącznie zasady działania klubów radnych. W przedmiotowym statucie brak jest określenia powyższych zasad.

Należy również wskazać, iż w przedmiotowym statucie brak jest kompleksowej regulacji dotyczącej zasad i trybu działania komisji rewizyjnej oraz komisji skarg, wniosków i petycji, przez co nie doszło do wypełnienia delegacji z art. 18a ust. 5 ustawy oraz z art. 18b ust. 3 ustawy. Rada Gminy wprawdzie podjęła próbę uregulowania powyższej materii w przedmiotowej uchwale, jednak unormowania te należy uznać za niewystarczające dla pełnej realizacji delegacji ustawowej. W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, iż w rozdziale 10 statutu uregulowano materię dotyczącą Komisji Rady Gminy. Z kolei w rozdziale 11 i 12 statutu określono odpowiednio zasady i tryb działania Komisji Rewizyjnej oraz Komisji Skarg, Wniosków i Petycji. W przepisach tych nie rozstrzygnięto jednak, czy postanowienia rozdziału 11 i 12 Statutu są samodzielną regulacją, czy też w stosunku do Komisji Rewizyjnej i Komisji Skarg, Wniosków i Petycji stosuje się (odpowiednio) również postanowienia rozdziału 10. Brak określenia w uchwale wzajemnego stosunku regulacji dotyczących Komisji wskazanych w tych rozdziałach powoduje, iż brak jest kompleksowej regulacji określającej m.in. zasady procedowania tych Komisji, przebieg ich posiedzeń, tryb, w jakim zapadają ich rozstrzygnięcia. Za niedopuszczalne należy przy tym uznać, przekazanie uprawnienia do określenia szczegółowych zasad działania komisji, w tym odbywania posiedzeń, obradowania, powoływania podkomisji i zespołów, przez same komisje, działające w tym zakresie w porozumieniu z Przewodniczącym Rady (§ 50 ust. 3 Statutu). W przekonaniu organu nadzoru Rada Gminy Koszęcin przyjmując uchwałę w zakresie dotyczącym określenia zasad i trybu działania Komisji Rewizyjnej oraz Komisji Skarg, Wniosków i Petycji nie wypełniła prawidłowo zakresu spraw przekazanego jej przez ustawodawcę do uregulowania w uchwale.

Niewypełnienie przez Radę Gminy zakresu delegacji ustawowej w opisanym powyżej zakresie uznać należy za istotne naruszenie prawa skutkujące obowiązkiem stwierdzenia nieważności badanej uchwały w całości.

Ponadto przedmiotowa uchwała zawiera również inne nieprawidłowości.

Zdaniem organu nadzoru w § 1 statutu Rada wskazała co określa Statut Gminy Koszęcin, czyli określiła zakres przedmiotowy uchwały. Rada nie uwzględniła w tym przepisie regulacji zawartej w art. 37a ustawy, zgodnie z którym statut gminy określa zasady uczestniczenia przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej w pracach rady gminy, natomiast w § 1 pkt 6 statutu Rada przyjęła, iż statut określa zasady tworzenia klubów radnych Rady Gminy. Tymczasem – zgodnie z art. 23 ust. 4 ustawy – statut gminy powinien określać zasady działania klubów radnych, a nie zasady tworzenia tych klubów.

W ocenie organu nadzoru § 3 ust. 1 statutu, zgodnie z którym *Gmina Koszęcin jest podstawową jednostką lokalnego samorządu terytorialnego, powołaną dla organizacji życia publicznego na swoim terytorium* oraz w § 3 ust. 3 Statutu, w myśl którego *Wszystkie osoby, które zamieszkują na obszarze Gminy, z mocy ustawy o samorządzie gminnym, stanowią gminną wspólnotę samorządową, realizującą swoje zbiorowe cele lokalne poprzez udział w referendum oraz poprzez swoje organy* są niezgodne z prawem. Przepisy te nie zawierają żadnej normy prawnej i stanowią niedopuszczalne powtórzenie i modyfikację ustawy. Już sam ustrojodawca w art. 164 ust. 1 Konstytucji RP przesądził o tym, że podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina. Natomiast z ustawy wynika, że: Mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową (art. 1 ust. 1); Mieszkańcy gminy podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym (poprzez wybory i referendum) lub za pośrednictwem organów gminy (art. 11 ust. 1). Podkreślić przy tym należy, iż w akcie prawa miejscowego, a takim aktem jest niewątpliwie uchwała określająca statut gminy, nie powinno się powtarzać przepisów ustawy o samorządzie gminnym oraz innych ustaw. Powtórzenia w statucie przepisów ustawy o samorządzie gminnym oraz innych ustaw bądź modyfikacja przepisów ustawowych, a tym bardziej ich modyfikacja, stanowią istotne naruszenie prawa.

W § 7 ust. 1 statutu Rada Gminy postanowiła, iż *Granice sołectw, organizację, zakres i zasady ich działania określają odrębne statuty*. Z kolei w § 7 ust. 5 statutu Rada wskazała, iż *Jednostki pomocnicze podlegają nadzorowi i kontroli organów Gminy na zasadach określonych w statutach tych jednostek*. Wskazane regulacje uchwały posiadają wyłącznie walor informacyjny, a to także należy potraktować jako sprzeczne z prawem. Statut gminy powinien bowiem zawierać wyłącznie przepisy o charakterze normatywnym, a nie informować o innych sprawach i uchwałach podejmowanych przez Radę Gminy (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 9 grudnia 2009 roku, sygn. akt IV SA/Gl 765/09; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W § 9 ust. 2 Statutu postanowiono, że *Rada może także podejmować: 1) postanowienia proceduralne, 2) deklaracje – zawierające samozobowiązanie się Rady do określenia postępowania, 3) oświadczenia – zawierające stanowisko w określonej sprawie, 4) apele – zawierające formalnie niewiążące wezwania adresatów zewnętrznych do określonego postępowania, 5) inicjatywy, 6) opinie – zawierające oświadczenia wiedzy oraz oceny*. Organ nadzoru wyraża wątpliwości co do zgodności takich uregulowań z prawem. Zarówno bowiem w doktrynie, jak i orzecznictwie dominuje pogląd, że wszystkie przytoczone wyżej formy oświadczenia woli radnych powinny przyjąć formę uchwał. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 5 maja 2008 r. (sygn. akt II SA/Bd 930/07) – odnosząc się do treści art. 14 ustawy o samorządzie gminnym – zauważył, że co prawda ustawodawca nie wskazuje wprost, w jakich sytuacjach rada gminy ma podejmować uchwały, jednak za oczywiste uznał, że rada gminy jako organ kolegialny może podjąć jakąkolwiek szeroko rozumianą decyzję tylko po przeprowadzeniu głosowania, którego wynikiem jest podjęcie uchwały lub odmowa jej podjęcia. W związku z tym w tych wszystkich przypadkach, w których ustawodawca przyznał radzie możliwość wypowiedzenia się w jakichkolwiek kwestiach merytorycznych będzie to miało miejsce w formie uchwały. W przeciwnym razie nie będzie można mówić o wypowiedzeniu stanowiska przez radę gminy jako organ kolegialny. Podobny pogląd wyraził NSA w wyroku z dnia 1 lipca 2008 r. (sygn. akt II OSK 447/08), który stwierdził, że „Rada gminy jest organem kolegialnym i jedyną formą, w jakiej uzewnętrznia się jej wola stanowi podejmowanie uchwał.” Należy przyjąć, że uchwała stanowi formę wyrażenia, uzewnętrznienia przez radę swojej woli, a zatem jest to po prostu forma działania organu kolegialnego. Powyższe, szerokie rozumienie pojęcia uchwały nie oznacza, że rada gminy nie może podejmować oświadczeń, rezolucji czy deklaracji. Konieczne jest jednak istnienie podstawy prawnej, np. w postaci odpowiedniego przepisu statutu gminy. Każde takie działanie jest, niezależnie od nazwy, uchwałą.

W § 12 Statutu Rada wskazała, iż *Do zadań Komisji Rewizyjnej należy kontrola działalności Wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych Gminy. Rada może zlecić Komisji Rewizyjnej przeprowadzenie kontroli o charakterze doraźnym.* Z kolei w § 13 Statutu Rada postanowiła, iż *Przedmiotem działania Komisji Skarg, Wniosków i Petycji będzie udzielanie pomocy Radzie Gminy w procesie rozpatrywania skarg, wniosków i petycji, z zachowaniem terminów wynikających z przepisów odrębnych.* Zdaniem organu nadzoru Rada Gminy w statucie gminy powinna określić zasady i tryb działania wskazanych Komisji Rady Gminy (art. 18a ust. 5 oraz art. 18b ust. 3 ustawy). Natomiast przedmiot działania ww. Komisji został określony w art. 18a ust. 1 ustawy – w odniesieniu do komisji rewizyjnej oraz w art. 18b ust. 1 ustawy – w odniesieniu do komisji skarg, wniosków i petycji.

W § 14 Statutu Rada wskazała co w szczególności należy do zadań komisji stałych. W tym miejscu należy zaznaczyć, że Rada Gminy określając w statucie wspólny zakres zadań komisji stałych Rady Gminy użyła sformułowania: „w szczególności”, co oznacza, że katalog wymienionych zadań jest katalogiem otwartym. Tymczasem, Rada określając powyższą materię w statucie powinna zadania tych komisji określić w sposób wyczerpujący.

Zgodnie z § 18 Statutu *obsługę techniczną, organizacyjną i prawną Rady zapewnia Wójt.* Organ nadzoru wskazuje, że Rada Gminy, w ramach kompetencji do określenia organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy organów gminy, nie może określać „obowiązków” dla Wójta. Zostały one uregulowane w ustawie lub innych przepisach. Organ stanowiący może wystąpić z prośbą do Wójta i ułożyć współpracę bez konieczności nakładania na niego obowiązków w statucie. Podobne zastrzeżenie należy odnieść również do § 21 ust. 2 Statutu.

W § 20 Statutu Rada Gminy postanowiła, iż *Przewodniczący może zwołać sesję uroczystą dla uczczenia ważnych dla Gminy wydarzeń lub okoliczności albo z innych szczególnie ważnych powodów.* W pierwszej kolejności zauważyć należy, że przepisy obowiązujących ustaw nie posługują się terminem „sesja uroczysta”. Potocznie tak zwana „sesja uroczysta” jest sesją zwoływaną w trybie art. 20 ustawy. Ponadto z tak sformułowanego przepisu nie wynika, w których dokładnie sytuacjach jest zwoływana tzw. sesja uroczysta.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi również regulacja § 31 ust. 2 Statutu. Użycie w powołanym przepisie wyrazów „w szczególności” powoduje, że katalog spraw w których mogą być zgłoszone wnioski o charakterze formalnym ma charakter wyliczenia otwartego. Oznacza to, że dopuszczalne są także inne, niewymienione w statucie, sprawy, w których można zgłosić wniosek formalny. Tymczasem, Rada powinna w sposób definitywny i jednoznaczny określić wskazane sprawy. Zdaniem organu nadzoru, przepisy prawa miejscowego muszą być sformułowane w sposób precyzyjny i czytelny. Powyższe postanowienie statutu nie spełniają tego warunku, co powoduje, że została naruszona zasada poprawnej legislacji, znajdująca oparcie w art. 2 Konstytucji RP.

W § 36 ust. 5 Statutu Rada przyznała Przewodniczącemu Rady prawo decydowania o uwzględnieniu poprawek i uzupełnień do protokołu z sesji, wnoszonych przez radnych. W tym miejscu należy mieć na uwadze przepis art. 19 ust. 2 zd. 1 ustawy. Kompetencje przewodniczącego rady określone w tym przepisie zostały ograniczone wyłącznie do organizowania pracy rady oraz prowadzenia obrad rady. Statut może precyzować zadania przewodniczącego. Nie może natomiast nakładać na niego innych obowiązków, ani przyznawać mu innych kompetencji niż te, które wynikają z ustawy. Zadania związane z pełnieniem funkcji przewodniczącego (wiceprzewodniczącego) rady gminy mają charakter materialno-techniczny. Przepis art. 19 ust. 2 ustawy jednoznacznie kształtuje usługowy charakter funkcji przewodniczącego w stosunku do rady gminy, przez co nie jest dopuszczalne przyznanie przewodniczącemu (wiceprzewodniczącemu) organu stanowiącego gminy jakichkolwiek innych uprawnień niż te, które wynikają z przywołanego przepisu, a zwłaszcza uprawnień decyzyjnych i rozstrzygających.

W opinii organu nadzoru, sprzeczny z prawem jest również przepis § 36 ust. 9 Statutu, zgodnie z którym *Protokół po jego przyjęciu przez Radę stanowi dowód przebiegu sesji.* Żaden przepis powszechnie obowiązującego prawa nie wskazuje, że protokół z sesji staje się dokumentem dopiero po jego formalnym przyjęciu przez radę na kolejnej sesji.

W § 38 ust. 3 Statutu Rada postanowiła, iż *Głosowanie jawne odbywa się przez podniesienie ręki przy równoczesnym wykorzystaniu elektronicznego systemu do głosowania umożliwiającego sporządzenie imiennego wykazu głosowań.* W przepisie tym Rada wprowadziła możliwość tzw. „podwójnego głosowania”, polegającego na podniesieniu ręki i wykorzystaniu elektronicznego systemu do głosowania, czego ustawa nie przewiduje. W art. 14 ust. 2 ustawy wskazano, że głosowanie jawne na sesjach rady odbywa się za pomocą

urządzeń umożliwiających sporządzenie i utrwalenie imiennego wykazu głosowań radnych. Dopiero w przypadku, gdy jest to niemożliwe z przyczyn technicznych, ustawodawca w art. 14 ust. 3 ustawy przewidział inną możliwość, nie określił jednak sposobu, a zastrzegł tylko, że ma to być głosowanie imienne. Kwestia sposobu przeprowadzania głosowania przez radę gminy została zatem określona w ustawie i rada gminy nie posiada kompetencji, aby w drodze statutu, będącego aktem prawa miejscowego, ustalać kwestie sposobu głosowania odmiennie, niż to uczyniono w samej ustawie. Rada nie może wprowadzić dodatkowego wymogu np. w postaci podniesienia ręki przez radnych podczas głosowania. W wyroku z dnia 4 września 2018 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie (sygn. akt III SA/Kr 285/18) wskazał, że wprowadzenie w statucie gminy odmiennych zasad imiennego głosowania stanowi rozwiązanie nieodpowiadające brzmieniu przepisów ustawowych. Skoro ustawodawca w sposób jednoznaczny uregulował w ustawie tryb głosowania i przypadki, w których głosowanie może być przeprowadzone imiennie, to należy uznać, że rada gminy nie jest upoważniona do wprowadzenia w statucie gminy innych reguł głosowania jawnego imiennego.

W § 47 ust. 2 Statutu Rada Gminy postanowiła, iż *Radni mają prawo kierować do Wójta interpelacje we wszystkich sprawach publicznych wspólnoty samorządowej*. Tymczasem zgodnie z art. 24 ust. 4 zdanie pierwsze ustawy „*Interpelacja dotyczy spraw o istotnym znaczeniu dla gminy*.” Należy więc stwierdzić, że Rada w ww. przepisie Statutu odmiennie niż w przywołanym przepisie rangi ustawowej określiła zakres spraw mogących być przedmiotem interpelacji. Z zacytowanego art. 24 ust. 4 zd. pierwsze ustawy wynika jednoznacznie, że dla wniesienia interpelacji konieczne jest, aby sprawa miała istotne znaczenie dla gminy. Ponadto w § 28 Statutu Rada uregulowała już kwestie dotyczącą składania interpelacji wskazując, iż „*Radny może kierować do Wójta interpelacje i zapytania zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym*.” Niedopuszczalne jest dwukrotne regulowanie tej samej materii w uchwale i to w sposób odmienny.

Za niegodne z prawem, należy również uznać postanowienia § 53 ust. 1-4 Statutu, przewidujące możliwość odbywania wspólnych posiedzeń komisji rady 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. Ustawa, 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 nadzory, analiza art. 21 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.

W § 53 ust. 5 Statutu Rada postanowiła, że *Komisje Rady mogą podejmować współpracę z odpowiednimi komisjami rad innych gmin, a nadto z organizacjami społecznymi i zawodowymi działającymi na obszarze Gminy*. Zgodnie z przepisem art. 21 ust. 3 ustawy komisje podlegają radzie gminy, przedkładają jej plan pracy oraz sprawozdania z działalności. Przepis ten zawiera sformułowanie, że „*komisje podlegają radzie gminy*”. Komisje rady gminy nie są zatem organami o samoistnych kompetencjach, a działalność podejmują w zakresie określonym przez radę gminy. W związku z powyższym nie ma podstawy do przyznania komisjom Rady uprawnień do podejmowania z własnej inicjatywy współpracy z komisjami innych Gmin a także z innymi podmiotami.

W § 58 Statutu, Rada postanowiła, iż Komisja Rewizyjna może korzystać z porad, opinii i ekspertyz osób posiadających wiedzę fachową w zakresie związanym z przedmiotem jej działalności. Tymczasem, Komisja Rewizyjna jest wewnętrznym organem rady nie może więc występować do podmiotów zewnętrznych o dokonanie na rzecz Gminy określonych czynności, nie jest bowiem organem uprawnionym do reprezentowania Gminy na zewnątrz i wydatkowania na ten cel środków budżetowych. Podobne zastrzeżenie

należy odnieść również do regulacji zawartej w § 69 Statutu, która uprawnia Komisję Skarg, Wniosków i Petycji do korzystania z porad, opinii i ekspertyz osób posiadających wiedzę fachową.

Ponadto, przepisem § 76 ust. 2 Statutu Rada Gminy przyjęła zasadę, że *W sprawach nieuregulowanych w niniejszym Statucie stosuje się odpowiednio przepisy ustaw.* W ocenie organu nadzoru przepisy te naruszają art. 87 Konstytucji i godzą w obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa. W ocenie organu nadzoru akt prawa miejscowego nie może przesądzać o obowiązywaniu i stosowaniu aktów hierarchicznie wyższych, którymi są ustawy. Nie może również przesądzać o obowiązku przestrzegania przez członków organu Dzielnicy przepisów statutu, który jako akt prawa miejscowego wiąże organy jednostki pomocniczej z mocy art. 94 Konstytucji RP. Ponadto należy zauważyć, że z konstrukcji przepisu § 76 ust. 2 Statutu wynika, że w pierwszym rzędzie zastosowanie znajduje uchwała – statut jednostki pomocniczej, będący aktem niższego rzędu niż ustawa, a dopiero w sprawach w nim nieuregulowanych, przepisy ustawy. Tym samym przyznano pierwszeństwo przepisom uchwały przed przepisami ustawy. Zastrzeżenie, jakie zostało zawarte w przytoczonym zapisie programu dopuszczalne jest jedynie w aktach tego samego rzędu. Niezgodne z Konstytucją jest zaś stawianie przepisów mających charakter wykonawczy przed przepisami ustaw. Stanowi to istotne naruszenie prawa i powoduje konieczność eliminacji z obrotu prawnego takich regulacji (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r. sygn. akt II SA/Wr 745/06).

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale 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 w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i 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 samego początku (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 735/LXIX/2023 Rady Gminy Koszęcin z dnia 30 października 2023 r. w sprawie Statutu Gminy Koszęcin – w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

#### **Pouczenie:**

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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

z up. Wojewody Śląskiego  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**