

UCHWAŁA NR LI/266/10
RADY MIEJSKIEJ W ŻYCHLINIE

z dnia 25 stycznia 2010 r.

w sprawie uznania za bezzasadne wezwania Pana Roberta Stasiaka do usunięcia naruszenia prawa zawartego w Uchwale Nr XLVII/239/09 Rady Miejskiej w Żychlinie z dnia 10 listopada 2009 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XXI/115/08 Rady Miejskiej w Żychlinie z dnia 25 kwietnia 2008 r. w sprawie ustalenia składów osobowych stałych Komisji Rady.

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591; z 2002r. Nr 23, poz.220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806 ; z 2003r. Nr 80, poz. 717, Nr 162, poz. 1568, z 2004r. Nr 102, poz.1055, Nr 116, poz. 1203 i Nr 167, poz. 1759; z 2005r. Nr 172, poz. 1441 i Nr 175, poz. 1457 oraz z 2006r. Nr 17, poz.128 i Nr 181, poz. 1337; z 2007r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974 i Nr 173, poz. 1218; z 2008 r. Nr 180, poz. 1111 i Nr 223, poz. 1458, z 2009 r. Nr 52, poz. 420 oraz Nr 157, poz. 1241) Rada Miejska w Żychlinie uchwala, co następuje:

§ 1. Wezwanie Pana Roberta Stasiaka do usunięcia naruszenia prawa zawartego w Uchwale Nr XLVII/239/09 Rady Miejskiej w Żychlinie z dnia 10 listopada 2009 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XXI/115/08 Rady Miejskiej w Żychlinie z dnia 25 kwietnia 2008 roku w sprawie ustalenia składów osobowych stałych Komisji Rady uznaje się za bezzasadne.

§ 2. Upoważnia się Przewodniczącą Rady Miejskiej w Żychlinie do:

- 1) zastępowania Rady Miejskiej w Żychlinie przed sądami administracyjnymi wszystkich instancji w przypadku wniesienia skargi na niniejszą uchwałę,

2) ustanowienia pełnomocnika procesowego do zastępowania Rady Miejskiej w Żychlinie przed sądami administracyjnymi wszystkich instancji w przypadku wniesienia skargi na niniejszą uchwałę.

§ 3. Zobowiązuje się Przewodniczącą Rady Miejskiej w Żychlinie do doręczenia niniejszej uchwały wzywającemu - Panu Robertowi Stasiakowi.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega ogłoszeniu.

**Przewodnicząca Rady
Miejskiej w Żychlinie
/-/ Zofia Pilarska**

**UZASADNIENIE
DO UCHWAŁY NR LI/266/10
RADY MIEJSKIEJ W ŻYCHLINIE**

z dnia 25 stycznia 2010 r.

Pismem z dnia 17 listopada 2009 roku Pan Robert Stasiak - radny Rady Miejskiej w Żychlinie - zwrócił się do Rady Miejskiej w Żychlinie z wezwaniem do niezwłocznego naruszenia jego interesu prawnego. W opinii zainteresowanego naruszenie tego interesu polega na różnicowaniu jego pozycji organizacyjno - prawnej w Radzie Miejskiej w Żychlinie, poprzez podjęcie uchwały Nr XLVII/239/09 z dnia 10 listopada 2009 roku w sprawie zmiany uchwały Nr XXI/115/08 Rady Miejskiej w Żychlinie w sprawie ustalenia składów osobowych stałych Komisji Rady.

Na sesji w dniu 30 listopada 2009 roku, Rada Miejska w Żychlinie zleciła Komisji Rolnej, Handlu i Usług oraz Prawa i Porządku Publicznego rozpatrzenie sprawy radnego Roberta Stasiaka. Komisja rozpatrywała przedmiotową sprawę na swoich posiedzeniach odbytych w dniach 9 i 28 grudnia 2009 roku.

Za podjęciem niniejszej uchwały przemawiają poniższe okoliczności.

Radny Rady Miejskiej w Żychlinie – Pan Robert Stasiak był członkiem Komisji Oświaty, Kultury, Zdrowia i Spraw Socjalnych.

Na sesji Rady Miejskiej w dniu 10 listopada 2009 r., Pan Robert Stasiak złożył swój akces do składu Komisji Rewizyjnej, rezygnując jednocześnie ze składu Komisji Oświaty, Kultury, Zdrowia i Spraw Socjalnych.

Rada Miejska ustalając skład Komisji Rewizyjnej, nie wybrała do niej Pana Roberta Stasiaka (uchwała Nr XLVII/239/09 z dnia 10 listopada 2009 r.).

Wobec powyższej sytuacji na dzień dzisiejszy Pan Robert Stasiak nie jest członkiem żadnej stałej komisji Rady Miejskiej w Żychlinie.

Zgodnie z u.s.g.:

- 1) „Art. 18a. 1. Rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy; w tym celu powołuje komisję rewizyjną.
2. W skład komisji rewizyjnej wchodzi radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów, z wyjątkiem radnych pełniących funkcje, o których mowa w art. 19 ust. 1 (...);

- 2) „Art. 21. 1. Rada gminy ze swojego grona może powoływać stałe i doraźne komisje do określonych zadań, ustalając przedmiot działania oraz skład osobowy (...)
4. W posiedzeniach komisji mogą uczestniczyć radni niebędący jej członkami. Mogą oni zabierać głos w dyskusji i składać wnioski bez prawa udziału w głosowaniu”;
- 3) „Art. 24. Radny jest obowiązany brać udział w pracach rady gminy i jej komisji oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany”.

W jednym z wcześniejszych wyroków (z dnia 17 lutego 1995 r., SAWr 54/95; LexPolonica nr 301820, Wspólnota 1995/31 str. 24) Naczelny Sąd Administracyjny - Ośrodek Zamiejskowy we Wrocławiu wskazał: „1. Ograniczenie liczbowe składów komisji rady, ustalone uchwałą rady, nie narusza prawa, jeżeli bezpośrednio nie utrudnia wykonywania przez organy gminy zadań publicznych gminy, ani nie wyklucza radnym, jako reprezentantom gminy, możliwości udziału w pracach rady gminy i jej organów stosownie do ich obowiązku, określonego w art. 24 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. 1990 r. Nr 16 poz. 95). 2. Na zasadzie art. 21 ust. 1 i art. 24 ustawy o samorządzie terytorialnym rada gminy, dokonując wyboru składów komisji stałych, winna - przy uwzględnieniu zasad demokratycznego obradowania i głosowania - zapewnić radnym w miarę jednakowe i równe warunki pracy w komisjach rady. Działania i uchwały rady gminy, które preferują przy wyborach lub ustalaniu składów osobowych komisji rady tylko określone grupy lub niektórych radnych, pozbawiając innych możliwości aktywnego działania w komisji w ogóle, należy ocenić jako niezgodne z zasadą równości radnych jako reprezentantów mieszkańców gminy, a w szczególności z art. 23 i art. 24 ustawy o samorządzie terytorialnym”.

Z kolei w wyroku z dnia 7 marca 1996 r., III ARN 56/95 (LexPolonica nr 308641, OSNAPiUS 1996/18 poz. 257, Prokuratura i Prawo - dodatek 1996/9 poz. 55) Sąd Najwyższy wskazał, iż cyt.: „Rada gminy jest władna uchwalić ograniczenie liczbowego składu swoich komisji, przy czym okoliczność, że w wyniku wyborów radny nie został członkiem żadnej z komisji, nie może być utożsamiona z naruszeniem prawa”. W uzasadnieniu tegoż wyroku Sąd wskazał, cyt.: „Zgodzić się jednak należy z twierdzeniem rewizji nadzwyczajnej, iż przepis ten stwarza dla radnego obowiązek udziału w pracach organów gminy tylko wówczas, jeśli został do

tych organów wybrany. Nie stwarza jednak w żadnym wypadku uprawnienia radnego do wybrania go do konkretnego organu, lub nawet do któregośkolwiek z organów rady, a tym bardziej roszczenia o włączenie go do składu konkretnego organu, czego mógłby dochodzić w drodze sądowej. W istocie rzeczy taka interpretacja przepisu art. 24 ustawy prowadziłaby do praktycznego zakwestionowania zasady, iż komisje rady pochodzą z wyborów, i że tylko radni decydują o tym, kto konkretnie wejdzie w ich skład. Gdyby zaś wejście w skład komisji rady można było uzyskać w drodze procesu sądowego, znaczyłoby to, że w tym zakresie „państwo demokracji” może być zastępowane przez „państwo sądów”, co w świetle cytowanego przepisu art. 24 ust. 1 ustawy musiałyby być - tak jak w innych przypadkach sądowej kontroli nad wyborami - bardzo wyraźnie przewidziane przez konkretny przepis ustawowy. Takiego zaś przepisu nie ma i w świetle systemowej wykładni całości przepisów rozdziału 3 ustawy nie ma też żadnych podstaw do kreowania go w drodze interpretacji. Zasadą jest bowiem swoboda rady w kształtowaniu swych organów, a odmienne rozwiązania mogą mieć tylko wyjątkowy charakter. Można tu zresztą na marginesie zauważyć, iż w rozpatrywanej przez NSA sprawie wcale nie musiało dochodzić do wewnętrznych konfliktów, wystarczyło, by rada, określając górną granicę składu liczbowego komisji, opatrzyła tę zasadę dodatkowym warunkiem, że każdy radny ma obowiązek uczestniczenia co najmniej w składzie jednej komisji (co można nawet by było uznać za racjonalne). Skoro tak się jednak nie stało, to tego rodzaju obowiązku nie można obecnie kreować ex post w drodze wątpliwej interpretacji. Jeśli bowiem zgłasza się swą kandydaturę do jakichkolwiek wyborów, to oczywiste jest, że w rzeczywistości wolnych wyborach można być wybranym lub też nie, ale sam fakt niewybrania kogoś nie może być utożsamiany z naruszeniem prawa”.

W uzasadnieniu innego wyroku (z dnia 23 sierpnia 2007 r. II SA/Bk 461/2007, LexPolonica nr 1853731, ONSAiWSA 2008/6 poz. 110, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2008/1 str. 141) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku zajął stanowisko, iż: „Zgodnie z art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2001 r. Nr 142 poz. 1591 ze zm.) organami gminy są rada gminy i wójt (burmistrz, prezydent miasta). Organami wewnętrznymi rady są jej komisje (...). Szczególne miejsce zajmuje komisja rewizyjna. Wynika to zarówno z obligatoryjności powołania komisji rewizyjnej, ustawowego określenia składu tej komisji, jak i z zakresu jej zadań. Według art. 18a ust. 1 ustawy rada gminy

kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy i w tym celu powołuje komisję rewizyjną. W myśl art. 18a ust. 2 ustawy w skład komisji rewizyjnej wchodzi radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów, z wyjątkiem radnych pełniących funkcje, o których mowa w art. 19 ust. 1 (...). Zarówno w art. 18a ust. 1, jak i w art. 21 ust. 1 powołanej ustawy o samorządzie gminnym ustawodawca stanowi o powołaniu komisji (...) i przyznaje radzie gminy kompetencje powołania składu osobowego komisji (wyrok NSA z dnia 8 marca 2005 r. OSK 1268/2004 niepubl.).

Różnica między art. 18a ust. 2 ustawy a jej art. 21 ust. 1 sprowadza się do kwestii swobody w kształtowaniu składu osobowego komisji. Artykuł 18a ust. 2 stawia warunek, by w skład komisji rewizyjnej wchodzi przedstawiciele wszystkich klubów, z wyłączeniem radnych pełniących funkcje określone w art. 19 ust. 1. Artykuł 21 ust. 1 takich zastrzeżeń nie zawiera. Natomiast to szczególne uregulowanie zawarte w art. 18a ust. 2 nie zmienia zasadniczej kwestii, że to rada gminy powołuje komisję (a nie jej członków) spośród radnych, z uwzględnieniem tego, by znaleźli się w jej składzie członkowie wszystkich klubów radnych. Zasady i tryb działania komisji rewizyjnej, zgodnie z art. 18a ust. 5 ustawy, określa statut gminy. Powinien on regulować tryb wyboru składu osobowego komisji rewizyjnej i wszystkie konieczne elementy procedury wyboru członków komisji, w tym tryb ustalania kandydatur na członków - przedstawicieli klubów oraz pozostałych radnych. Rada gminy powinna podjąć stosowną uchwałę o powołaniu komisji z uwzględnieniem przepisu art. 18a ust. 2 ustawy i przepisów statutu.

Skład orzekający w niniejszej sprawie zajmuje stanowisko, że o składzie osobowym komisji rewizyjnej decyduje organ stanowiący - rada gminy (której komisja jest organem), a kluby radnych mają prawo zgłaszania swoich przedstawicieli. Tryb zgłaszania i wyboru powinien być sprecyzowany w statucie gminy (...). Żaden przepis ustawy nie pozbawia radnych prawa swobodnego głosowania przez konieczność akceptacji propozycji klubu co do osoby jego przedstawiciela w komisji rewizyjnej. Kluby mogą zgłosić kilku przedstawicieli, z których rada w drodze uchwały wyłania skład komisji rewizyjnej według uznania uwidocznionego wynikami głosowania. Wskazanie przez klub kandydata na członka komisji rewizyjnej nie przesądza automatycznie o jego wejściu w skład tej komisji, ponieważ wyboru dokonuje rada gminy niezwiązana obowiązkiem akceptacji zgłoszonego przez klub kandydata. Uznanie, że to rada gminy (nie klub, który nie jest organem) dokonuje wyboru

członków komisji rewizyjnej, powoduje, że uchwała rady w sprawie powołania członków komisji rewizyjnej ma charakter konstytutywny, a nie deklaratoryjny (vide powoływany wyrok NSA z dnia 8 marca 2005 r. OSK 1268/2004 oraz wyrok WSA w Krakowie z dnia 7 listopada 2005 r. II SA/Kr 818/2005 niepubl.). (...)

Zdaniem Sądu, ustalenie w statucie wszystkich koniecznych elementów procedury wyborów z jednej strony powinno zapobiec (zwłaszcza w wypadku małych liczebnie rad) sytuacjom wymuszania przez kluby na radzie powołania osoby niemającej odpowiednich kwalifikacji do bycia członkiem komisji rewizyjnej, z drugiej strony zaś uniemożliwi radom blokowanie wprowadzania przedstawicieli do składu komisji przez słabsze kluby (...).

Uchwała o wyborze komisji rewizyjnej nie może być dowolna. Powinna uwzględniać skład liczbowy komisji ustalony w statucie zgodnym z ustawą oraz uwzględniać obowiązek wejścia do komisji przedstawicieli wszystkich klubów z zachowaniem trybu i zasad ustalonych w statucie. Nieodpowiadająca tym warunkom uchwała pozostaje w sprzeczności z prawem - art. 18a ust. 2 analizowanej ustawy oraz z prawem miejscowym w postaci statutu”.

Biorąc pod uwagę powyższe, a także posiłkując się wykładnią dokonaną przez sądy w w/w wyrokach stwierdzić należy, iż w przedmiotowej sprawie nie doszło do naruszenia interesu prawnego radnego – Pana Roberta Stasiaka, bowiem:

- w skład Komisji Rewizyjnej wchodzi przedstawiciele wszystkich Klubów (także przedstawiciel Klubu, którego członkiem jest radny – Pan Robert Stasiak),
- Pan Robert Stasiak sam zrezygnował z członkostwa Komisji Oświaty, Kultury, Zdrowia i Spraw Socjalnych,
- w art. 18a ust. 1 (a także art. 21 ust. 1) u.s.g., ustawodawca stanowi o powołaniu komisji i przyznaje radzie gminy kompetencje powołania składu osobowego komisji,
- w skład komisji rewizyjnej wchodzi przedstawiciele wszystkich klubów,
- Rada Miejska w Żychlinie powołuje Komisję Rewizyjną (a nie jej członków) spośród radnych, z uwzględnieniem tego, by znaleźli się w jej składzie członkowie wszystkich klubów radnych,

- o składzie osobowym komisji rewizyjnej decyduje organ stanowiący - rada gminy (której komisja jest organem), a kluby radnych mają prawo zgłaszania swoich przedstawicieli,
- art. 24 u.s.g. stwarza dla radnego obowiązek udziału w pracach organów gminy tylko wówczas, jeśli został do tych organów wybrany; nie stwarza jednak w żadnym wypadku uprawnienia radnego do wybrania go do konkretnego organu, lub nawet do któregośkolwiek z organów rady, a tym bardziej roszczenia o włączenie go do składu konkretnego organu, czego mógłby dochodzić w drodze sądowej,
- istnieje zasada swobody rady w kształtowaniu swych organów, a odmienne rozwiązania mogą mieć tylko wyjątkowy charakter (np. art. 18a ust. 2, który stanowi, iż w skład komisji rewizyjnej wchodzi radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów /w niniejszej sprawie jest to spełnione/).

Tym samym radny Pan Robert Stasiak:

- nie ma obowiązku udziału w pracach komisji w myśl art. 24 u.s.g., bowiem nie został wybrany do żadnej komisji (z kolei sam zrezygnował z członkostwa w Komisji Oświaty),
- w myśl art. 21 ust. 4 u.s.g. może uczestniczyć w posiedzeniach komisji, zabierać głos w dyskusji i składać wnioski bez prawa udziału w głosowaniu,
- przepisy u.s.g. nie przewidują żadnej sankcji (dla Rady, radnego) za uchybienia obowiązkom objętym art. 24 u.s.g. (vide S. Płażek [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2004 Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, art. 24 t. 4).

Z tych względów wezwanie Pana Roberta Stasiaka jest bezzasadne.