

Załącznik do uchwały NR V/29/2019
Rady Gminy Krościenko Wyżne
z dnia 27 lutego 2019 r.

Pismem z dnia 13 grudnia 2018 r. radny Pan Zenon Lenart skierował do Rady Gminy Krościenko Wyżne wezwanie do usunięcia naruszenia prawa. W przedmiotowym piśmie Pan radny działając na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) wezwał do „usunięcia naruszenia prawa w uchwale Rady Gminy Krościenko Wyżne z dnia 30 listopada 2018 roku, Nr II/5/2018 w sprawie powołania stałych komisji Rady Gminy Krościenko Wyżne”. Uchwale tej zarzucił: „naruszenie prawa w ten sposób, że powołując komisje w składzie liczbowym ograniczonym do 5 osób ograniczyła prawa radnych do zasiadania w dwóch komisjach zagwarantowanego w § 16 ust. 3 Statutu Gminy Krościenko Wyżne. W podstawie prawnej powyższej uchwały nie podano, z czego wynika ograniczenie liczbowe składu komisji.” W dalszej części wezwania radny stwierdził, iż: „każdy radny ma prawo, a nie obowiązek bycia członkiem dowolnej liczby komisji rady gminy, lecz prawo to nie może być ograniczone przez takie ukształtowanie składu ilościowego członków komisji, które z góry wyklucza możliwość uczestnictwa w jakiegokolwiek komisji. Wobec powyższego radny wezwał również do usunięcia naruszenia prawa w uchwale Rady Gminy Krościenko Wyżne z dnia 21 listopada 2006 roku, NR I/5/2006 w sprawie powołania i ustalenia stanu liczbowego składu komisji stałych Rady Gminy Krościenko Wyżne wraz z przedmiotem ich działania. Powyższej uchwale zarzucił naruszenie prawa w ten sposób, że ograniczając składy liczbowe komisji do 5 osób założyła, że nie każdy radny będzie zasiadał w komisjach stałych, co jest sprzeczne z zasadą obligującego radnego do udziału w pracach rady gminy i jej komisjach. Jednocześnie wskazał, iż ogólny limit miejsc w komisjach, wynoszący 21 osób (3 osobowy skład komisji rewizyjnej, 3 osobowy skład komisji skarg wniosków i petycji oraz 3 x 5 - 15 osób w komisjach stałych powoływanych przez Radę Gminy), nie zapewnia każdemu radnemu prawa do zasiadania w dwóch komisjach. Zdaniem radnego w obecnym stanie prawnym limit ten powinien wynosić 28 miejsc przy założeniu, że przewodniczący rady gminy nie zasiada w komisjach.

Odnosząc się do przedmiotowego wezwania do usunięcia naruszenia prawa złożonego przez radnego Pana Zenona Lenarta należy w pierwszej kolejności zaznaczyć, że od 1 czerwca

2017 r. nastąpiła zmiana przepisów dotyczących procedury zaskarżania aktów organów jednostek samorządu terytorialnego albo czynności dokonanych przez organy administracji publicznej. Zgodnie z treścią art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 z późn. zm.), w brzmieniu obowiązującym przed 1 czerwca 2017 r., każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może - po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia - zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Od 1 czerwca 2017 r., w wyniku nowelizacji, zostało zmienione brzmienie w/w przepisu, poprzez usunięcie zwrotu dotyczącego obowiązku uprzedniego wezwania organu do usunięcia naruszenia prawa. Zmiana w/w przepisu oznacza, iż uchwały podjęte po 1 czerwca 2017 r. mogą być zaskarżane bezpośrednio do sądu administracyjnego, bez uprzedniego wezwania organu do usunięcia naruszenia prawa. Natomiast do uchwał podjętych przed 1 czerwca 2017 r. zastosowanie ma poprzednia procedura zaskarżenia polegająca na uprzednim wezwaniu organu do usunięcia naruszenia prawa przed wniesieniem skargi, niezależnie od czasu, w którym wezwanie to zostanie rozpatrzone przez właściwy organ. Stanowisko takie zostało potwierdzone w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 sierpnia 2018 r. sygn. akt II OSK 1624/18. Innymi słowy, skargi do sądu administracyjnego na akty podjęte albo czynności dokonane przez organy administracji przed 1 czerwca 2017 r. powinny być poprzedzone wezwaniem organu do usunięcia naruszenia prawa, natomiast skargi na akty podjęte lub czynności dokonane po tej dacie mogą być wniesione do sądu bez zachowania tego trybu.

Odnosząc powyższy wywód do niniejszej sprawy należy wskazać, iż uchwała Nr II/5/2018 Rady Gminy Krościenko Wyżne z dnia 30 listopada 2018 r. w sprawie powołania stałych komisji Rady Gminy Krościenko Wyżne może zostać zaskarżona bezpośrednio do sądu, bez obowiązku wcześniejszego wezwania Rady Gminy Krościenko Wyżne do usunięcia naruszenia prawa.

Przechodząc natomiast do zarzutów zawartych w wezwaniu, należy zauważyć, że zgodnie z treścią art. 21 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, rada gminy ze swojego grona może powoływać stałe i doraźne komisje do określonych zadań, ustalając przedmiot działania oraz skład osobowy. Jak wskazuje doktryna komentowany przepis reguluje funkcjonowanie organów wewnętrznych rady - a więc komisji, z wyjątkiem komisji rewizyjnej oraz komisji skarg wniosków i petycji, których funkcjonowanie uregulowane zostało w art. 18a i 18b ustawy

o samorządzie gminnym. Przywołany przepis daje radzie gminy możliwość powołania wewnętrznych organów rady, jakimi są komisje stałe i doraźne, które mają co do zasady usprawniać pracę rady, ale ich powołanie nie jest to obligatoryjne. W literaturze w pełni akceptowany jest pogląd, iż w przypadku powołania komisji stałych, rada gminy ma pełną swobodę w określeniu ich nazwy, zakresu działania, zasad funkcjonowania, a także określenia ich składu osobowego.

Swoboda rady w wyborze składu osobowego komisji powołanej na podstawie art. 21 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym została potwierdzona również w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 7 marca 1996 r. (sygn. akt III ARN 56/95). Sąd Najwyższy stwierdził, że rada jako organ stanowiący 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. Sąd Najwyższy stwierdził, iż termin „skład” rozumieć należy przede wszystkim jako uprawnienie do ustalenia liczbowego składu komisji w zależności od liczby radnych i konkretnych potrzeb.

Zgodnie z § 16 ust. 1 uchwały Nr VII/51/2003 Rady Gminy Krościenko Wyżne z dnia 30 czerwca 2003 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Krościenko Wyżne (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego z 2003 r., Nr 82, poz. 1459 z późn. zm.), zwanego dalej Statutem, Rada Gminy Krościenko Wyżne powołuje trzy stałe Komisje: Komisję Budżetu i Finansów, Komisję Rozwoju Gospodarczego, Rolnictwa i Ochrony Środowiska oraz Komisję Oświaty, Kultury i Spraw Obywatelskich. Z ust. 3 § 16 Statutu wynika natomiast, iż radny może być członkiem najwyżej 2 komisji stałych. W myśl natomiast § 63 Statutu, przedmiot działania poszczególnych Komisji stałych określa Rada.

W kontekście powyższego należy uznać za bezzasadny zarzut podniesiony przez radnego w wezwaniu polegający na tym, iż Rada Gminy powołując komisje stałe w składzie 5 osobowym, ograniczyła prawa radnych do zasiadania w 2 komisjach stałych, w których zasiadanie radny ma zagwarantowane na podstawie § 16 ust. 3 Statutu. Z postanowień Statutu Gminy jednoznacznie wynika, że Rada Gminy Krościenko Wyżne wobec wszystkich swoich radnych ustaliła górny pułap dwóch komisji stałych, w których radni mogą uczestniczyć. Zapis ten nie oznacza, że każdy radny musi być członkiem 2 komisji stałych. Nie nakłada on także na radnego obowiązku bycia członkiem 2 komisji stałych i nie zobowiązuje Rady Gminy do takiego ustalenia składu ilościowego i osobowego komisji stałych, aby każdy z radnych był członkiem 2 komisji stałych.

Należy również uznać za bezpodstawny drugi zarzut podniesiony w wezwaniu, iż Rada Gminy Krościenko Wyżne podejmując uchwałę NR I/5/2006 z dnia 21 listopada 2006 roku w sprawie powołania i ustalenia stanu liczbowego składu komisji stałych Rady Gminy Krościenko Wyżne wraz z przedmiotem ich działania, założyła że nie każdy radny będzie zasiadał w komisjach stałych, co w ocenie radnego jest sprzeczne z zasadą obligującą radnego do udziału w pracach rady gminy i jej komisjach. Odnosząc się do tego zarzutu należy ponownie przywołać, wyrok Sąd Najwyższy z dnia 7 marca 1996 r. (sygn. akt III ARN 56/95), w którym Sąd uznał za zgodną z prawem możliwość niewybrania określonego radnego w skład komisji. Sąd Najwyższy powołał się przy tym na przepis art. 24 ustawy o samorządzie gminnym, który zobowiązuje radnego do czynnego udziału w pracy rady i jej organów, do których został wybrany lub desygnowany. Zdaniem Sądu Najwyższego przepis ten stwarza dla radnego obowiązek udziału w pracach organów gminy tylko wówczas, gdy 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.

Radny w swoim wezwaniu wskazał także, że ogólny limit miejsc w komisjach, wynoszący 21 osób (3 osobowy skład komisji rewizyjnej, 3 osobowy skład komisji skarg wniosków i petycji oraz $3 \times 5 = 15$ osób w komisjach stałych powoływanych przez Radę Gminy), nie zapewnia każdemu radnemu prawa do zasiadania w dwóch komisjach. W tym miejscu po raz kolejny należy podkreślić, iż limit określony w § 16 ust. 3 Statutu odnosi się wyłącznie do członków komisji stałych. Jak wynika natomiast z postanowień § 15 Statutu, oprócz komisji stałych do wewnętrznych organów Rady Gminy należą także inne komisje: Komisja Rewizyjna, Komisja Skarg, Wniosków i Petycji oraz doraźne Komisje powoływane do wykonywania określonych zadań. Ograniczenia wynikające z treści § 16 ust 3 Statutu nie odnoszą się do tych komisji.

Reasumując należy przywołać, utrwalony w orzecznictwie oraz w doktrynie prawa pogląd, zgodnie z którym, nie wybranie radnego do żadnej z komisji nie można utożsamiać z naruszeniem prawa (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 marca 1996 r. sygn. akt III ARN 56/95).

Mając na uwadze powyższe, brak jest podstaw do uznania zasadności wezwania do usunięcia naruszenia prawa złożonego przez radnego Pana Zenona Lenarta.