

RADA MIEJSKA
Plac Wolności 1
57-500 Bystrzyca Kłodzka

UCHWAŁA NR XLIV/434/13
Rady Miejskiej w Bystrzycy Kłodzkiej
z dnia 25 kwietnia 2013 r.

w sprawie wniesienia skargi
na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego
z dnia 28 marca 2013 r. znak: NK-N.4131.11.4.2013.RJ1

Na podstawie przepisu art. 98 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.)
- Rada Miejska w Bystrzycy Kłodzkiej uchwala, co następuje:

§ 1. 1. Postanawia się wnieść skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego dotyczące stwierdzenia nieważności części przepisów uchwały nr XLI/418/13 Rady Miejskiej w Bystrzycy Kłodzkiej z dnia 28 lutego 2013 r. w sprawie zmian w statucie Gminy Bystrzyca Kłodzka.

2. Treść skargi, o której stanowi ust. 1, zawiera załącznik do niniejszej uchwały.

§ 2. 1. Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Bystrzycy Kłodzkiej.

2. Burmistrz Bystrzycy Kłodzkiej jest uprawniony do ustanowienia pełnomocnika procesowego.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.


Przewodniczący
Rady Miejskiej
w Bystrzycy Kłodzkiej
mgr Artur Pokora

Uzasadnienie
do uchwały nr XLIV/434/13 Rady Miejskiej w Bystrzycy Kłodzkiej
z dnia 25 kwietnia 2013 r. w sprawie wniesienia skargi na rozstrzygnięcie
nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego
z dnia 28 marca 2013 r. znak: NK-N.4131.11.4.2013.RJ1

Zgodnie z przepisem 98 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, rozstrzygnięcia organu nadzorczego dotyczące gminy, w tym rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 96 ust. 2 i art. 97 ust. 1, a także stanowisko zajęte w trybie art. 89, podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od dnia ich doręczenia. Do złożenia skargi uprawniona jest gmina lub związek międzygminny, których interes prawny, uprawnienie albo kompetencja zostały naruszone. Podstawą do wniesienia skargi jest uchwała lub zarządzenie organu, który podjął uchwałę lub zarządzenie albo którego dotyczy rozstrzygnięcie nadzorcze.

Argumenty merytoryczne, natury prawnej, przemawiające za podjęciem przedmiotowej uchwały zawiera projekt skargi, który jest przedkładany Radzie Miejskiej w Bystrzycy Kłodzkiej wraz z niniejszym uzasadnieniem.


Przewodniczący
Rady Miejskiej
w Bystrzycy Kłodzkiej
mgr Artur Pokora

Bystrzyca Kłodzka, 25 marca 2013 r.

Gmina Bystrzyca Kłodzka
ul. Sienkiewicza 6
57-500 Bystrzyca Kłodzka
NIP 881-10-06-578

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
we Wrocławiu**

za pośrednictwem

**Wojewody Dolnośląskiego,
Pl. Powstańców Warszawy 1
50-951 Wrocław**

Skarżąca:

Gmina Bystrzyca Kłodzka
zast. przez: r.pr. Marka Ociepa
z Kancelarii Radcy Prawnego
ul. Sienkiewicza 4, skr. poczt. 27
57-500 Bystrzyca Kłodzka

Strona przeciwna:

Wojewoda Dolnośląski
Pl. Powstańców Warszawy 1,
50-951 Wrocław

Skarga

**na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 28 marca 2013 r.
znak: NK-N.4131.11.4.2013.RJ1**

Działając w imieniu Gminy Bystrzyca Kłodzka, zaskarżam w całości rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 28 marca 2013 r. znak: NK-N.4131.11.4.2013.RJ1 jako podjęte z istotnym naruszeniem prawa materialnego, wnosząc o jego uchylenie w całości.

Zarzucam Wojewodzie Dolnośląskiemu naruszenie następujących przepisów:

- 1) naruszenie przepisu art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym poprzez jego zastosowanie pomimo braku podstaw faktycznych i prawnych;

- 2) naruszenie przepisu art. 23 ust. 2 oraz 22 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym poprzez przyjęcie, że organ nadzoru jest uprawniony do narzucania określonych rozwiązań w zakresie wewnętrznej organizacji Rady Miejskiej w Bystrzycy Kłodzkiej, konkretnie poprzez negację przyjętych przez ten organ limitów radnych, którzy mogą tworzyć kluby, a ponadto poprzez uznanie, że ustalenie tej liczby na poziomie minimalnie pięciu radnych ogranicza uprawnienia radnych do zrzeszania się w wypadku, gdy organ stanowiący liczy 15 członków;
- 3) naruszenie przepisu art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w zw. z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jednolity: Dz. U. 2011 r. Nr 197 poz. 1172) poprzez przyjęcie, że istnieją przeszkody prawne, aby Rada Miejska w Bystrzycy Kłodzkiej po dokonaniu zmiany Statutu Gminy Bystrzyca Kłodzka mogła postanowić o publikacji jednolitego tekstu tego Statutu, która uwzględnia wszystkie zmiany tego aktu prawnego;
- 4) naruszenie przepisu art. 18 a ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym poprzez przyjęcie, że zapis §3 załącznika Nr 1 do zaskarżonej uchwały nie mieści się w zakresie kompetencji Rady Miejskiej w Bystrzycy Kłodzkiej i modyfikuje obowiązujące w tym zakresie regulacje prawne.

Uzasadnienie

Na mocy uchwały Nr XLI/418/13 Rady Miejskiej w Bystrzycy Kłodzkiej z dnia 28 lutego 2013 r. w sprawie zmian w statucie Gminy Bystrzyca Kłodzka, organ stanowiący uchwalił m.in., że zgodnie z nowym brzmieniem §25 ust. 2 Statutu Gminy Bystrzyca Kłodzka kluby radnych powinny liczyć co najmniej 5 radnych. Takie rozstrzygnięcie normatywne nie zyskało aprobaty organu nadzoru, który powołując się na wybrane orzeczenia sądów administracyjnych uznał, że tego rodzaju regulacja w wypadku 15 osobowej Rady Miejskiej w Bystrzycy Kłodzkiej narusza uprawnienia radnych do zrzeszania i jako taka jest niezgodna z art. 58 ust. 1 Konstytucji RP. Treść samego rozstrzygnięcia w tym zakresie w zasadzie stanowi powtórzenie poglądów prawnych, jakie prezentują niektóre sądy administracyjne, których fragmenty orzeczeń organ nadzoru szeroko przytacza w swoim rozstrzygnięciu jako poparcie dla swojego stanowiska.

Z takim sposobem działania organu nadzoru nie sposób się zgodzić. Nawet jeśli istnieją orzeczenia sądów, które wskazują na wytyczne jakimi winien kierować się organ

stanowiący w trakcie ustalenia organizacji swojej pracy, to bez wątpienia dotyczą one ściśle określonych stanów faktycznych. Ich szczegółowa analiza jasno wskazuje, że nie sposób przenosić zawarte w niektórych wyrokach tezy na grunt realiów faktycznych jakie dotyczą Rady Miejskiej w Bystrzycy Kłodzkiej, w której zwykle działały jedynie dwa lub trzy kluby radnych. Tym samym uchwalona zmiana Statutu Gminy Bystrzyca Kłodzka nie miała na celu wprowadzenie jakichkolwiek ograniczeń w działaniu już istniejących dwóch klubów radnych, a tym bardziej nie zmierzała do ich likwidacji. Nowa regulacja w zakresie liczby radnych, którzy mogą utworzyć klub radnych miała obowiązywać dopiero od kolejnej kadencji Rady Miejskiej w Bystrzycy Kłodzkiej. Te istotne okoliczności faktyczne i normatywne zostały zupełnie pominięte przez organ nadzoru, który przyjął za własny określony kierunek orzecznictwa wypracowanego przez sądy administracyjne, a przy tym nie zauważył, że dotyczy on odmiennych stanów faktycznych. Pomiął natomiast organ nadzoru, iż szereg orzeczeń sądów administracyjnych oraz wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego zawiera odmienne interpretacje. Przykładowo w treści wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 24 października 2007 r. III SA/Kr 625/2007 LexPolonica nr 2215990 wskazuje się, iż „pozytywne upoważnienie do kształtowania treści statutu jest generalne, a nie - kazuistyczne; Dlatego chcąc wykazać niezgodność konkretnego przepisu statutu gminy z prawem, organ nadzoru powinien wskazać konkretny nakaz lub zakaz, który został naruszony przez kwestionowany przepis statutu”.

W innym orzeczeniu, tj. wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 lutego 2005 r. OSK 1122/2004 LexPolonica nr 420827, akcentuje się, że art. 169 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zw. z art. 3 ust. 1, art. 18 ust. 2 pkt 1, art. 21 ust. 1 i art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika zasada samodzielności gminy w zakresie kształtowania struktury organizacyjnej swoich organów, tak by w maksymalny sposób wypełniła ona swoje zadania. Nie naruszają zatem, zdaniem Gminy Bystrzyca Kłodzka, prawa postanowienia statutu gminy, według których radny może być członkiem najwyżej 2 komisji stałych oraz że grupa przynajmniej 5 radnych może utworzyć klub radnych.

Powyższego orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie organ nadzoru już nie przytacza, podczas, gdyż stan faktyczny wskazanego wyroku jest niemalże taki sam jak stan faktyczny, który dotyczy Rady Miejskiej w Bystrzycy Kłodzkiej, działającej również w składzie 15 osobowym. Podobny sposób rozumienia autonomii rady gminy w zakresie organizacji wewnętrznej pracy zaprezentowano w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 9 marca 2004 r. II SA/Kr 3167/2003 LexPolonica nr 2351590 <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, którego tezy jako korespondujące ze stanem

faktycznym niniejszej sprawy (również dotyczył 15 osobowej rady gminy) mogą skutecznie podważać pogląd organu nadzoru, który błędnie przyjął, że konstytucyjne prawo do zrzeszania się radnych winno mieć pierwszeństwo przed także konstytucyjną zasadą autonomii jednostki samorządu terytorialnego, zwłaszcza w aspekcie prawa do samodzielnej organizacji pracy jej organu stanowiącego. We wskazanym orzeczeniu podkreśla się m.in., że statut nie służy ani do przepisowywania ustawy, ani nie powinien być ograniczony do wykonania kazuistycznych delegacji. Jest to akt prawa miejscowego, podlegający ogólnym regułom stanowienia aktów normatywnych podporządkowanych ustawie. Dlatego nie można kwestionować takiego przepisu Konstytucji RP i ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Tekst jednolity: Dz. U. 2001 r. Nr 142 poz. 1591 ze zm.), który generalnie upoważnia radę gminy do kształtowania ustroju gminy w jej statucie.

Wobec powyższych doświadczeń orzeczniczych uznać należy, że na gruncie orzecznictwa sądów administracyjnych, zarówno ograniczenie liczbowe składów komisji rady, jak i liczebności klubów, ustalone uchwałą rady w żaden sposób 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 o samorządzie gminnym. Właśnie w statucie powinny znaleźć się wszystkie dozwolone reguły racjonalizujące zespołową pracę radnych, a do takich elementarnych reguł musi należeć ustalenie górnej liczby zarówno komisji, jak i klubów, w których radny może uczestniczyć.

Wobec takich doświadczeń orzeczniczych, obowiązkiem organu nadzoru było szczegółowe wykazanie na czym polega ograniczanie w wypadku Rady Miejskiej w Bystrzycy Kłodzkiej praw radnych do zrzeszania wskutek wprowadzenie zapisu o minimum 5 osobowym składzie klubu radnych, tym bardziej, że z uwagi na obowiązywanie tego zapisu statutu miało dotyczyć kolejnej kadencji Rady Miejskiej w Bystrzycy Kłodzkiej. Tym samym radni, którzy byli przeciwni wprowadzeniu kwestionowanych zapisów Statutu Gminy Bystrzyca Kłodzka, nie mają aktualnie obowiązku dostosowania liczebności obecnie istniejących klubów do nowej regulacji statutowej, a tym samym ich prawo do zrzeszania się nie zostało uszczuplone choćby w minimalnym stopniu. Ta niezwykle istotna okoliczność faktyczna nawet nie była rozpatrywana przez organ nadzoru, co w konsekwencji czyni samo rozstrzygnięcie nadzorcze oczywiście wadliwym, albowiem pozostaje ono oderwane od realiów funkcjonowania Rady Miejskiej w Bystrzycy Kłodzkiej, i to zarówno w aspekcie historycznym, jak i aktualnie.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru naruszył także przepis art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w zw. z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jednolity: Dz. U. 2011 r. Nr 197 poz. 1172) poprzez przyjęcie, że istnieją przeszkody prawne, aby Rada Miejska w Bystrzycy Kłodzkiej po dokonaniu zmiany Statutu Gminy Bystrzyca Kłodzka mogła postanowić o publikacji jednolitego tekstu tego Statutu, która uwzględnia wszystkie zmiany tego aktu prawnego. Zastosowana przez Radę Miejską technika legislacyjna pozostaje dopuszczalna, co więcej jest ona powszechnie aprobowana nie tylko na obszarze Województwa Dolnośląskiego.

Odnosnie zapisu §3 załącznika Nr 1, do zaskarżonej uchwały i będącego Regulaminem Komisji Rewizyjnej, uznać należy, że kwestionowany zapis mieści się w zakresie kompetencji Rady Miejskiej w Bystrzycy Kłodzkiej określonej w art. 18 a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym i mają charakter *stricte* porządkowy nie może naruszać żadnego z przepisów ustawowych.

Uwzględniając powyższe, wnoszę jak na wstępie.

RADA PRAWNY
Marek Ocetka

Załączniki:

- pełnomocnictwo procesowe,
- odpis skargi,
- uchwała Nr XLIV/434/13 Rady Miejskiej w Bystrzycy Kłodzkiej w sprawie wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 28 marca 2013 r. znak: NK-N.4131.11.4.2013.RJ1,

Gmina Bystrzyca Kłodzka
ul. Sienkiewicza 6
57-500 Bystrzyca Kłodzka
NIP 881-10-06-578

Bystrzyca Kłodzka, 25.04.2013 r.

**Pełnomocnictwo procesowe
(szczególne)**

Ustanawiam radcę prawnego Marka Ociepę pełnomocnikiem procesowym w postępowaniu przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym we Wrocławiu w sprawie ze skargi Gminy Bystrzyca Kłodzka na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 28 marca 2013 r. znak: NK-N.4131.11.4.2013. RJ1.

Niniejsze pełnomocnictwo obejmuje także umocowanie do wniesienia skargi kasacyjnej od orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, a także uprawnienia do reprezentowania Gminy Bystrzyca Kłodzka przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w Warszawie.

Pełnomocnictwo nie podlega opłacie skarbowej na podstawie przepisu art. 7 pkt 3 ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. z 2006 r. Nr 225, poz. 1635 ze zm.).

Burmistrz
Bystrzycy Kłodzkiej

Renata Surma
Renata Surma