

PREZYDENT MIASTA OŚWIĘCIM  
32-600 Oświęcim, ul. Zaborska 2  
tel. 33 842 9100, fax 33 842 91 99

Oświęcim, dn. 07.06.2022 r.

OR-o.0003.23.2022.V

**Pan  
Krzysztof Kuczek  
Radny  
Rady Miasta Oświęcim**

W związku z Pana wnioskiem złożonym na sesji w dniu 25.05.2022 r. dotyczącym zmiany zapisów statutu Miasta Oświęcim w zakresie ograniczenia możliwości, do maksimum trzech, możliwości ustnego zadawania pytań przez jednego radnego podczas sesji Rady Miasta w punkcie „Sprawozdanie z działalności Prezydenta Miasta”, załączeniu przesyłam opinię Radcy Prawnego w przedmiotowej sprawie.

**PREZYDENT MIASTA**  
*Janusz Chwierut*

Otrzymują:

1. Adresat
2. Przewodniczący Rady Miasta
3. ST a/a



## Opinia prawna

Zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym ( Dz.U.2022.559 t.j. ) organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy określa statut gminy.

„Swoboda statutowa gminy jest [...] ograniczona, po pierwsze bowiem, rada gminy nie może uregulować szczegółowych kwestii ustrojowych odmiennie niż czynią to przepisy ustawy, po drugie, rada gminy nie może w statucie powtarzać rozwiązań ustrojowych przyjętych w przepisach ustawowych, a po trzecie, rada gminy jest obowiązana uregulować w statucie te zagadnienia ustrojowe, do których uregulowania w drodze statutu została upoważniona przez wyraźny przepis ustawy” (D. Fleszer, *Zakres jawności ...*) - Komentarz do art. 3 ustawy o samorządzie gminnym Chmielnicki Paweł (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz Opublikowano: LexisNexis 2013.

Nadzór administracyjny i sądy administracyjne stwierdziły więc nieważność przepisu statutu gminy, który w szczególności:

- nakładał na radnego obowiązek przekazywania przewodniczącemu rady każdego wniosku otrzymanego od wyborców;
- ustalał godziny, w których sesje rady powinny być zwoływane przez przewodniczącego, co było wkroczeniem przez radę w jego kompetencję, jaką jest organizowanie pracy rady (rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego z 3 czerwca 2008 r., ON-I-0911/299/08, „Wspólnota” 2008, nr 26);
- nakładał na sołtysów i przewodniczących kolegialnych organów wykonawczych pozostałych jednostek pomocniczych obowiązek udziału w każdej sesji rady gminy: „W ocenie Sądu, przyjęcie przez Radę Gminy obligatoryjności udziału sołtysa w sesjach Rady Miejskiej jest oczywiście sprzeczne z przepisami prawa” (wyroki WSA we Wrocławiu z 4 marca 2010 r., III SA/Wr 848/2009, LexisNexis nr 2248266; i III SA/Wr 854/2009, LexisNexis nr 2248269);
- poszerzył zakres wyłączeń jawności obrad rady, ponad przypadki wyłączeń przewidzianych ustawami;
- zmodyfikował właściwość w sprawach skarg i wniosków (wyrok WSA w Bydgoszczy z 27 marca 2013 r., II SA/Bd 1249/12, niepubl.) oraz tryb rejestracji skarg rozpatrywanych przez radę (rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z 29 marca 2011 r., LEX-S.HL.4131.5.2011, Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego 2011, nr 83, poz. 2673); rada nie może więc przekazać np. swojej komisji kompetencji z art. 229 pkt 3 k.p.a. do rozpoznania skargi (w rozumieniu działu VIII k.p.a.) na działania wójta gminy (por. A. Wierzbica, *Kompetencje...*);
- pozbawiał radę kompetencji do ustalenia składu osobowego komisji rewizyjnej przez ustalenie, że klub w sposób wiążący wskazuje swoich przedstawicieli w komisji rewizyjnej i rada nie może odmówić zatwierdzenia takiego ustalenia klubu; „okoliczność, że rada gminy ma powołać komisję rewizyjną o określonym składzie nie oznacza, że pozbawiona jest swobody wyboru przedstawicieli klubów” (wyrok NSA z 8 grudnia 2011 r., II OSK 2380/2011, LexisNexis nr 2818959);
- upoważniał komisję rewizyjną do przeprowadzania kontroli z własnej inicjatywy; „art. 18a u.s.g. [...] przewiduje pomocniczą rolę komisji rewizyjnej w zakresie sprawowanej przez radę gminy kontroli [...]. Komisja może bowiem wykonywać jedynie zlecone przez radę działania z zakresu kontroli” (wyrok WSA w Bydgoszczy z 27 marca 2013 r., II SA/Bd 1249/12, niepubl.);
- ustalał zakres stanowisk, na których zatrudnienie następuje w drodze wyboru i powołania od ustawy z 2008 r. o pracownikach samorządowych (A. Faruga, *Zadania...*, s. 22-23; M. Bruckowski, *Wybierany...*, s. 66).

Statut reguluje „ustrój” danej jednostki samorządu terytorialnego, a więc ustrój wspólnoty samorządowej, którą tworzą mieszkańcy zamieszkujący odpowiednie terytorium (E. Ochendowski, *Prawotwórcza...*, s. 21). Chodzi więc o coś więcej niż normowanie jedynie spraw regulaminowych



poszczególnych organów (art. 22 ust. 1) czy urzędu, co mogłoby kwalifikować statut do regulaminów wewnętrznych. Wśród przepisów ustrojowych statutów pojawiają się ponadto uregulowania np. popularnej (obywatelskiej) inicjatywy uchwałodawczej czy też wstępu osób zainteresowanych na posiedzenia organów kolegialnych (rady obradującej na sesji i komisji rady).

Ustawa o samorządzie gminnym w kilku przepisach wypowiada się na temat obligatoryjnych ustaleń statutu gminy. Statut określa więc:

–  
ustrój gminy (art. 3 ust. 1),

–  
organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy (art. 22 ust. 1), czyli rady gminy i wójta gminy (prezydenta, burmistrza miasta),

–  
zasady i tryb działania komisji rewizyjnej oraz komisji skarg, wniosków i petycji (art. 18a ust. 5) i art. 18b,

–  
zasady tworzenia i funkcjonowania klubów radnych (art. 23 ust. 2),

–  
zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich (art. 11b ust. 3).

Ponadto do materii statutowej należą:

–  
zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej (art. 5 ust. 3) oraz

–  
uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy (art. 51 ust. 3).

**Statuty zawierają oczywiście dodatkowe, nieobligatoryjne uregulowania. Po pierwsze, są to przepisy o organizacji i trybie pracy organów gminy. Ustawa nie uszczegółowiła tej formuły, więc w różnych gminach to uszczegółowienie może różnie wyglądać.**

**Po drugie, gmina ma możliwość limitowanego dostosowania swojej struktury do lokalnych zwyczajów i doświadczeń - ułatwiają one funkcjonowanie wspólnoty gminnej i organów gminy. Ich obecność indywidualizuje strukturę konkretnej gminy.** Statut ma do spełnienia istotną rolę zapewnienia minimalnego poziomu sprawności organizacyjnej rady i jej komisji, szczególnie na początku kolejnej kadencji, gdy w posiedzeniach organów kolegialnych uczestniczą radni, którzy po raz pierwszy pełnią swój mandat. Ustawodawca przyznał jednostce prawo do samodzielnego (choć w granicach ustaw) określenia własnego ustroju. W literaturze i orzecznictwie wskazuje się na potrzebę szerszego ujmowania zakresu tzw. samodzielnności statutowej gminy, z uwzględnieniem istoty jednostki samorządu terytorialnego jako podmiotu o charakterze korporacyjnym (wyrok WSA w Gliwicach z 27 stycznia 2009 r., IV SA/Gl 738/08, niepubl.).

**Fakultatywne uregulowania statutu mogą w szczególności określać:**

- dostarczanie radnym materiałów na sesję rady drogą elektroniczną (przez Internet),
- tryb przekazywania radnym treści opinii i wniosków komisji na temat projektu mającego być przedmiotem obrad i głosowania na sesji;
- termin i tryb powiadomienia radnych i mieszkańców o sesji rady (art. 20 ust. 1). „Ponieważ ustawa samorządowa nie określa terminów, w jakich należy poinformować radnych i mieszkańców o sesji rady, jak też trybu tego powiadomienia, miarodajne w tym zakresie są wyłącznie przepisy statutu” (wyrok WSA w Łodzi z 15 marca 2013 r., I SA/Łd 1354/12, niepubl.);
- wymogi formalne i tryb przedkładania projektu uchwały wnoszonego pod obrady sesji (D. Bąbiak-Kowska, *Podpis...*);
- poszerzanie ustawowego katalogu podmiotów mogących wykonywać inicjatywę uchwałodawczą;



- reguły kierowania obradami rady i wykonywania policii sesyjnej przez przewodniczącego rady, prowadzącego obrady rady, w tym - zarządzanie imiennego głosowania nad uchwałą czy konsekwencje nieodpowiedniego zachowania się publiczności; ograniczeniem są ustawowe przepisy zastrzegające kompetencje dla przewodniczącego rady (np. ustalanie porządku obrad, sposób wykonywania policii sesyjnej - ale M. Chmielewska, *Publiczność...*);
- reguły porządkowe i organizacyjne obecności osób trzecich na posiedzeniach rady i jej komisji wraz z ewentualną możliwością zadawania pytań, składania oświadczeń,
- dodatkowe reguły procedury uchwałodawczej ponad ustalenia ustawy i zasad techniki prawodawczej, np. drugie, a niekiedy nawet trzecie czytanie projektu uchwały; reguły podpisywania projektu uchwały przez podmioty dysponujące inicjatywą uchwałodawczą czy też zwrócenia inicjatorowi projektu, jeżeli nie spełnia on wymogów stawianych projektowi przez ustawę lub statut, tryb wycofania przez wnioskodawcę projektu uchwały z porządku obrad rady, zasady przeprowadzania głosowania imiennego (D. Bąbiak-Kowalska, *Podpis...*; M. Chmielewska, *Projekt...*);
- kompetencję przewodniczącego komisji do rozstrzygającego głosu w przypadku równej liczby głosów w głosowaniu tej komisji. Wykluczenie takiego uprawnienia w odniesieniu do głosowania na sesji rady (przez wykreślenie ust. 2 z art. 14) nie stoi na przeszkodzie regulacji tej sprawy w odniesieniu do komisji rady (M. Krassowska, *W komisji...*);
- zasady i tryb składania interpelacji i zapytań oraz udzielania na nie odpowiedzi; statuty gmin w tym przedmiocie wyraźnie wzorują się na regulaminie Sejmu RP;
- zasady techniczno-organizacyjne rejestracji przebiegu obrad rady i jej komisji w postaci protokołu, zapisu dźwiękowego, obrazu oraz przechowywanie i udostępnianie tej dokumentacji osobom zainteresowanym;
- listę komisji stałych oraz zasady ich organizacji i funkcjonowania;
- zasady powoływania komisji doraźnych, w tym komisji skrutowych;
- tryb zgłaszania przez kluby swoich przedstawicieli i tryb wyboru członków komisji rewizyjnej, co zasługuje na szczególną uwagę z uwagi na obligatoryjne funkcjonowanie komisji rewizyjnej w strukturze każdej rady gminy (wyrok WSA w Białymstoku z 23 sierpnia 2007 r., II SA/Bk 461/2007, LexisNexis nr 1853731);

Mając powyższe na uwadze zdaniem niżej podpisanego opiniującego przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie zabraniają wprowadzenia do statutu jednostki samorządu terytorialnego postanowień limitujących czas wystąpień radnych w określonych punktach porządku obrad sesji rady miasta. Przedmiotowe zapisy w istniejącej praktyce innych j.s.t. przyjmują postać ograniczeń czasowych tj. określony limit czasu na każde z wystąpień i/ lub dodatkowo zawężenie ich liczby w danym punkcie porządku obrad. Nie spotkałem się natomiast z unormowaniem tego typu, iż limitowana byłaby wprost liczba zadawanych pytań w danym punkcie porządku obrad.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że w obowiązującym statucie Miasta Oświęcim znajdują się przepisy umożliwiające przewodniczącemu rady miasta czuwanie nad sprawnym przebiegiem obrad ( par. 45 i 47 ) przeciwdziałając ich przewlekaniu np. poprzez ograniczenie czasu wystąpień dyskutantów czy też zamknięcia liczby dyskutantów, stąd ewentualne zmiany w statucie miasta i wprowadzenie zapisów limitujących zakres wystąpień radnych w określonych punktach porządku obrad należy wprowadzać z rozwagą.

  
 Radca Prawny  
 Paweł Głownia

