

OPINIE I KOMENTARZE FRDL

OPINIA nr 16/2024

KOMISJE RADY I KLUBY RADNYCH

Rozdział V *Praktyczny poradnik dla radnych w kadencji 2024-2029*

Rafał Miszczuk

Wprowadzenie

Rada gminy, powiatu czy sejmik województwa to organy działające kolegalnie podczas sesji. Sesje organów kolegalnych jednostek samorządu terytorialnego są zwieńczeniem pracy radnych, komisji i pracy przewodniczącego w okresie międzysesyjnym. Efekt w postaci głosowania radnych i podjęcia lub też niepodjęcia określonej uchwały jest często poprzedzony wielotygodniową pracą w podgrupach – komisjach rady.

Czym są komisje? Zgodnie z art. 21 ust. 1 u.s.g. rada gminy ze swojego grona może powoływać stałe i doraźne komisje do określonych zadań, ustalając przedmiot działania oraz skład osobowy. Komisje podlegają radzie gminy, przedkładają jej plan pracy oraz sprawozdania z działalności (art. 21 ust. 3 u.s.g.). Analogicznie kwestia ta uregulowana została w ustawie o samorządzie powiatu (art. 17 u.s.p.) oraz województwa (art. 28 ust. 1 u.s.w.).

Choć pozycja komisji rad gminy, powiatu i sejmiku opisana jest wprost w ustawach ustrojowych, zasady ich pracy regulują statuty poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Tam też opisana jest m.in. procedura tzw. ścieżki uchwałodawczej (proces przejścia projektu uchwały od jego wniesienia do podjęcia lub odrzucenia), a także znajdują się regulacje dotyczące powoływania i zasad prac komisji rady. W tym względzie tylko ustawa o samorządzie województwa wprost wskazuje, iż statut województwa określa przedmiot działania, zakres zadań, zasady dotyczące składu, organizację wewnętrzną i tryb pracy komisji powoływanych przez sejmik województwa (art. 28 ust. 2 u.s.w.).

Raz jeszcze należy zatem postawić pytanie: czym zatem są owe komisje? Czy stanowią odrębne od rady/sejmiku organy kolegalne? Czy mogą samodzielnie stanowić lub rozstrzygać jakiegokolwiek kwestie? I tu raz jeszcze ustawodawca wprost odgranicza kompetencje komisji. Zgodnie bowiem z art. 21 ust. 3 u.s.g. komisje podlegają radzie gminy, przedkładają jej plan pracy oraz sprawozdania z działalności. Podobnie art. 17 ust. 2 u.s.p. stanowi, że komisje podlegają radzie powiatu w całym zakresie swojej działalności, przedkładają jej swoje plany pracy i sprawozdania z działalności. Tym samym komisje nie stanowią odrębnego od rady/sejmiku bytu. Są one częścią większego organu kolegalnego – rady/sejmiku, wyodrębnioną w celu

przepracowania poszczególnych kwestii i w całości mu podporządkowaną. Ich rola *de facto* sprowadza się do kwestii doradczych i opiniotwórczych¹.

Podstawowym zadaniem komisji jest opiniowanie projektów uchwał dotyczących spraw będących w zakresie działania poszczególnych komisji, skierowanych następnie na sesję rady lub sejmiku. Im więcej spraw zostanie omówionych na posiedzeniach komisji, tym sprawniej przebiegnie debata nad nimi podczas sesji rady i sejmiku. Szybciej będzie można także podjąć w danej sprawie uchwałę rady rozstrzygającą o istocie sprawy, która jest przedmiotem uchwały. Jednakże konieczność ich powołania i zakres działania zależą jedynie od woli organu stanowiącego². W trakcie pracy w komisjach radni zajmują się nie tylko opiniowaniem uchwał, ale mogą też zajmować się sprawami o istotnym znaczeniu dla gminy, przy czym przepisy nie precyzują, czym są „sprawy istotne dla gminy”. To od decyzji przewodniczącego lub członków komisji zależy, czym dana merytoryczna komisja zajmie się na posiedzeniu. W celu omówienia spraw będących przedmiotem posiedzenia komisji przewodniczący może zapraszać gości zarówno z urzędu gminy, powiatu lub województwa, jak i spoza nich, jeżeli są właściwi dla rozpatrywania danej sprawy. Bardzo często tematy, które są przedmiotem posiedzeń poszczególnych komisji, inicjowane są przez mieszkańców zwracających się do radnych z prośbami o interwencje lub o rozwiązanie konkretnego problemu.

Komisje rady gminy i rady powiatu winny przedkładać radzie plan pracy i sprawozdanie z działalności. Ustawodawca pozostawił jednak powyższe materie statutowe indywidualnym uregulowaniom j.s.t. Ustawy nie precyzują także, jaki czas powinny one obejmować. Zwyczajowo zatem przyjęto się, że obejmują rok pracy. Trudno byłoby zakładać bowiem, że komisja przedłoży plan pracy na 5-letnią kadencję.

Powołanie komisji

Rada gminy i powiatu oraz sejmik województwa powołują komisje w drodze uchwały na daną kadencję. Zwyczajowo następuje to na pierwszej lub kolejnej sesji nowej kadencji, kiedy to radni decydują o liczbie komisji stałych, zakresie ich działania oraz ich składach osobowych. Jednak zarówno liczba komisji, jak też ich skład nie jest stały. Może się on zmieniać w czasie kadencji w zależności od potrzeb radnych.

Przykładowe komisje:

[Komisja Budżetu i Finansów](#)

[Komisja ds. Polityki Senioralnej, Zdrowia i Bezpieczeństwa](#)

[Komisja Edukacji, Młodzieży i Sportu](#)

[Komisja Gospodarki Komunalnej i Inicjatyw Gospodarczych](#)

[Komisja Kultury i Współpracy z Zagranicą](#)

[Komisja Skarg, Wniosków i Petycji](#)

[Komisja Spraw Społecznych, Osiedli i Partycypacji](#)

[Komisja Statutowa](#)

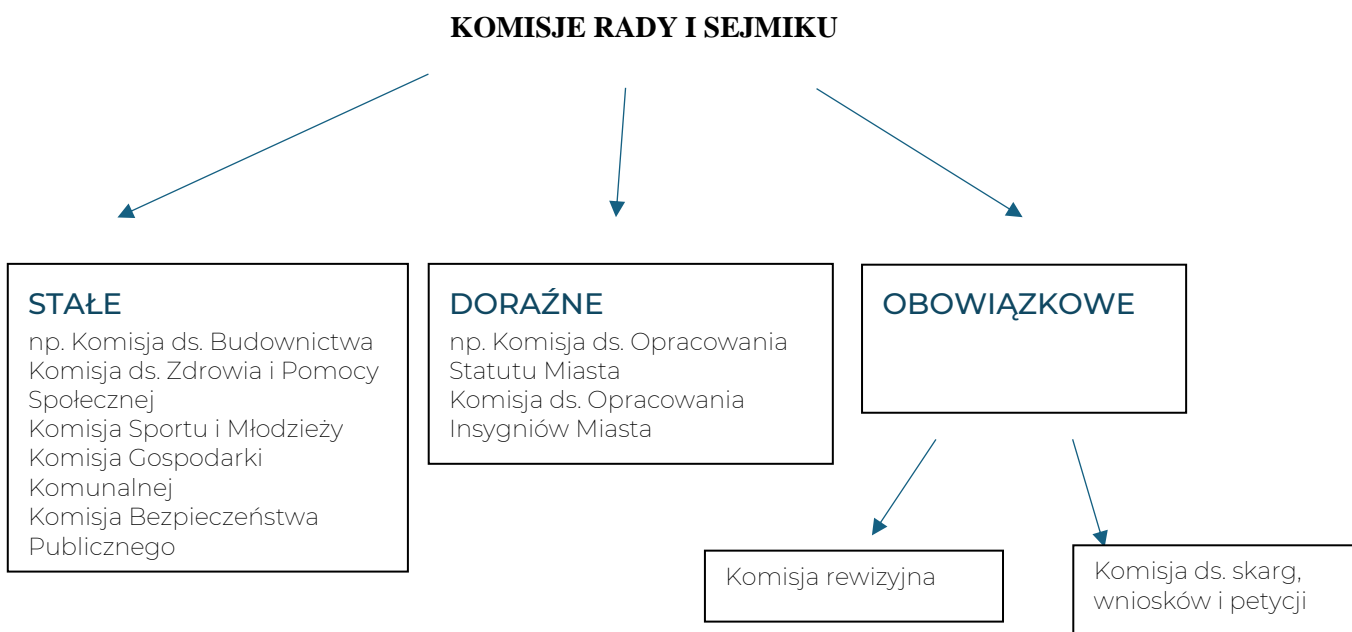
¹ Uwaga: komisja rewizyjna czy komisja skarg, wniosków i petycji mają też swoje ustawowe kompetencje, w pewnej mierze odrębne od działania samej rady, np. wniosek o udzielenie bądź nieudzielenie absolutorium. Stanowi on istotny element procedury absolutoryjnej i nie ma wyłącznie funkcji doradczej.

² T. Lewandowski, Komisje organu stanowiącego jednostek samorządu terytorialnego, LEX/el. 2011.

Uchwała ustalająca liczbę komisji oraz ich skład może być zmieniana przez radę w dowolnym momencie kadencji, jeżeli radni uznają, że liczba lub zakres działania komisji winien zostać zmieniony (z wyjątkiem komisji rewizyjnej oraz komisji skarg, wniosków i petycji). Nie jest wykluczone także powoływanie poszczególnych komisji odrębnymi uchwałami, choć biorąc pod uwagę zakres materii, byłoby to niecelowe.

Analogicznie sprawa dotyczy składu osobowego komisji. Raz powołany skład osobowy komisji stałych może być dowolnie zmieniany przez radę w trakcie trwania kadencji. Radni mogą składać wnioski o zmianę członkostwa w komisjach wg własnej woli, jednak to od decyzji rady, w drodze głosowania na sesji, zależy, czy takie zmiany zostaną zatwierdzone. Również liczba radnych wchodzących w skład poszczególnych komisji zależy od decyzji rady, która ma w tym zakresie dowolność. Może wskazać konkretną liczbę osób wchodzących w skład komisji, jak i określić ją za pomocą widełek od – do.

Podsumowując: rada i sejmik powołują w ramach swojej działalności komisje stałe, doraźne, obowiązkowe. Poniższy schemat wskazuje przykłady możliwych do powołania komisji.



Komisje stałe

Ustawodawca pozostawił radom (sejmikom) swobodę również w zakresie wyboru, jakie komisje chcą powołać do życia, poza kilkoma wyjątkami. Z ustaw ustrojowych wynika obowiązek powołania komisji rewizyjnej oraz komisji skarg, wniosków i petycji. Z kolei z ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych wynika obowiązek powołania jeszcze jednej komisji – komisji właściwej do spraw budżetu organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 259 ust. 2 u.f.p. zarząd jednostki samorządu terytorialnego może, po uzyskaniu pozytywnej opinii komisji właściwej do spraw budżetu organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, dokonać zmiany przeznaczenia rezerwy celowej. Analogicznie obowiązek ten wynika z art. 260 u.f.p.

Zgodnie z tym przepisem w przypadkach stwierdzenia:

- niegospodarności w określonych jednostkach,
- opóźnień w realizacji zadań,
- nadmiaru posiadanych środków,
- naruszenia zasad gospodarki finansowej

zarząd jednostki samorządu terytorialnego może podjąć decyzję o blokowaniu planowanych wydatków budżetowych. O podjętej decyzji zarząd jednostki samorządu terytorialnego zawiadamia organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Po uzyskaniu pozytywnej opinii komisji właściwej do spraw budżetu organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego zarząd jednostki samorządu terytorialnego może utworzyć nową rezerwę celową na finansowanie zobowiązań jednostki samorządu terytorialnego, przenosząc do niej zablokowane kwoty wydatków.

Komisje doraźne

Rada może powołać także komisje doraźne do zbadania powierzonych tym komisjom spraw. Zakres zadań powierzonych komisji doraźnej zależy od bieżących potrzeb, które również powinny zostać określone uchwałą. Może to być np. opracowanie rozwiązań określonego problemu, przygotowanie zmian w statucie j.s.t. etc. Rada jednak winna precyzyjnie wskazać przedmiot, jaki został powierzony komisji do opracowania, jej skład osobowy, a także określić czas pracy takiej komisji, po upływie którego komisja doraźna przedstawi radzie (sejmikowi) wyniki swojej pracy oraz sposób, w jaki to ma uczynić.

Zwyczajowo projekty uchwał dotyczące komisji przygotowuje przewodniczący rady (jako osoba odpowiedzialna za organizowanie pracy rady/sejmiku) przy udziale pracowników biura rady/sejmiku. Może to być jednak rozwiązane w inny sposób. Co do zasady, projekt uchwały dotyczący komisji rady może złożyć każdy uprawniony podmiot mający inicjatywę uchwałodawczą, a wywodzący się z rady. To, kto posiada inicjatywę uchwałodawczą, wynika ze statutu danej jednostki samorządu terytorialnego. Statut każdej jednostki samorządu terytorialnego jest aktem prawa miejscowego, a więc prawem powszechnie obowiązującym na terenie działania tych organów, których prac dotyczy.

Zwyczaj w j.s.t. inicjatywa uchwałodawcza zostaje przyznana:

- przewodniczącemu rady/sejmiku,
- komisjom rady/sejmiku,
- klubom radnych rady/sejmiku,
- określonej grupie radnych rady/sejmiku
- w zależności od regulacji statutowych. Z ustawy przysługuje organowi wykonawczemu.

O ile regulacje dotyczące liczby i zakresu działania komisji rady gminy i powiatu są bardzo do siebie zbliżone (zarówno skład, jak i zadania komisji określa się uchwałą), o tyle w przypadku sejmiku województwa sytuacja wygląda nieco inaczej. Ustawa o samorządzie województwa w art. 28 ust. 2 stanowi, że regulacje dotyczące materii działania i liczby komisji określa statut. Tym samym każda zmiana liczby i zakresu działania komisji wymaga zmiany statutu województwa. W sytuacji gdy sejmik województwa wyrazi wolę zmiany komisji, musi ją poprzedzić sformalizowaną procedurą zmiany statutu. Procedura ta polega na opracowaniu projektu zmiany statutu, podjęciu przez sejmik uchwały w sprawie przyjęcia jego projektu, a następnie przesłania go celem uzgodnienia do Prezesa Rady Ministrów. Proces ten jest

czasochłonny i niejednokrotnie liczony jest w miesiącach, szczególnie w sytuacji, gdy do przedłożonego projektu Prezes Rady Ministrów wniesie uwagi.

Zasady działania komisji

Co do zasady, posiedzenia organów kolegialnych jednostek samorządu terytorialnego są jawne. W posiedzeniach komisji, oprócz jej członków, mogą brać udział także radni niebędący członkami danej komisji, jednak bez prawa udziału w głosowaniu nad poszczególnymi stanowiskami. Od przewodniczącego komisji zależy, czy i w jakim przedziale czasowym dopuści ich do głosu. Jedynie ustawa o samorządzie gminy uprawnia radnego niebędącego członkiem komisji do składania wniosków, które winny być poddane głosowaniu.

Jak już wskazano wyżej, działalność organów gminy, powiatu i województwa jest jawna i zagwarantowana w ustawach regulujących funkcjonowanie poszczególnych samorządów. Oznacza to, że wszelkie działania komisji, dokumentacja jej prac, protokoły z posiedzeń oraz wszystkie dokumenty wytworzone przez komisje są jawne. Każda zainteresowana osoba może złożyć wniosek o dostęp do nich. Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw. Pamiętać jednak należy, że jeśli dokumenty zawierają dane wrażliwe (tj. np. dane osobowe mieszkańców lub informacje o ich stanie zdrowia lub sytuacji życiowej), powinny one zostać zanonimizowane. Zasady dostępu do dokumentów oraz korzystania z nich winien określać statut j.s.t. Osoby zainteresowane zapoznaniem się z dokumentacją będącą w posiadaniu komisji mogą także skorzystać z trybu przewidzianego w ustawie o dostępie do informacji publicznej, składając odpowiedni wniosek do urzędu z żądaniem udostępnienia wskazanej przez siebie dokumentacji.

Radni mają pełny dostęp do dokumentacji wpływającej do jednostki obsługującej radę czy sejmik województwa (zwyczajowo zwanej Biurem Rady lub Biurem Sejmiku), bez względu na to, czy są członkami danej komisji, czy nie.

Również posiedzenia komisji, co do zasady, są jawne i każdy zainteresowany może wziąć w nich udział bez konieczności składania specjalnego wniosku o umożliwieniu wstępu na posiedzenie. Inną kwestią jest możliwość zabrania głosu przez mieszkańca w toku posiedzenia komisji. O możliwości takiej decyduje przewodniczący komisji, który odpowiada za prawidłowość przebiegu posiedzeń i organizację prac komisji. Przewodniczący komisji nie może jednak swoimi decyzjami ograniczać udziału mieszkańców w posiedzeniach.

Harmonogram prac komisji winien być opublikowany z odpowiednim wyprzedzeniem na stronach Biuletynu Informacji Publicznej urzędu gminy/powiatu/województwa, tak aby potencjalni zainteresowani mogli się z nim zapoznać. Ustawodawca przesądził też, że sesje rady gminy, powiatu i sejmiku województwa muszą być transmitowane i utrwalane za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk. Obowiązek ten nie ma zastosowania wobec posiedzeń komisji, nie muszą one być ani nagrywane, ani transmitowane. Sposób dokumentowania posiedzeń określa statut danej jednostki samorządu terytorialnego. Zazwyczaj z każdego posiedzenia sporządza się pisemny protokół, który odzwierciedla jego przebieg. Dodać należy, że są samorządy, które mają możliwości techniczne, decydują się na transmisje posiedzeń komisji on-line. Niektóre gminy transmitują posiedzenia jedynie w czasie rzeczywistym, inne zaś publikują nagrania z posiedzeń na swoich stronach internetowych.

Wewnętrzny regulamin i zasady działania komisji regulują zapisy statutu jednostki samorządu terytorialnego. Głosowania w trakcie komisji, analogicznie jak podczas sesji, odbywają się w sposób jawny, chyba że ustawodawca przesądzi inaczej. Nie ma w

obecnym stanie prawnym przepisów, które wprowadzałyby głosowanie tajne podczas pracy komisji organów samorządu terytorialnego.

Organ nie może w drodze regulacji statutowych rozszerzać kręgu spraw, które mogą być podejmowane w głosowaniu tajnym. Uprawnienie to przysługuje tylko ustawodawcy³. Tym samym także wybór przewodniczącego i wiceprzewodniczących komisji odbywa się zawsze w głosowaniu jawnym.

Komisje działają na posiedzeniach. Są ciałem kolegiальnym, zatem wszystkie rozstrzygnięcia podejmują w drodze głosowania. Komisje mogą podejmować wnioski, opinie, stanowiska, dezyderaty, apele etc. lub np. uchwały w zależności od nazewnictwa przyjętego w statucie j.s.t. Dezyderaty zawierają postulaty skierowane do prezydenta, jego zastępcy, sekretarza miasta lub skarbnika miasta. Statut może określać, w jakim terminie adresat dezyderatu winien złożyć na piśmie odpowiedź komisji. Dezyderat i udzielona odpowiedź mogą być przedmiotem debaty na posiedzeniu rady. Dezyderat, stanowisko lub wniosek komisji podejmowane są zazwyczaj w głosowaniu jawnym, zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej połowy składu komisji (kworum).

Komisje mogą odbywać posiedzenia wspólne, jeżeli tematyka posiedzenia obejmuje zagadnienia merytorycznie przypisane różnym komisjom. W takich przypadkach zasady liczenia kworum i głosowania winien regulować statut jednostki. Jeżeli jednak w statucie ta materia nie została uregulowana, winno się liczyć kworum osobno dla każdej komisji i tak samo prowadzić głosowania. Analogicznie, gdy sytuacja tego wymaga i jest wola zainteresowanych, mogą się odbywać wspólne posiedzenia komisji różnych szczebli samorządu, np. połączone posiedzenie komisji rady gminy i rady powiatu, jeżeli sprawa tego wymaga. Choć taka możliwość, jak się wydaje, powinna być także uregulowana statutem.

Rola i zadania przewodniczącego komisji

Zadania przewodniczącego rady gminy, powiatu i sejmiku mają swoje umocowanie w ustawach, które stanowią, że jedynymi zadaniami przewodniczącego rady czy sejmiku są organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad.

Ustawy samorządowe nie opisują kompetencji przewodniczącego komisji, dlatego zwyczajowo przyjmuje się dla niego, w drodze analogii, wyłącznie takie same uprawnienia organizacyjne.

Praktykowane jest powoływanie wiceprzewodniczących komisji, tak aby ciągłość działania komisji została zachowana w przypadku nieobecności lub czasowej niemożności wypełniania obowiązków przez przewodniczącego. Dodatkowo statut j.s.t., regulując działanie komisji, może szczerzej opisać rolę przewodniczącego komisji, szczególnie w przypadku komisji rewizyjnej i komisji skarg, wniosków i petycji, ponieważ w toku rozpatrywania spraw należy niejednokrotnie przeprowadzić postępowanie wyjaśniające. Rada może w statucie umocować przewodniczącego takiej komisji do prowadzenia postępowania wyjaśniającego, tak by uporządkować cały proces przed podjęciem decyzji przez komisję.

Przewodniczącym komisji nie przysługują jednak uprawnienia wydawania poleceń służbowych pracownikom urzędu wykonującym zadania organizacyjne, prawne oraz inne zadania związane z funkcjonowaniem rady i sejmiku. Są one ustawowo przypisane wyłącznie przewodniczącym organów stanowiących (rad i sejmiku).

³ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 9.10.2019 r., II SA/Go 487/19.

Jak już wyżej wskazano, przewodniczący komisji pełni rolę techniczno-organizacyjną.

Jego głównym zadaniem jest organizacja i prowadzenie prac komisji. Koordynuje przepływ dokumentacji trafiającej do członków komisji, zwołuje i prowadzi posiedzenia, a także decyduje, kogo zaprasza na posiedzenia komisji. Jeżeli sytuacja tego wymaga, może wnioskować o przedłożenie komisji wyjaśnień czy dodatkowych informacji w tematyce omawianej przez komisję. Odpowiada w szczególności za ustalenie terminów i porządków posiedzeń, przedłożenie radzie planu i sprawozdania z pracy. Wiceprzewodniczący komisji korzysta z tych samych uprawnień w czasie, gdy zastępuje przewodniczącego komisji.

Komisja rewizyjna

Szczególną rolę ustawodawca przypisał komisji rewizyjnej. Jako jedna z dwóch (oprócz komisji skarg, wniosków i petycji) została wprost wymieniona w ustawach ustrojowych jako obowiązkowa. Pozycja komisji rewizyjnej względem innych komisji jest szczególna, a jej utworzenie jest obowiązkowe.

To właśnie za pośrednictwem komisji rewizyjnej rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy. Analogiczne zadanie ma komisja rewizyjna powiatu i województwa. Ustawodawca zapewnił też, aby w skład komisji weszli przedstawiciele wszystkich klubów, z wyjątkiem radnych pełniących funkcje przewodniczącego i wiceprzewodniczących rady i sejmiku (w przypadku powiatu i województwa także członków zarządu).

Zasady i tryb działania komisji rewizyjnej określają statuty jednostek samorządu terytorialnego, często uregulowane w odrębnym załączniku, w postaci Regulaminu prac komisji.

Komisja rewizyjna wykonuje zadania zlecone przez radę w zakresie kontroli. Może też przeprowadzać kontrole z własnej inicjatywy, np. na skutek wniosku mieszkańców. W tym zakresie przysługują jej uprawnienia do żądania wyjaśnień, wglądu do dokumentów czy przeprowadzania postępowań wyjaśniających. Kontrola może mieć charakter zarówno kompleksowy (dotyczyć całokształtu działalności kontrolowanego podmiotu), jak i problemowy. Jak wskazuje się w piśmiennictwie, komisja rewizyjna nie jest organem kontrolnym gminy, a jedynie narzędnikiem kontroli, za którego pomocą rada gminy wykonuje swoje uprawnienia kontrolne⁴.

Szczególną rolę komisja rewizyjna pełni w procedurze absolutoryjnej. Komisja opiniuje wykonanie budżetu i występuje z wnioskiem do rady/sejmiku w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi/zarządowi. Wniosek w sprawie absolutorium podlega zaopiniowaniu przez regionalną izbę obrachunkową. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 20 stycznia 2005 r.⁵, do wyłącznej kompetencji komisji rewizyjnej rady gminy należy opiniowanie całościowego wykonania budżetu i występowanie z formalnym wnioskiem do rady w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium. Wniosek ten nie wiąże jednak rady. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 17 lutego 2011 r.⁶ orzekł z kolei, że mimo iż do wyłącznej kompetencji komisji rewizyjnej należy opiniowanie całościowego wykonania budżetu i występowanie z formalnym wnioskiem do rady w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium, a rada gminy, podejmując uchwałę w sprawie udzielenia absolutorium, nie może nie wziąć pod uwagę stanowiska komisji,

⁴ C. Martysz [w:] Ustawa o samorządzie gminnym..., art. 18(a).

⁵ Wyrok WSA w Poznaniu z 20.01.2005 r., I SA/Po 856/04.

⁶ Wyrok WSA w Poznaniu z 17.02.2011 r., I SA/Po 921/10.

to jednak właśnie rada gminy ma prawo decydowania o treści uchwały. Podobne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 2 lipca 2008 r.⁷, który wskazał, że komisja rewizyjna jest organizmem podległym radzie gminy i nie ma wobec niej władczych uprawnień.

Odrębną kwestią pozostaje możliwość kontrolowania przez komisję rewizyjną spółek prawa handlowego z udziałem miasta, powiatu, województwa (tzw. spółek komunalnych). W tym zakresie do dzisiaj orzecznictwo pozostaje niejednolite, a tym samym zapadają rozbieżne rozstrzygnięcia sądów administracyjnych. Z kolei ani ustawa o samorządzie gminnym, ani o samorządzie powiatowym, ani też o samorządzie województwa nie przewidują sankcji za odmowę udostępnienia radnym wnioskowanej przez nich informacji lub materiałów.

Komisja skarg, wniosków i petycji

Ustawy ustrojowe wprowadziły obowiązek powoływania komisji skarg, wniosków i petycji. To właśnie przy jej pomocy rada i sejmik rozpatrują:

skargi na działania wójta i zarządu powiatu oraz województwa,

skargi na gminne lub powiatowe jednostki organizacyjne oraz wojewódzkie samorządowe jednostki organizacyjne,

wnioski oraz petycje składane przez obywateli.

W skład komisji skarg, wniosków i petycji wchodzi radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów, z wyjątkiem radnych pełniących funkcje przewodniczącego i wiceprzewodniczącego rady/sejmiku (w przypadku powiatu i województwa także członków zarządu).

Zasady i tryb działania komisji skarg, wniosków i petycji określają statuty jednostek samorządu terytorialnego.

Procedurę rozpatrywania skarg i wniosków reguluje w Dziale VIII ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁸. Zgodnie z art. 227 k.p.a. przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw.

Z kolei przedmiotem wniosku, zgodnie z art. 241 k.p.a., mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności.

O tym, czy pismo jest skargą, czy wnioskiem, decyduje treść pisma, a nie jego forma zewnętrzna.

Organizację przyjmowania oraz rozpatrywania skarg i wniosków składanych do organów państwowych, organów jednostek samorządu terytorialnego oraz organów samorządowych jednostek organizacyjnych reguluje rozporządzenie Rady Ministrów z

⁷ Wyrok NSA w wyroku z 2.07.2008 r., II GSK 225/08.

⁸ Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.

8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków⁹.

Z kolei tryb wnoszenia i rozpatrywania petycji określa ustawa o petycjach¹⁰. Przedmiotem petycji może być żądanie, w szczególności zmiany przepisów prawa, podjęcia rozstrzygnięcia lub innego działania w sprawie dotyczącej podmiotu wnoszącego petycję, życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji.

Petycja może być złożona w interesie:

- publicznym,
- podmiotu wnoszącego petycję,
- podmiotu trzeciego, za jego zgodą.

Petycja może być złożona przez osobę fizyczną, osobę prawną, jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną lub grupę tych podmiotów, zwaną dalej „podmiotem wnoszącym petycję”, do organu władzy publicznej, a także do organizacji lub instytucji społecznej w związku z wykonywanymi przez nią zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej.

Podobnie jak komisji rewizyjnej, także i komisji skarg, wniosków i petycji w zakresie powierzonych jej spraw przysługują uprawnienia do żądania wyjaśnień, wglądu do dokumentów czy przeprowadzania postępowań wyjaśniających.

Sposób ukształtowania pozycji komisji skarg, wniosków i petycji powoduje, że każda skarga, każdy wniosek i każda petycja, do rozpatrzenia których właściwy jest organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, muszą do tej komisji zostać skierowane. Przypisanie zadania rozpatrywania skarg, wniosków i petycji specjalnie do tego utworzonej komisji nie powoduje jednak niemożności angażowania w to rozpatrywanie także innych komisji (merytorycznie właściwych). Możliwe jest współdziałanie komisji przy rozpatrywaniu poszczególnych podań, jednak wiodącą rolę w przygotowaniu stanowiska dla rady (sejmiku) będzie miała komisja skarg, wniosków i petycji¹¹.

Podkreślenia wymaga, że komisja nie rozstrzyga samodzielnie o zasadności lub jej braku wnoszonych skarg, wniosków i petycji. Ustawy samorządowe jednoznacznie przesądzają, że uprawnienia te posiadają wyłącznie rada gminy, powiatu i sejmik województwa. Komisja ma jedynie – jako narzędzie organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego – rozpatrzyć i zbadać przedmiot skargi, wniosku i petycji oraz zarekomendować radzie podjęcie uchwały o określonej treści. Rada i sejmik nie są jednak wnioskiem związane i ostatecznie to organ stanowiący rozstrzyga o ich uznaniu lub też nie.

⁹ Dz.U. z 2002 r. poz. 46.

¹⁰ Ustawa z 11 lipca 2014 r. o petycjach, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 870.

¹¹ J. Wilk, Rozpatrywanie skarg, wniosków i petycji przez rady JST – komisja skarg, wniosków i petycji, LEX/el. 2018.

Kluby radnych

Ustawy samorządowe gwarantują radnym wszystkich szczebli samorządu możliwość zrzeszania się w klubach radnych. Zgodnie z przepisami prawa klub radnych może się zawiązać, jeżeli taką wolę wyrazi minimum trzech radnych.

Zasady działania klubów radnych regulują przepisy statutów jednostek samorządu terytorialnego. Przepisy nie precyzują zasad tworzenia klubów. Mogą go tworzyć radni różnych komitetów lub partii, które wprowadziły do rady lub sejmiku radnych. W praktyce jednak kluby tworzą radni pochodzący z jednego komitetu lub koalicji komitetów lub radni należący do jednej partii politycznej.

Proces tworzenia klubu polega na złożeniu oświadczenia o jego utworzeniu radzie za pośrednictwem przewodniczącego rady. W oświadczeniu należy wskazać jego skład osobowy oraz władze klubu i sposób jego reprezentacji. Informacje te winny znaleźć się w Biuletynie Informacji Publicznej urzędu jednostki samorządu terytorialnego. Radny, choć nie wynika to wprost z ustaw, winien przynależeć tylko do jednego klubu, w innym przypadku powoduje to brak jego wiarygodności¹².

Kluby radnych nie są organami pomocniczymi, lecz stanowią wewnętrzne struktury w radzie i sejmiku. Jeśli statut j.s.t. tak stanowi – mogą przysługiwać im pewne kompetencje i uprawnienia.

Z praktyki

Dopuszcza się wyposażenie klubu w takie uprawnienia jak:

- prezentowanie stanowiska klubu w trakcie debaty,
- wnioskowanie o przerwy w sesji (o ile statut tak stanowi – przewodniczący rady zobowiązany jest do jej ogłoszenia bez konieczności głosowania powyższego),
- inicjatywa uchwałodawcza,
- dysponowanie odrębnym pomieszczeniem na działalność klubu w urzędzie gminy/powiatu/województwa.

Inicjatywa uchwałodawcza klubu jest na tyle istotnym elementem działalności klubów radnych, że została zagwarantowana ustawowo. Każdy klub w radzie lub sejmiku ma prawo złożyć projekt uchwały, jeżeli wpłynie on na 7 dni przed terminem zaplanowanej sesji, a przewodniczący ma obowiązek umieścić go w porządku obrad najbliższej sesji. Daje to klubom radnych gwarancje wpływu na realną debatę nad projektami, które złożą w radzie czy sejmiku. Przewodniczący obrad nie może nie umieścić projektu złożonego przez klub w ustawowym terminie ani przekładać jego rozpatrywania na kolejną sesję, argumentując np. koniecznością uzyskania dodatkowych opinii. Dopiero w trakcie rozpatrywania tego projektu uchwały organ może zdecydować o jego odesłaniu do dalszych prac w komisjach lub potrzebie uzyskania dodatkowych opinii. Umieszczenie w porządku obrad nie jest równoznaczne z koniecznością głosowania danego projektu. Zapis ten ma jedynie gwarantować możliwość dyskusji nad projektem klubowym bez możliwości przesuwania go w czasie. Jeżeli przewodniczący zwoła sesję rady lub sejmiku na więcej niż 7 dni przed terminem posiedzenia, a klub złoży projekt uchwały najpóźniej w 7. dniu przed, mimo ustalonego porządku obrad, przewodniczący winien go uzupełnić.

¹² Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Podlaskiego z 19 grudnia 2006 r., NK.II.A.Ch.0911-189/06.

W sejmiku województwa na klubach radnych ciąży dodatkowy obowiązek dotyczący złożenia oświadczenia o udzieleniu albo odmowie udzielenia poparcia zarządowi województwa. Oświadczenie takie klub winien złożyć do przewodniczącego sejmiku, który podaje je, za pośrednictwem urzędu, do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty poprzez umieszczenie tej informacji w Biuletynie Informacji Publicznej.

Pamiętaj!

- Podejmowanie uchwał podczas sesji jest zwykle poprzedzone żmudną, ale bardzo ważną pracą radnych w komisjach rady.
- Rada i sejmik powołują stałe i doraźne komisje do określonych zadań (np. komisja ds. budżetu, oświaty) oraz wybierają członków do tych komisji spośród radnych.
- liczbie i rodzaju komisji decyduje każda rada w swoim statucie, ale dwie z nich muszą być powołane obowiązkowo: komisja rewizyjna oraz komisja skarg, wniosków i petycji.
- Za pośrednictwem komisji rewizyjnej rada kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy. Podobnie jest w powiecie i województwie. Ta komisja corocznie opiniuje też wykonanie budżetu i występuje z wnioskiem do rady o udzielenie lub nieudzielenie absolutorium wójtowi (zarządowi powiatu lub województwa).
- Komisja skarg, wniosków i petycji opiniuje skargi na działalność wójta (zarządu powiatu lub województwa), skargi na jednostki organizacyjne samorządu, a także wnioski i petycje składane przez obywateli. Ostatecznie to rada rozstrzyga, czy uzna je za zasadne, czy nie.
- Posiedzenia komisji są jawne. Ich harmonogram powinien być dostępny w BIP. Radni mogą uczestniczyć też w posiedzeniach komisji, których nie są członkami, ale bez prawa udziału w głosowaniach. Komisje mogą także organizować wybrane posiedzenia wspólnie.
- Co najmniej 3 radnych może utworzyć klub radnych.
- Przewodniczący rady musi umieścić w porządku obrad projekt uchwały, jeżeli klub radnych zgłosił go co najmniej 7 dni przed terminem sesji.
- Rada w swoim statucie może przewidzieć też inne uprawnienia przysługujące klubom (np. związane z dyskusją podczas sesji).
- Radny powinien jednak pamiętać, że w swoich działaniach, w tym głosowaniach, ma obowiązek kierować się dobrem wspólnoty lokalnej, a nie interesem klubu, do którego należy.

O AUTORZE

Rafał Miszczuk – wieloletni praktyk w zakresie organizacji wyborów powszechnych w jednostkach samorządu terytorialnego. Dyrektor Biura Rady Miasta Szczecin, opiekun Młodzieżowej Rady Miasta i Młodzieżowego Budżetu Obywatelskiego. Pełnomocnik Prezydenta Miasta Szczecin ds. organizacji wyborów. Politolog, absolwent studiów Master of Business Administration, doktorant Szkoły Doktorskiej Uniwersytetu Szczecińskiego. Specjalizuje się w prawie wyborczym oraz we wszystkich aspektach działalności samorządu gminnego i powiatowego.

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego

....

Warszawa, kwiecień 2024
Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego
ul. Edwarda Jelinka 6, 01-646 Warszawa

WWW.FRDL.ORG.PL