



WOJEWODA MAZOWIECKI
LEX-R.4131.7.2016.MN

Warszawa, 7 marca 2016 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2015 poz. 1515 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność:

§ 1 pkt 3 i 4 uchwały Rady Gminy Siemno z dnia 8 lutego 2016 roku Nr XV/85/2016 w sprawie zmian w statucie Gminy Siemno.

Uzasadnienie

Rada Gminy Sienno Uchwałą Nr XV/85/2016 z dnia 8 lutego 2016 roku przyjęła uchwałę w sprawie wprowadzenia zmian w Statucie Gminy. W § 1 uchwały opisano zmiany wprowadzone uchwałą do Statutu Gminy Sienno.

Na mocy § 1 pkt 4 wprowadzono do statutu Gminy Sienno nowe regulacje §§ 25a – 25c . Decydujące znaczenie dla wielu zapisów wprowadzanych do uchwały ma treść nowego par.25a statutu w brzmieniu:

- „25a.1. Przewodniczący rady przeprowadza kwalifikację pism wpływających do rady gminy celem ustalenia ich charakteru prawnego oraz zadekretowania do dalszego procedowania.*
- 2. Pisma będące skargami na wójta lub kierowników jednostek organizacyjnych są rejestrowane w rejestrze skarg i kierowane do właściwej merytorycznie komisji rady celem rozpatrzenia i przygotowania projektu uchwały w sprawie zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi*
- 3. Pisma będące wnioskami są rejestrowane w rejestrze wniosków i kierowane do właściwej merytorycznie komisji rady celem rozpatrzenia i przygotowania projektu uchwały w sprawie zawiadomienia o sposobie załatwienia wniosku*
- 4.Pisma będące petycjami rejestruje się i kieruje się do komisji rolnictwa i bezpieczeństwa publicznego celem rozpatrzenia i udzielenia odpowiedzi*
- 5.Pisma będące wnioskami o udostępnienie informacji publicznej rozpatruje Przewodniczący rady gminy i udziela na nie stosownej odpowiedzi, zgodnie z ustawą o dostępie do informacji publicznej*
- 6. Pisma skierowane do rady gminy niewłaściwie przewodniczący rady przekazuje do właściwych organów i jednostek zgodnie z k.p.a”*

Powyższa regulacja w sposób istotny narusza obowiązujący porządek prawny. Jak wynika bowiem z cytowanego zapisu § 25 „a”, wpływające do Rady Gminy Sienno skargi są rozpatrywane merytorycznie przez właściwe komisje Rady Gminy, a kwalifikację pism i decyzję o przesłaniu skargi lub wniosku do właściwej komisji podejmuje Przewodniczący Rady. Również Przewodniczący Rady podejmuje decyzję, czy dane pismo należy do kompetencji Rady, a w przypadku uznania, że właściwym do jego rozpoznania jest inny organ, przesyła pismo do tegoż organu, celem rozpatrzenia zgodnie z właściwością. Konsekwencją takiej regulacji jest fakt, że Rada Gminy nie rozstrzyga ani o sposobie

załatwienia skargi czy wniosku, ani o też jej nie rozpatruje merytorycznie. Do Rady bowiem trafia jedynie przygotowany przez właściwą komisję projekt uchwały w sprawie zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi, co wynika z przepisów wprowadzonych do statutu wskazana uchwałą. Tak więc Rada Gminy podejmuje jedynie uchwałę o sposobie załatwienia skargi, natomiast została pozbawiona kompetencji merytorycznego rozpatrywania wpływających do niej skarg i wniosków.

Zapis taki w sposób oczywisty narusza art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 229 pkt 3 Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej K.p.a.). W myśl bowiem art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, do wyłącznej właściwości rady należy stanowanie w innych sprawach, zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gmin, a zatem także w sprawie rozpatrzenia skargi w trybie art. 229 pkt 3 K.p.a. Postępowanie w sprawie rozpatrzenia skargi nie kończy się czynnością materialno-techniczną zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi, lecz uchwałą w sprawie jej rozpatrzenia. Tak stwierdził Sąd Najwyższy w uzasadnieniu do wyroku z dnia 18 grudnia 2003 roku, sygnatura akt III RN 153/02. Jedynym organem uprawnionym do rozpatrzenia skargi, co następuje w formie uchwały, zgodnie z przywołanym orzeczeniem Sądu Najwyższego, jest Rada Gminy. Wynika to wprost z treści art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym. W wyroku z dnia 14 listopada 2012 roku WSA w Gdańsku w sprawie sygnatura akt I SA/Gd 1060/12 stwierdził, że przepis ten nie daje argumentów na rzecz stanowiska, aby jakkolwiek organ gminy, w tym komisja rewizyjna, mógł w sposób formalny narzucić radzie gminy treści podejmowanej przez nią uchwały, ponieważ rada podejmuje uchwałę w sposób suwerenny. Również w tym orzeczeniu, odnoszącym się do uprawnień komisji rewizyjnej, a więc tym bardziej mającym zastosowanie w odniesieniu do innych komisji rady, Sąd stwierdził, że komisja jest organizmem podległym radzie gminy i nie ma wobec niej władczych uprawnień, nie może zatem narzucać radzie gminy treści uchwały jaką ta ma podjąć. Jak wynika z powyższego, przekazanie komisjom rady uprawnień w zakresie rozpatrywania skarg i wniosków nie znajduje uzasadnienia prawnego. Komisje oczywiście, jako wewnętrzne organy rady, mogą przygotowywać opinie w sprawie, jednak w żadnym wypadku opinia taka nie jest wiążąca dla rady, która w uchwale podejmuje merytoryczne rozpatrzenie skargi. Podobnie stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w szeregu swoich orzeczeń, w tym w wyroku z dnia 2 lipca 2008 roku sygnatura akt II GSK 225/08.

Co prawda art. 22 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy określa statut gmin, jednak postanowienia statutu nie mogą dotyczyć kwestii w sposób jednoznaczny ustalonych w ustawie. Tak więc

postanowienia statutu nie mogą przyznawać kompetencji rozstrzygnięcia skarg czy rozpatrywania wniosków należących do wyłącznej kompetencji Rady Gminy Sienno zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym – komisjom Rady, skoro w myśl art. 21 ust. 3 tej ustawy komisje podlegają Radzie Gminy. Należy też stwierdzić, że jedynie art. 9 ustawy z dnia 11 lipca 2014 roku o petycjach (Dz. U. z 2014 r. poz. 1195) daje podstawę do wprowadzenia w statucie zapisu § 25 a pkt 4 i § 25 c, co wynika z treści tego przepisu t.j. art. 9 ust. 2.

W tym przypadku ustawodawca w sposób wyraźny przewidział możliwość przekazania uprawnień do załatwienia petycji wewnętrznemu organowi:

„Petycja złożona do organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jest rozpatrywana przez ten organ, chyba że w statucie tej jednostki zostanie wskazany organ wewnętrzny tego organu stanowiącego właściwy w tym zakresie.”

Przekazanie uprawnień do rozpatrzenia petycji przez wewnętrzny organ rady, przyznany ustawą o petycjach, nie daje jednak podstaw do przekazania uprawnień w zakresie rozstrzygnięcia skarg i wniosków komisjom rady, gdyż w tym zakresie brak jest upoważnienia ustawowego.

Zatem, z tego powodu, jak również biorąc pod uwagę wcześniejsze rozważania, nie można uznać za zgodne z prawem zapisów § 21 ust. 1 pkt 4 statutu wprowadzonego § 1 pkt 3 uchwały Rady Gminy Sienno z dnia 8 lutego 2016 roku, ani też treści art. 25a i 25b Statutu wprowadzonego § 1 pkt 4 tej uchwały. Zapisy te bowiem w sposób jednoznaczny przyznają prawo komisjom rady do rozpatrywania skarg i wniosków kierowanych do Rady. Wynika to nie tylko z brzmienia wprowadzanych zapisów, ale również z treści innych wprowadzanych uchwałą zapisów, w tym wskazanego wyżej nowego § 25a Statutu.

Zgodnie z przepisami Działu VIII Rozdziału 2 i 3 K.p.a, wpłynięcie do Rady pisma zainteresowanego podmiotu może zakończyć się merytorycznym rozpatrzeniem skargi czy wniosku, co oznacza podjęcie uchwały o zasadności lub bezzasadności skargi, może też skutkować niedopuszczalnością uznania pisma za skargę bądź też uznania, iż skarga nie należy do kompetencji Rady Gminy. Przepisy ustawy regulują tryb postępowania w takich przypadkach. Nie znajduje zatem uzasadnienia przekazanie Przewodniczącemu Rady Gminy uprawnień do przeprowadzania kwalifikacji pism wpływających do Rady gminy celem ustalenia ich charakteru prawnego oraz zadekretowania do dalszego procedowania, co jak wynika z kolejnych zapisów § 25a pkt. 2-6 Statutu, polega na przekazaniu pism właściwym

komisjom celem rozpatrzenia, bądź na przekazaniu przez Przewodniczącego Rady pism do właściwych organów zgodnie z właściwością..

Z treści art. 19 ust.2 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że do zadań przewodniczącego rady należy wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad.. Jak słusznie zauważył Wojewoda Kujawsko-Pomorski w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 5 kwietnia 2013 roku numer 51/13:

„Przepis art19 ust.2 ustawy o samorządzie gminnym nie przyznaje przewodniczącemu rady gminy żadnych władczych kompetencji, poza tymi, które związane są z organizacją pracy rady i prowadzeniem jej obrad. Przyznanie Przewodniczącemu prawa do przekazywania innym organom skarg lub wniosków, dla rozpatrzenia których rada nie jest właściwa, byłoby przekroczeniem uprawnień przewodniczącego. To rada w każdym przypadku ma obowiązek zdecydować, czy rozpatrzenie skargi lub wniosku pozostaje poza jej kompetencją i podjąć uchwałę w sprawie przekazania właściwemu organowi.”

W sprawie roli przewodniczącego rady i jego uprawnień wypowiadały się wielokrotnie sądy administracyjne, przyjmując zbieżną linię orzecznictwa, której wyrazem jest, między innymi, wyrok NSA z dnia 17 stycznia 2001 roku sygnatura akt II SA 1525/00, w którym to Sąd stwierdził:

„W świetle art. 19 ust.2 ustawy o samorządzie gminnym przewodniczący rady organizuje pracę rady i prowadzi jej obrady, zaś w przypadku nieobecności przewodniczącego jego zadania wykonuje zastępca. Przepis ten jednoznacznie kształtuje usługowy charakter funkcji przewodniczącego w stosunku do rady gminy przez co nie jest dopuszczalna zmiana, nie mówiąc o odwróceniu tej relacji w statucie gminy.”

Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 3 listopada 2008 roku sygnatura akt IV SA/GI 396/08.

Jak wynika z powyższego, nowo wprowadzane do statutu Gminy Sienno zapisy są sprzeczne z prawem, w zakresie w jakim przyznają komisjom Rady i Przewodniczącemu kompetencje ustawowo zastrzeżone przez ustawę w zakresie rozpatrywania skarg i wniosków. Stanowienie w tych sprawach, jak wskazano wyżej, należy wyłącznie do Rady Gminy, a rola komisji i przewodniczącego ma charakter usługowy w stosunku do Rady. Jedynie w przypadku petycji ustawa daje Radzie prawo do przekazania swoich uprawnień organowi wewnętrznemu. Niemniej konstrukcja uchwały stanowiąca w §1 pkt 4 o wprowadzeniu do statutu nowych zapisów (§ 25a- 25 c) uniemożliwia nie obejmowanie niniejszym rozstrzygnięciem zapisów

§ 25a pkt 4 i 25 c, gdyż w oderwaniu od pozostałej regulacji byłyby to działania niepełne i nieczytelne.

Mając na uwadze powyższe należało stwierdzić, że w zakresie opisanym w niniejszym rozstrzygnięciu uchwała Rady Gminy Siemno narusza obowiązujący porządek prawny w stopniu uzasadniającym stwierdzenie nieważności.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Radzie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za moim pośrednictwem.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie zarządzenia z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem, z dniem jego doręczenia.

Wojewoda Mazowiecki:
Zdzisław Szipiera

WOJEWODA MAZOWIECKI

WZ.

Sylwester Dąbrowski

I Wicewojewoda Mazowiecki