



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 9 maja 2019 r.

Poz. 2336

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.234.2019 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 30 kwietnia 2019 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r., o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r., poz. 506), **stwierdzam nieważność uchwały Nr BRM.0007.11.2019 Rady Miejskiej w Ornecie z dnia 27 marca 2019 r. w sprawie zmiany Statutu Gminy Orneta w części dotyczącej § 1 pkt 4 i pkt 6 oraz § 1 pkt 17 w zakresie dodanego do Statutu: § 96f, § 96g, § 96i ust. 3 i § 96k.**

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie Rada **Miejska w Ornecie**, powołując się na art. 3 ust. 1, art. 18 ust. 2 pkt 1, art. 22 ustawy o samorządzie gminnym, uchwaliła zmiany w Statucie Gminy Orneta.

W ocenie organu nadzoru, wskazane w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego przepisy przedmiotowej uchwały, w sposób istotny naruszają prawo.

Analizując treść uchwalonego statutu, na wstępie należy zauważyć, że zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Każde działanie organu władzy musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Orzecznictwo sądowo-administracyjne stoi na stanowisku, że normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły i literalny. Zakazane jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Z uwagi na powyższe, za niezgodny z prawem uznać należy § 1 pkt 17 uchwały Nr BRM.0007.11.2019, w zakresie zmian wprowadzonych, dodanym § 96k Statutu, w myśl którego, jeżeli Rada nie jest właściwa do rozpatrzenia skargi, wniosku lub petycji złożonej przez obywateli, przewodniczący Komisji niezwłocznie informuje o tym Przewodniczącego Rady, który wskazuje właściwy organ albo przekazuje je właściwemu organowi, o czym powiadamia Radę oraz odpowiednio skarżącego, wnioskodawcę lub autora petycji.

Bezsprzecznym jest, że w myśl art. 223 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r., poz. 2096 z późn. zm.), organy państwowe, organy samorządu terytorialnego i inne organy samorządowe oraz organy organizacji społecznych – rozpatrują oraz załatwiają skargi i wnioski w ramach swojej właściwości. Art. 229 pkt 3 ww. ustawy, przewiduje że organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, o ile przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, jest rada gminy (za wyjątkiem spraw należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej). Jeżeli organ, który otrzymał skargę, w tym rada, nie jest właściwy do jej rozpatrzenia, obowiązany jest niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni, przekazać ją właściwemu organowi, zawiadamiając równocześnie o tym skarżącego, albo wskazać mu właściwy organ (art. 231 K.p.a.). Dodać trzeba również, że zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz.U. z 2018 r. poz. 870), adresat petycji, który jest niewłaściwy do jej rozpatrzenia, przesyła ją niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 30 dni od dnia jej złożenia, do podmiotu właściwego do rozpatrzenia petycji, zawiadamiając o tym równocześnie podmiot wnoszący petycję.

Przyjęta przez Radę Miejską w Ornecie regulacja sugeruje, że skargę, wniosek i petycję „błędnie” złożoną do rady, po otrzymaniu opinii Komisji Skarg, Wniosków i Petycji, Przewodniczący Rady powinien przekazać według właściwości, co jest niedopuszczalne, gdyż organem, który może to uczynić jest jedynie rada.

Wylimowany z obrotu prawnego musi być również § 1 pkt 17 ww. uchwały, w zakresie zmian wprowadzonych do Statutu § 96f i § 96g. Przepisy te stanowią, że:

- w przypadku, gdy skarga zawiera więcej niż jeden zarzut lub komisja nie jest w stanie wyodrębnić zarzutów, może przyjąć wyjaśnienia skarżącego co do treści skargi lub zwrócić się o pisemne doprecyzowanie skargi (§ 96f ust. 1);
- nowe okoliczności istotnie wpływające na ocenę określonego w skardze problemu, które pojawiły się na skutek wyjaśnień i uzupełnień skarżącego odnotowuje się w protokole (§ 96f ust. 2);
- komisja otrzymuje stanowisko Burmistrza, przygotowane przez właściwe merytorycznie komórki organizacyjne albo stanowisko kierownika jednostki organizacyjnej, w terminie 14 dni od dnia wpływu skargi (§ 96g ust. 1);
- w przypadku wątpliwości odnośnie treści lub kompletności stanowisk, o których mowa w § 96f ust 1 i § 96g ust. 1, Komisja może zwrócić się do wskazanych w nich podmiotów o uzupełnienie stanowisk (§ 96g ust. 2).

Natomiast, w myśl art. 18b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, statut winien określać jedynie zasady i tryb działania komisji skarg, wniosków i petycji. Zatem, w zakresie tego upoważnienia ustawowego mieszczą się tylko kwestie dotyczące działalności tej komisji w sferze wewnętrznej, np. tryb pracy, sposób przygotowania wniosków, opinii i ich przedstawiania organowi uchwałodawczemu, sposób prowadzenia dokumentacji. Natomiast, poza delegacją ustawową z przepisu art. 18b powołanej ustawy, pozostają kwestie:

- organizacji i przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków, bowiem są one uregulowane w Dziale VIII ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 z późn. zm.) oraz rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz.U. Nr 5, poz. 46),
- składania i rozpatrywania petycji oraz sposób postępowania organów w tych sprawach, bowiem są one uregulowane w ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz.U. z 2018 r. poz. 870) .

Zauważyć trzeba, że organ uchwałodawczy gminy, zobowiązany jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego mu przez ustawę o samorządzie gminnym, a regulacje statutowe nie mogą pozostawać w sprzeczności ani z powołaną ustawą, ani też z żadnym innym aktem wyższego rzędu. Ponadto, organ stanowiący, realizując upoważnienie ustawowe, nie może wkraczać w materię już uregulowaną ustawą, co oznacza zarówno zakaz powtarzania w aktach normatywnych przepisów ustaw, jak również ich modyfikacji. W licznych orzeczeniach sądów administracyjnych podkreślano, że powtórzenia i modyfikacje, są wysoce dezinformujące i prowadzą do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy, zatem stanowią istotne naruszenie prawa.

Mając powyższe na uwadze wskazać trzeba, że materia objęta treścią **§ 1 pkt 17** uchwały, w zakresie wprowadzonym **§ 96f i § 96g Statutu**, jest już unormowana w aktach wyższego rzędu. Ponadto, uregulowania te nie mieszczą się upoważnieniu ustawowym wynikającym z art. 18b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Tym samym, wprowadzenie tych uregulowań do Statutu stanowi istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności tych postanowień.

Podjętym bez podstawy prawnej jest także dodany **§ 1 pkt 17 uchwały Nr BRM.0007.11.2019 – § 96i ust. 3** Statutu, gdzie Rada postanowiła, że w przypadku braku możliwości załatwienia wniosku lub petycji w terminach określonych przepisami ustaw od dnia wpływu do Rady, przewodniczący komisji przygotowuje zawiadomienie dla wnioskodawcy zawierające informacje o czynnościach podjętych w celu rozpatrzenia sprawy oraz o przewidywanym terminie jej załatwienia. Zawiadomienie podpisane przez Przewodniczącego Rady przekazuje się niezwłocznie wnioskodawcy lub wnoszącemu petycję.

W myśl art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, do zadań przewodniczącego rady należy organizowanie pracy rady i prowadzenie obrad rady. Uprawnienia wynikające z ww. przepisu mają charakter wyłączny i nie obejmują obowiązków, o których mowa w kwestionowanym przepisie. W ocenie organu nadzoru, statut może precyzować zadania przewodniczącego, ale nie może nakładać na niego innych obowiązków, ani przyznawać mu innych kompetencji, niż te, które wynikają ustawy.

Na koniec, zakwestionować także należy **§ 1 pkt 4 i pkt 6 uchwały Nr BRM.0007.11.2019**. Przepisy te odpowiednio uchylają § 18 Statutu – **§ 17 pkt 4 i skreślają** w § 29 Statutu ust. 3 – **§ 1 pkt 6**. **Nadmienić trzeba, w tym, miejscu, że regulacje te zostały już wyeliminowane z obrotu prawnego rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 5 sierpnia 2016 r. PN.4131.315.2016. Oznacza to, że Rada Miejska w Ornecie nie mogła uchylić i skreślić wskazanych powyżej przepisów, gdyż w momencie podjęcia uchwały Nr BRM.0007.11.2019, nie obowiązywały one.**

Mając na względzie powyższe okoliczności rozstrzygnięto, jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojecki