



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 23 listopada 2018 r.

Poz. 7348

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.606.2018 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 21 listopada 2018 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 994 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr L/372/2018 Rady Gminy Lipie z dnia 12 października 2018 r. w sprawie zmiany w Statucie Gminy Lipie, w części w określonej § 1 pkt 6 ust. 7; § 1 pkt 6 ust. 1, jako sprzecznej z art. 18b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz § 1 pkt 11, jak sprzecznej z art. 3 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako „ustawa” w zw. z art. 94 i art. 2 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 12 października 2018 roku Rada Gminy Lipie przyjęła uchwałę Nr L/372/2018 w sprawie zmiany w Statucie Gminy Lipie. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 1, oraz art. 22 ustawy o samorządzie gminnym.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 22 października 2018 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

Zgodnie z treścią art. 18b ust. 3 ustawy zasady i tryb działania komisji skarg, wniosków i petycji określa statut gminy. Wskazany wyżej przepis został dodany do ustawy przez art. 1 pkt 5 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. z 2018 r., poz. 130), która weszła w życie w dniu 31 stycznia 2018 r.

Mocą § 1 pkt 6 uchwały, po rozdziale 6 dotychczas obowiązującego Statutu dodano rozdział 6a, noszący tytuł *Zasady i tryb działania komisji skarg, wniosków i petycji*. W ocenie organu nadzoru przepis ust. 7 nowo dodanego rozdziału jest sprzeczny z art. 18b ust. 3 ustawy. Zgodnie z jego treścią: *Jeżeli Komisja Skarg Wniosków i Petycji uzna, że Rada Gminy nie jest właściwa do rozpatrzenia skargi, wniosku lub petycji złożonej przez obywatela, Przewodniczący Rady niezwłocznie wskazuje właściwy organ albo przekazuje ją właściwemu organowi, o czym powiadamia skarżącego, wnioskodawcę lub autora petycji*.

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Lipie, cytowanym wyżej przepisem uchwały naruszyła art. 18b ust. 3 ustawy.

Tryb działania Komisji obejmuje postępowanie dotyczące realizacji powierzonych jej zadań, czyli ciąg czynności, który składa się na wstępne rozpatrzenie skargi, wniosku lub petycji oraz przygotowanie projektu rozstrzygnięcia w tym zakresie dla rady. Do trybu działania przedmiotowej Komisji należy zaliczyć m.in. postępowanie dotyczące merytorycznego opiniowania skarg i wniosków, czyli efekt końcowy tego postępowania przed Komisją, poprzez określenie np. że Komisja po przeprowadzeniu postępowania wydaje opinię w formie uchwały oraz przekazuje ją Przewodniczącemu Rady Gminy; Komisja po przeprowadzeniu

postępowania wyjaśniającego, proponuje Radzie Gminy sposób rozstrzygnięcia skargi, wniosku, petycji przygotowując w tej sprawie projekt uchwały Rady Gminy itp.

Tymczasem, zgodnie z treścią kwestionowanego przez organ nadzoru przepisu Statutu w brzmieniu nadanym przez § 1 przedmiotowej uchwały Rada postanowiła, że *jeżeli Komisja Skarg, Wniosków i Petycji uzna, że nie jest właściwa do rozpatrzenia skargi, Przewodniczący Rady Gminy niezwłocznie wskazuje właściwy organ albo przekazuje ją właściwemu organowi, o czy powiadamia skarżącego, wnioskodawcę lub autora petycji.*

W ocenie organ nadzoru kompetencje przewodniczącego rady określone zostały w art. 19 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym, zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. Statut może precyzować zadania przewodniczącego, nie może natomiast nakładać na niego innych obowiązków, nie mieszczących się w pojęciu "organizowanie pracy rady i prowadzenie obrad rady". Nie może też przyznawać mu innych kompetencji niż te, które wynikają z ustawy. Zadania związane z pełnieniem funkcji przewodniczącego rady gminy mają charakter materialno-techniczny. Przepis art. 19 ust. 2 ustawy jednoznacznie kształtuje usługowy charakter funkcji przewodniczącego w stosunku do rady gminy. Nie ma podstawy do przyznania przewodniczącemu organu stanowiącego gminy jakichkolwiek innych uprawnień niż te, które wynikają z przywołanego przepisu (por. WSA w Gliwicach z dnia 3 listopada 2008 r., sygn. akt IV SA/GI 396/08, publ. CBOSA).

Zdaniem organu nadzoru tylko Rada Gminy jest właściwa do tego, aby dokonać kwalifikacji skargi i przekazać ją organowi właściwemu do rozpatrzenia. Zatem Przewodniczący Rady, jako że nie jest organem, o którym mowa w przepisach k.p.a. nie ma prawa dokonywać czynności określonych w kwestionowanym przepisie uchwały. Takie modyfikowanie przepisów ustawy postanowieniami aktu niższego rzędu stanowi niewątpliwie istotne naruszenie prawa (wyrok WSA w Gliwicach z 18 października 2017 r., sygn. akt IV SA/GI 62/17, publ. CBOSA).

Podkreślenia wymaga również, że zgodnie z przywołanym wyżej przepisem art. 18b ust. 3 ustawy do kompetencji organu stanowiącego należy wyłącznie określenie zasad i trybu działania komisji skarg, wniosków i petycji. W świetle powyższego za podjęte z przekroczeniem delegacji ustawowej należy uznać unormowanie zawarte w ustępie 1 nowo dodanego rozdziału 6a Statutu, zgodnie z którym *przedmiotem działania Komisji Skarg, Wniosków i Petycji będzie udzielanie pomocy Radzie Gminy w procesie rozpatrywania skarg, wniosków i petycji z zachowaniem terminów wynikających z przepisów odrębnych.* W treści cyt. przepisu Rada Gminy określiła zakres przedmiotowy działania Komisji. Analizowane unormowania stanowią jednocześnie modyfikację przepisu art. 18b ust. 1 ustawy. Działania Rady Gminy w powyższym zakresie należy uznać za naruszające prawo w sposób istotny.

W tym miejscu należy podkreślić, że zgodnie z treścią art. 2 Konstytucji RP, Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, publ. OTK-A 2002/3/33) podniósł, iż przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwania mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z kolei w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 grudnia 2011 r. (sygn. akt III SA/Wr 568/11, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) podkreślono, że: Z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego wynika zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny, zgodnie z regułami poprawnej legislacji. (...).

Mając powyższe zasady na uwadze podkreślić należy, że niezależnie od zawartości merytorycznej przyjętych przez Radę Gminy rozwiązań prawnych dostrzec należy, że implementowanie przyjętych rozwiązań do obowiązującego Statutu Gminy Lipie, dokonane zostało w sposób budzący zastrzeżenia organ nadzoru.

Przepis § 1 pkt 6 uchwały jest sprzeczny z przepisem art. 2 Konstytucji RP. W treści wyżej wskazanego przepisu uchwały lokalny prawodawca postanowił, że : „Po rozdziale 6 wprowadza się rozdział 6a w brzmieniu

Zasady i tryb działania komisji skarg, wniosków i petycji". Należy zauważyć, że przepisy tego rozdziału są oznaczone jako kolejne **ustępy** i ewentualne kolejne **punkty**, podczas gdy dotychczasowe jednostki redakcyjne Statutu to: **rozdziały, paragrafy, ustępy i punkty**. Rada Gminy Lipie wykazała się brakiem konsekwencji, przez co Statut stał się niespójny i niejasny, co w konsekwencji oznacza, że uchwała została przyjęta z oczywistym naruszeniem art. 2 Konstytucji RP.

Kolejną, kwestionowaną przez organ nadzoru regulacją jest przepis § 1 pkt 11 uchwały, który stanowi wykaz jednostek organizacyjnych Gminy, stanowiący Załącznik Nr 2 do Statutu. W ocenie organ nadzoru brak jest podstaw prawnych do zamieszczania w akcie rangi statutowej ww. wykazu, gdyż regulacje powyższe nie stanowią materii statutowej.

Mając powyższe na uwadze stwierdzenie nieważności uchwały Nr L/372/2018 Rady Gminy Lipie z dnia 12 września 2018 r. w sprawie zmiany Statutu Gminy Lipie, we wskazanej części należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia. Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak

Otrzymuje:

Rada Gminy Lipie