



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 30 listopada 2018 r.

Poz. 5179

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.459.2018 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 30 listopada 2018 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r., o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r., poz. 994 z późn. zm.), stwierdzam nieważność uchwały Nr LIV/426/2018 Rady Miejskiej w Węgorzewie z dnia 31 października 2018 r. w sprawie zmian w statucie Gminy Węgorzewo w części dotyczącej § 1 ust. 1 pkt 20 uchwały, w zakresie zmian wprowadzonej dodanym § 60 ust. 1 oraz § 1 ust. 1 pkt 22 uchwały, w zakresie zmian wprowadzonych dodanym § 62a ust. 3, ust. 4 i ust. 5 w zakresie sformułowania: „... o którym mowa w ust. 4”.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie Rada Miejska w Węgorzewie, powołując się na art. 3 ust. 1, art. 18 ust. 2 pkt 1, art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwaliła zmiany w Statucie Gminy Węgorzewo.

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 § ust. 1 pkt 20 uchwały, którym postanowiono, że wedle zmienionego § 60 ust. 1 Statutu, radny jest zobowiązany być członkiem co najmniej jednej komisji stałej rady z zastrzeżeniem ust. 2-4.

W myśl art. 24 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, radny jest obowiązany brać udział w pracach rady gminy i jej komisji oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany. W ocenie organu nadzoru, ustawodawca nie upoważnił rady do zobligowania radnych do uczestniczenia w pracach komisji. Radny ma prawo, ale nie obowiązek bycia członkiem komisji rady gminy i to w dowolnej liczbie komisji. Obowiązujące przepisy prawa nie dają radzie gminy upoważnienia do przymuszenia radnego do udziału w pracach komisji rady. Dodać także należy, że zgodnie z art. 7 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego z dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607), status przedstawicieli wybieranych do władz lokalnych powinien zapewniać swobodne wykonywanie ich mandatu. Oznacza to, że bez wyraźnego umocowania w powszechnie obowiązujących przepisach prawa, przy wykonywaniu mandatu radny nie może być obligowany określonych działań. Tym samym uznać trzeba, że Rada uchwalając ww. regulację przekroczyła swoje kompetencje. Cytowany przepis zostały podjęte z rażącym naruszeniem prawa i musi być wyeliminowany z obrotu prawnego.

Zakwestionowany zatem musi zostać § 1 ust. 1 pkt 22 uchwały Nr LIV/426/2018, w zakresie zmian wprowadzonych dodanym § 62a ust. 3 Statutu, w myśl którego, jeżeli Komisja Skarg, Wniosków i Petycji uzna, że Rada nie jest właściwa do rozpatrzenia skargi, wniosku lub petycji złożonej przez obywateli,

niezwłocznie informuje o tym Przewodniczącemu Rady, który wskazuje właściwy organ albo przekazuje ją właściwemu organowi, o czym powiadamia Radę oraz odpowiednio skarżącego, wnioskodawcę lub autora petycji.

Bezsprzecznym jest, że w myśl art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r., poz. 2096 z późn. zm.), 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.). Przyjęta przez Radę Miejską w Węgorzewie regulacja sugeruje, że skargę 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 § ust. 1 pkt 22, w zakresie zmian wprowadzonych dodanym § 62a ust. 4, który stanowi, że Komisja Skarg, Wniosków i Petycji, badając sprawę i prowadząc postępowanie wyjaśniające w związku ze złożoną skargą, wnioskiem lub petycją, może: wystąpić do Burmistrza albo do właściwego kierownika gminnej jednostki organizacyjnej z wnioskiem o zajęcie stanowiska (pkt 1), zebrać materiały, informacje i wyjaśnienia (pkt 2), przeprowadzić czynności kontrolne. § 73 i § 76 stosuje się odpowiednio (pkt 3).

Przepis art. 18b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, nakłada na radę gminy obowiązek określenia w statucie, zasad i trybu 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) 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 ust. 1 pkt 22 uchwały, jest już unormowana w aktach wyższego rzędu. Ponadto, uregulowania te nie mieszczą się w zakresie upoważnienia ustawowego 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.

Na koniec, mając powyższe na uwadze należy częściowo zakwestionować przyjętą § ust. 1 pkt 22 uchwały zmianę Statutu, wprowadzoną dodanym § 62a ust. 5. Przepis ten stanowi, że Komisja Skarg, Wniosków i Petycji, po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego, o którym mowa w ust. 4, wydaje opinię w formie uchwały przyjętej w głosowaniu jawnym, zwykłą większością głosów oraz przekazuje ją Przewodniczącemu Rady. Jak wskazano powyżej § 62a ust. 4 Statutu, jest wadliwy i musi być wylimowany z obrotu prawnego. Pozostawienie regulacji odwołującej się do niego poprzez użycie sformułowania: „... o którym mowa w ust. 4”, które jest zbędne, skutkuje jednak tym, że przepis ten będzie nieczytelny. Normy formułowane w akcie prawa miejscowego muszą być natomiast precyzyjne i jednoznaczne, tak żeby nie budziły jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych. Rada powinna bowiem tworzyć akt prawa miejscowego tak, aby był on kompletny

treściowo, czytelny i zrozumiały (patrz podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 26 maja 2011 r., sygn. akt III SA/Lu 131/11). Pozostawienie cytowanego przepisu w brzmieniu przyjętym przez Radę Miejską w Węgorzewie skutkuje tym, że jego adresat nie wie, w jaki sposób ma się zachować, a przecież nie powinien mieć on żadnych wątpliwości, co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, jak powinien się zachować. Zachodzi zatem konieczność stwierdzenia nieważności § 1 ust. 1 pkt 22, w powyższym zakresie, gdyż uchwalony, cytowany § 62a ust. 5 Statutu, bez wyeliminowania cytowanego sformułowania narusza zasadę rzetelnej legislacji.

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.

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Sławomir Sadowski
Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski