



WOJEWODA WIELKOPOLSKI

Poznań, 2019-03-05

RADA MIEJSKA
w KOLE
Wpłynęło, dn. 06.03.2019

KN-I.4131.1.107.2019.22

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

orzekam

nieważność § 1 ust. 5 w części dotyczącej § 106e w zakresie zwrotu: „na podstawie opinii komisji skarg, wniosków i petycji oraz dyskusji nad uchwałą” uchwały nr V/40/2019 Rady Miejskiej w Kole z dnia 30 stycznia 2019 r. w sprawie zmiany Statutu Miasta Koła - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Na sesji 30 stycznia 2019 r. Rada Miejska w Kole podjęła uchwałę nr V/40/2019 w sprawie zmiany Statutu Miasta Koła, zwaną dalej: „uchwałą”. Jako podstawę prawną uchwały powołano art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.).

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu 7 lutego 2019 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje:

W § 1 uchwały Rada Miejska w Kole postanowiła o wprowadzeniu zmian w Statucie Miasta Koła stanowiącym załącznik do Uchwały Nr X/75/2003 z dnia 27 czerwca 2003 roku w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Koła (Dz. Urz. Woj. Wlkp. Nr 140, poz. 2653 z późn. zm.). Zmiany polegają m.in. na dodaniu Rozdziału IXa o nazwie „Zasady i tryb działania Komisji Skarg, Wniosków i Petycji” obejmującego przepisy od § 106a do § 106h (§ 1 ust. 5 uchwały). Zgodnie z brzmieniem dodawanego § 106e ust. 2 „zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne, które jest zobowiązany sporządzić Przewodniczący Rady na podstawie opinii komisji skarg, wniosków i petycji oraz dyskusji nad uchwałą”. W ocenie organu nadzoru regulacja ta, w zakresie w jakim określa sposób sporządzania przedmiotowego uzasadnienia, nie znajduje oparcia w przepisach prawa.

Zgodnie z ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.), zwaną dalej „u.s.g.”, w statucie gminy określa się: ustrój gminy (art. 3 ust. 1), zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostek pomocniczych (art. 5 ust. 3), zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich (art. 11b ust. 3), zasady i tryb działania komisji rewizyjnej (art. 18a ust.5), zasady i tryb działania komisji skarg, wniosków i petycji (art. 18b ust. 3), organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy (art. 22 ust. 1), zasady działania klubów radnych (art. 23 ust. 4), zasady udziału przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych w pracach rady gminy (art. 37a), uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy (art. 51 ust. 3).

Udzielona radzie gminy kompetencja ma dość szeroki zakres, co jednak nie oznacza dowolności w zakresie ustalania statutu gminy. Organy władzy publicznej zobligowane są do działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.; Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.; dalej: „Konstytucja RP”). Statut gminy jest aktem prawa miejscowego, a zatem zastosowanie znajdzie przepis art. 94 Konstytucji RP, z którego wynika, iż organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego, obowiązujące na obszarze działania tych organów, jedynie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Zgodnie z ustaloną w art. 87 Konstytucji RP hierarchią źródeł prawa, akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należącej do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być z nimi sprzeczne. Również z Konstytucji RP (art. 169 ust. 4) wynika, iż określona w art. 18 ust. 2 pkt 1 u.s.g. samodzielność rady gminy w zakresie kształtowania w drodze statutu ustroju wewnętrznego gminy może być realizowana tylko i wyłącznie w granicach ustaw. Z treścią regulacji konstytucyjnych koresponduje przepis art. 40 ust. 1 u.s.g., w myśl którego na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy.

Rada gminy, uchwalając statut gminy, zobowiązana jest więc przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego, a regulacje statutowe nie mogą pozostawać w sprzeczności ani z powołaną ustawą (u.s.g.), ani też z żadnym innym aktem wyższego rzędu. Ponadto rada, realizując przyznaną jej kompetencję uchwałodawczą, nie może wkraczać w materię już uregulowaną ustawą, co oznacza zarówno zakaz powtarzania w akcie prawa miejscowego przepisów ustaw, jak również ich modyfikacji (chyba że przepis upoważniający wyraźnie na to zezwala).

Zauważyć należy, że rada na mocy art. 18b ust. 3 u.s.g. posiada kompetencję do określenia w statucie zasad i trybu działania komisji skarg, wniosków i petycji. Kwestionowany zapis uchwały zamieszczony został w rozdziale zatytułowanym „Zasady i tryb działania Komisji Skarg, Wniosków i Petycji”, jednakże nie reguluje on materii, o której mowa w art. 18b ust. 3 u.s.g. Zapis ten (podobnie jak pozostałe postanowienia dodawanego do statutu § 106e) odnosi się do zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi, a zatem kwestii, która pozostaje poza sferą działania komisji skarg, wniosków i petycji. Podstawę prawną regulacji można jednak upatrywać w przepisie art. 22 ust. 1 u.s.g., który pozwala na określenie w statucie gminy organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy organów gminy.

Wyjaśnić też należy, że organem uprawnionym do rozpatrywania skarg na działania wójta i gminnych jednostek organizacyjnych, jest rada gminy (art. 18b ust. 1 u.s.g.). Powoływana w tym celu komisja skarg, wniosków i petycji, podlegająca tak jak i inne komisje radzie gminy (art. 21 ust. 3 u.s.g.), nie może samodzielnie rozstrzygać o zasadności skarg czy inicjować jakiegось zewnętrznego działania w celu realizacji wniosku czy petycji. Organ nadzoru zgadza się ze stanowiskiem, że „Komisja ta (podobnie jak komisja rewizyjna) nie ma żadnych własnych uprawnień decyzyjnych, które mogą odnosić skutki na zewnątrz. Jej rola ogranicza się przede wszystkim do dokonania czynności sprawdzających (w przypadku skargi) lub dokonania ustaleń co do zasadności (potrzeby) uwzględnienia wniosku czy petycji oraz do przedstawienia tych ustaleń radzie. Natomiast zatwierdzenie tych ustaleń należy zawsze do rady gminy. Wynika to zresztą wprost z redakcji art. 18a ust. 1 SamGminU *in principio*, który stanowi, że rozpatrywanie skarg, wniosków i petycji należy do rady gminy ("Rada gminy rozpatruje skargi [...]; wnioski oraz petycje"). Komisja

do spraw skarg, wniosków i petycji nie ma więc tu żadnych samodzielnych kompetencji. W tym zakresie komisja ta, podobnie jak komisja rewizyjna oraz inne komisje rady, pełni funkcję służebną wobec samej rady gminy” (S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), Ustawa o samorządzie gminnym [w:] S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), Ustawy samorządowe. Komentarz, Warszawa 2018; opubl. w Legalis).

Przy rozpatrywaniu skargi rada gminy jest związana przepisami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.), zwanej dalej „k.p.a.”. Zgodnie z art. 237 § 1 k.p.a. organ właściwy do załatwienia skargi powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca. Z kolei przepis art. 237 § 3 k.p.a. stanowi, że o sposobie załatwienia skargi zawiadamia się skarżącego. Wymogi dotyczące samej treści zawiadomienia określone zostały w art. 238 k.p.a. W myśl § 1 tego przepisu, zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi powinno zawierać: oznaczenie organu, od którego pochodzi, wskazanie, w jaki sposób skarga została załatwiona, oraz podpis z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego osoby upoważnionej do załatwienia skargi lub, jeżeli zawiadomienie sporządzone zostało w formie dokumentu elektronicznego, powinno być opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi powinno zawierać ponadto uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o treści art. 239.

Przepisy k.p.a. nie wskazują jaką formę powinno przyjąć zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi. Ugruntowane jest stanowisko, że jeżeli organem właściwym do rozpatrzenia skargi jest rada gminy, wówczas zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi przybiera formę uchwały. Stanowi ona podstawową formę, w jakiej zgodnie z u.s.g. organ stanowiący gminy, będący organem kolegialnym, wyraża swoją wolę i rozstrzyga sprawy pozostające w zakresie jego kompetencji. Uchwała taka winna wówczas odpowiadać wymogom, o którym mowa w art. 238 k.p.a. Nie mniej jednak organ nadzoru nie wyklucza możliwości sporządzania przedmiotowego zawiadomienia przez przewodniczącego rady, o ile czynność ta pozostanie jedynie czynnością techniczną, zgodną z przepisami ustawy ustrojowej, jak również normującej postępowanie w sprawie skarg. Takiemu rozwiązaniu nie sprzeciwia się też status przewodniczącego rady, którego zadania ograniczają się do organizowania pracy rady oraz prowadzenia obrad rady (art. 19 ust. 2 u.s.g.).

W opinii organu nadzoru, w świetle obowiązujących rozwiązań prawnych, nie jest jednak dopuszczalne, aby przewodniczący rady sporządzał uzasadnienie faktyczne i prawne, zamieszczone w zawiadomieniu o odmownym załatwieniu sprawy, w sposób określony przez radę w kwestionowanym zapisie uchwały (tj. „na podstawie opinii komisji skarg, wniosków i petycji oraz dyskusji nad uchwałą”). To rada gminy, jako organ właściwy do załatwienia skargi, winna podjąć decyzję (w formie uchwały) nie tylko o sposobie załatwienia skargi, ale również w należyty sposób umotywować tę decyzję. Przypomnieć w tym miejscu należy zasadę przekonywania, jedną z zasad ogólnych zgromadzonych w rozdziale 2 działu I k.p.a., zgodnie z którą organy administracji publicznej powinny wyjaśniać stronom zasadność przesłanek, którymi kierują się przy załatwieniu sprawy (art. 11 k.p.a.). Skarżący z przedmiotowego zawiadomienia powinien zatem odczytać stanowisko samego organu o sposobie załatwienia jego skargi, jak również poznać motywy, jakimi kierował się ten organ podejmując takie a nie inne rozstrzygnięcie. Organem tym jest rada gminy, a nie podległa jej komisja skarg, wniosków i petycji, której opinia co do sposobu załatwienia skargi nie jest dla rady wiążąca, przewodniczący rady, czy też poszczególni radni, zabierający głos w dyskusji nad uchwałą.

W świetle powyższych regulacji, uwzględniając w szczególności omówione powyżej rolę i status poszczególnych podmiotów (rady gminy, komisji skarg, wniosków i petycji, przewodniczącego rady) w procesie rozpatrywania skarg należących do właściwości rady gminy, stwierdzić należy, że kwestionowana regulacja uchwały nie znajduje uzasadnienia prawnego. W sposób istotny narusza ona przepisy art. 22 ust. 1 u.s.g. w związku z art. 18b ust. 1 u.s.g. oraz w związku z art. 11, art. 237 i art. 238 k.p.a.

Podkreślenia również wymaga, że przyjęte przez radę rozwiązanie, mogłoby uszczuplić uprawnienia wojewody w ramach nadzoru nad działalnością organu stanowiącego gminy, obejmujące badanie prawidłowości (legalności) postępowania rady gminy odnośnie do trybu rozpatrywania skargi i sporządzenia zawiadomienia o sposobie jej załatwienia (por. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 9 sierpnia 2012 r., sygn. akt II SA/Sz 696/12).

W tym stanie rzeczy należało orzec jak w sentencji.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Zbigniew Hoffmann

Otrzymują:
Rada Miejska w Kole
Burmistrz Miasta Koła