

## **NPIL.4131.1.533.2018 - Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego**

Opublikowano: Śląsk.2018/6989, LEX nr 2575883

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

**Wojewody Śląskiego**

**z dnia 2 listopada 2018 r.**

**NPIL.4131.1.533.2018**

### **UZASADNIENIE**

#### **Sentencja**

Śląsk.2018.6989 head ()ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE Nr NPIL.4131.1.533.2018

WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 listopada 2018 r.

(Katowice, dnia 7 listopada 2018 r.) intro ()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.) body ()stwierdzam nieważność uchwały Nr XLII.276.2018 Rady Gminy Kornowac z dnia 27 września 2018 r. w sprawie zmiany Statutu Gminy Kornowac - w części określonej, w:

UNIT (1)- § 1 pkt 2 uchwały, dotyczącego § 17a statutu, jako wykraczający poza materię statutową, UNIT (2)- § 1 pkt 8 dotyczącego § 101c, § 101d ust. 2, § 101f ust. 3 Statutu, jako sprzecznej z art. 18b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako "ustawa",

UNIT (3)- § 1 pkt 8 dotyczącego § 101f ust. 2 Statutu, jako sprzecznej z art. 21a ustawy, UNIT (4)- § 1 pkt 8 dotyczącego § 101I Statutu, jako wykraczający poza materię statutową, UNIT (5)- § 1 pkt 8 uchwały dotyczącego Załącznika Nr 2 do Statutu Gminy, jako sprzecznej z art. 9 i art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy w związku z § 85i § 143 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 208 z późn. zm.).

PART ()<Uzasadnienie>

Na sesji w dniu 27 września 2018 r. Rada Gminy Kornowac przyjęła uchwałę Nr XLII.276.2018 w sprawie zmiany Statutu Gminy Kornowac. W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. przepisy art. 18 ust. 2 pkt 1 oraz art. 22 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 października 2018 r.

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

Przez zasady działania należy rozumieć reguły dotyczące organizacyjno - prawnych podstaw funkcjonowania komisji, jako organu kolegialnego, a zatem podstawowe unormowania dotyczące jego organizacji, zwoływania, prowadzenia i przebiegu posiedzeń, wewnętrznego podziału zadań między członków tego gremium i jego relacji z innymi podmiotami w strukturze jednostki samorządu terytorialnego powinny zostać unormowane w statucie.

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, czy efekt końcowego zakończenia 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.

Regulacje dotyczące zasad i trybu działania komisji skarg, wniosków zostały dodane § 1 pkt 8 uchwały.

Rada dodała do Statutu Rozdział Va zawierający przepisy od § 101a do § 101I.

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 § 101c Statutu. Takie modyfikowanie przepisów ustawy postanowieniami aktu niższego rzędu stanowi niewątpliwie istotne naruszenie prawa (wyrok WSA w Gliwicach z 18 października 2017 r. sygn. akt , publ. CBOSA). Ponadto organ nadzoru pragnie zwrócić uwagę, że Rada Gminy w ramach unormowań statutowych nie może nakładać żadnych obowiązków na organ wykonawczy gminy (wójta). Zgodnie z art. 231 k.p.a., jeżeli organ, który otrzymał skargę, 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.

Ponadto § 101d ust. 2 Statutu Rada nałożyła na wójta lub kierownika gminnej jednostki organizacyjnej obowiązek pisemnego ustosunkowania się do treści skargi i przedstawienia swojego stanowiska Komisji w terminie 7 dni. Jednakże, zdaniem organu nadzoru, przepis ten stanowi przekroczenie upoważnienia do określania w statucie gminy zasad i trybu działania komisji skarg, wniosków i petycji, gdyż nałożenie na podmioty zewnętrzne wobec Rady obowiązków określonego zachowania się nie mieści się w zakresie zasad i trybu działania ww. komisji. Powyższe uwagi odnoszą się również do treści § 101f ust. 3 Statutu.

Zdaniem organu nadzoru treść § 101f ust. 2 Statutu stanowi modyfikację art. 21a ustawy i nie stanowi materii statutowej.

Zgodnie z treścią art. 21a ustawy Przewodniczący rady gminy w związku z realizacją swoich obowiązków może wydawać polecenia służbowe pracownikom urzędu gminy wykonującym zadania organizacyjne, prawne oraz inne zadania związane z funkcjonowaniem rady gminy, komisji i radnych. W tym przypadku przewodniczący rady gminy wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników, o których mowa w zdaniu pierwszym.

Przepis ten zatem przyznaje prawo przewodniczącemu rady do wydawania poleceń służbowych pracownikom urzędu gminy wykonującym zadania organizacyjne, prawne oraz inne zadania związane z funkcjonowaniem rady gminy, komisji i radnych. Wynika z tego, że tylko przewodniczący rady może skorzystać z przysługujących mu uprawnień, ale tylko w zakresie ściśle związanym z jego kompetencjami jako organizatora pracy rady gminy, jej organów wewnętrznych oraz radnych.

Organ nadzoru zauważa również, że uchwała w sprawie zmiany statutu gminy wymaga zastosowania się do zasad przewidzianych w przepisach Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad Techniki Prawodawczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), mających zastosowanie także do aktów prawa miejscowego. Oznacza to konieczność ujęcia wszystkich wprowadzanych zmian statutu w jeden paragraf (co uczyniono) oraz ujęcia wprowadzanych zmian w poszczególnych jednostkach redakcyjnych w kolejnych punktach. Tymczasem w przedmiotowej uchwale znajdują się dwa przepisy oznaczone jako " § 1 pkt 8" - omówiony powyżej przepis, którym dodano do Statutu rozdział dotyczący Komisji Skarg, Wniosków i Petycji oraz przepis, którym dokonano zmiany brzmienia Załącznika Nr 2 do Statutu Gminy. W załączniku tym zawarty jest wykaz gminnych jednostek organizacyjnych.

Zdaniem organu nadzoru wykaz gminnych jednostek organizacyjnych nie stanowi materii statutowej. Zgodnie z art. 9 i art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy gmina może tworzyć jednostki organizacyjne w drodze odrębnej uchwały. W konsekwencji wspomniany Załącznik Nr 2 ma charakter wyłącznie informacyjny, co jest sprzeczne z prawem. Statut gminy powinien bowiem zawierać wyłącznie przepisy o charakterze normatywnym, a nie informować o innych sprawach i uchwałach podejmowanych przez Radę Miejską (por.m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 9 grudnia 2009 r., sygn. akt IV SA/Gl 765/09; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Zdaniem organu nadzoru nie stanowi również materii statutowej § 101I Statutu dodany § 1 pkt 8 przedmiotowej uchwały oraz przepis § 17a Statutu dodany § 1 pkt 2 przedmiotowej uchwały.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XLII.276.2018 Rady Gminy Kornowac z dnia 27 września 2018 r. w sprawie zmiany Statutu Gminy Kornowac została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w części uzasadnionym i koniecznym.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jego wykonanie z mocy praw w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności - z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Otrzymuje:

Rada Gminy Kornowac