

NPII.4131.1.178.2015

**Zawiadomienie
o wszczęciu postępowania**

Zawiadamia się, że zgodnie z art. 61 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2013r. poz. 267) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013r. poz. 594 z późn. zm.) zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr V/96/2015 Rady Miasta Gliwice z dnia 26 marca 2015 r. w sprawie procedury rozpatrywania skarg i wniosków przez Radę Miasta Gliwice, w całości, jako niezgodnej z art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta w Gliwicach uchwaliła procedurę rozpatrywania skarg i wniosków przez Radę Miasta Gliwice.

W toku kontroli legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że przedmiotowa uchwała narusza obowiązujące przepisy prawa, w szczególności art. 7 Konstytucji RP, gdyż została podjęta bez podstawy prawnej. Art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi bowiem tylko ogólną normę kompetencyjną dla rady gminy w zakresie stanowienia prawa w sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Przepis ten uzupełnia jedynie upoważnienie ustawowe do stanowienia uchwał. Badając przedmiotową uchwałę organ nadzoru uznał, że nie istnieje przepis prawa stanowiący delegację dla rady gminy do podjęcia uchwały w tym temacie.

Należy również zauważyć, że procedurę rozpatrywania skarg i wniosków regulują przepisy działu VIII Kodeksu postępowania administracyjnego oraz przepisy Rozporządzenia z dnia 8 stycznia 2002 r. Rady Ministrów w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz.U. z 2002 r. Nr 5, poz. 46).

Zaznaczyć należy także, że § 2 uchwały jest sprzeczny z art. 231 kodeksu postępowania administracyjnego.

Mając na względzie wyżej wskazane okoliczności wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności ww. uchwały należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego upływa z dniem **7 maja 2015 r.**

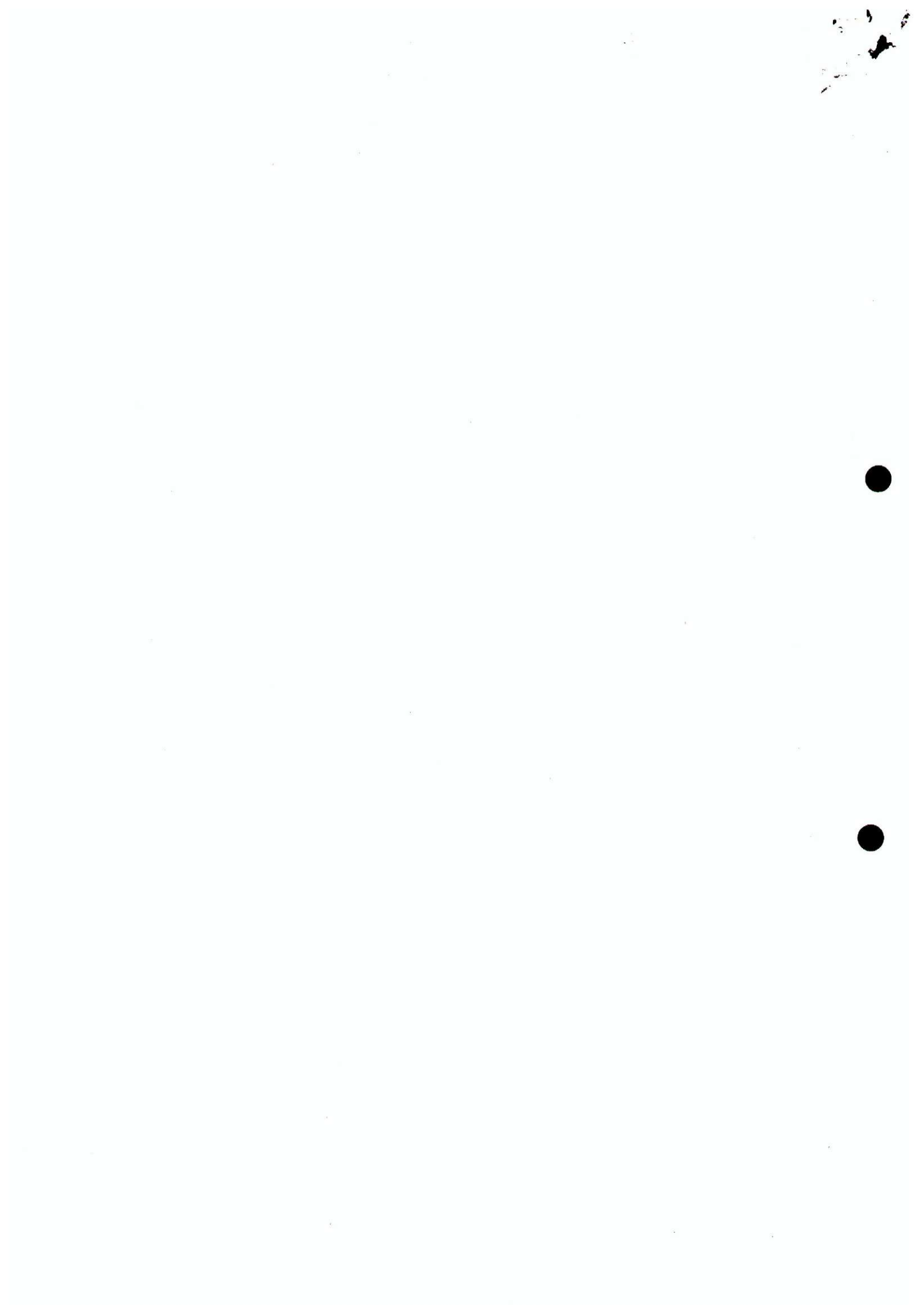
Pouczenie:

Stronie przysługuje prawo złożenia wyjaśnień w sprawie.

Z upoważnienia Wojewody Śląskiego

Zastępca Dyrektora Wydziału

Iwona Andruszkiewicz





WOJEWODA ŚLĄSKI
NR NPII.4131.1.178.2015

Urząd Miejski w Gliwicach Sekretariat Biura Prezydenta i Rady Miasta	
data wpływu	07. 05. 2015
UM-

- PRM
- Dyr UM
- p. Gacel
- N. BPR
Zastępca Naczelnika
Biura Prezydenta i Rady Miasta

Margaretta A. Ure 2015
Katowice, dnia 7 maja 2015 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013r., poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr V/96/2015 Rady Miasta Gliwice z dnia 26 marca 2015 r. w sprawie procedury rozpatrywania skarg i wniosków przez Radę Miasta Gliwice, w całości, jako niezgodnej z art. 7 Konstytucji RP w związku z przepisami działu VIII ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego oraz przepisami rozporządzenia z dnia 8 stycznia 2002 r. Rady Ministrów w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz.U. z 2002 r. Nr 5, poz. 46).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 marca 2015 r. Rada Miasta Gliwice podjęła uchwałę nr V/96/2015 Rady Miasta Gliwice w sprawie procedury rozpatrywania skarg i wniosków przez Radę Miasta Gliwice. Uchwała wpłynęła do Wojewody Śląskiego w dniu 7 kwietnia 2015 r.

Organ nadzoru badając przedmiotową uchwałę stwierdził, że została ona podjęta z naruszeniem prawa.

Po pierwsze podkreślić należy, że w opinii organu nadzoru, powołany w podstawie prawnej przepis art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie może stanowić samoistnej podstawy do podjęcia uchwały przez radę gminy. Przepis art. 18 ust. 1 ustawy, stanowiący że do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej, wprowadza domniemanie właściwości rady gminy we wszystkich sprawach pozostających w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. „Oznacza to, iż poza stanowiącymi kompetencjami rady gminy znajdują się sprawy lokalne o znaczeniu publicznym, które z mocy ustawy samorządowej lub innych ustaw należą do właściwości innych organów samorządowych lub państwowych. Z przepisu art. 18 ust. 1 ustawy w żadnym razie nie wynika więc, aby stanowiące (prawotwórcze) kompetencje rady gminy miały nieograniczony charakter. Może ona bowiem czynić z nich użytek tylko i wyłącznie o tyle, o ile przepisy innych ustaw nie stanowią inaczej.” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 8 lutego 2007 r. sygn. akt II SA/Lu 25/07).

Jak podkreśla się w doktrynie i orzecznictwie (por. Cz. Martysz "Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz " ABC 2010, komentarz do art. 18) - „artykuł 18 ust. 1 u.s.g. zasadniczo nie stanowi samodzielnej podstawy do wydawania aktów ogólnie obowiązujących o charakterze normatywnym (władczym), te bowiem muszą znaleźć umocowanie w przepisach materialnego prawa administracyjnego. Przepis ten natomiast upoważnia radę gminy do podejmowania działań niewładczych (np. o charakterze programowym, intencyjnym), ale pozostających

w granicach zadań gminy przewidzianych w przepisach prawa. Przepis art. 18 ust. 1 tej ustawy nie zawiera szczególnej normy kompetencyjnej. Inaczej ujmując – na tle art. 18 ust. 1 u.s.g. radzie gminy przysługuje domniemanie właściwości, lecz wyłącznie do tej kategorii spraw, które nie są ustawowo przypisane innym organom”. Przepis ten zatem uzupełnia jedynie upoważnienie ustawowe do stanowienia uchwał, w związku z tym nie może stanowić samoistnej podstawy prawnej do podjęcia uchwały, jak to miało miejsce w rozpatrywanej sprawie. Określając podstawę prawną podjęcia uchwały Rada Miasta powinna zatem wskazać konkretny przepis prawa materialnego upoważniający do wydania tego aktu normatywnego. Niedopuszczalne jest powołanie się wyłącznie na normę ogólną z art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Brak wskazania konkretnej podstawy prawnej należy uznać za istotne naruszenie prawa skutkujące nieważnością uchwały.

Organ nadzoru podkreśla, iż jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej jest zasada praworządności, to jest działania tych organów na podstawie i w granicach prawa. Jest to zasada rangi konstytucyjnej (art. 7 Konstytucji RP), z której wynika w szczególności zakaz domniemywania kompetencji organu władzy publicznej, a tym samym nakaz by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Organ władzy publicznej ma obowiązek wykazać istnienie normy kompetencyjnej, uprawniającej go do działania, niedopuszczalne jest bowiem poprzestawanie tylko na stwierdzeniu braku zakazu takiego działania w normach zawierających jego kompetencje ogólne (postanowienie 7 sędziów SN z 18 stycznia 2005 r., sygn. akt WK 22/04, OSNKW 2005, nr 3, poz. 29). Oznacza to, że w państwie praworządnym wszelka działalność władcza wymaga podstaw prawnych, tzn. legitymacji w prawie nadanym upoważnieniu do działania. Sposób wykorzystywania kompetencji przez organy państwowe nie jest wyrazem arbitralności ich działania, lecz wynikiem realizacji przekazanych im uprawnień. Działania wykraczające poza ramy tych uprawnień są pozbawione legitymacji. Nie ma tu więc pola dla swobody w działalności organu władzy publicznej. Każde przekroczenie granic określonych przez Konstytucję, pozbawia taki organ legitymacji działania (B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009, s. 57). W doktrynie zasadnie podkreśla się, że w państwie przyjmującym zasadę państwa prawnego kompetencje organów państwowych powinny wyraźnie wynikać z obowiązujących przepisów i nie można ich domniemywać lub tworzyć za pomocą wykładni. W państwie prawa nie jest dopuszczalne uzurpowanie sobie przez jakikolwiek organ kompetencji nieprzyznanych mu wyraźnie w normie prawnej [por. B. Banaszak, Proceduralne i materialnoprawne normy konstytucji (w:) J. Trzcziński (red.), Charakter i struktura norm konstytucji, Warszawa 1997, s. 121] (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 7 listopada 2013 r. sygn. akt III SA/Gd 583/13, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Jednocześnie należy zauważyć, że przepis art. 226 k.p.a. upoważnił Radę Ministrów do wydania, w drodze rozporządzenia, przepisów o organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków. Wykonując tę delegację ustawową Rada Ministrów wydała rozporządzenie z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. z 2002 r. Nr 5, poz. 46). Rozporządzenie to reguluje organizację przyjmowania oraz rozpatrywania skarg i wniosków, składanych do organów państwowych, organów jednostek samorządu terytorialnego oraz organów samorządowych jednostek organizacyjnych - § 1 ust. 1 rozporządzenia. Procedurę rozpatrywania skarg i wniosków regulują także przepisy działu VIII Kodeksu postępowania administracyjnego. Za niezgodne z prawem uznać należy powtarzanie bądź modyfikowanie przepisów wyższego rzędu w aktach niższego rzędu. Naczelny Sąd

Administracyjny w wyroku z dnia 14 października 1999r. (syg. II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17) trafnie zauważył, że „uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy.”

Przedstawione stanowisko znajduje odzwierciedlenie w utrwalonej linii orzeczniczej, zgodnie z którą „problematyka objęta zakwestionowaną uchwałą – rozpatrywanie skarg przez organ samorządowy – jest uregulowana w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego oraz rozporządzenia z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. 2002 r. Nr 5, poz. 46). Wskazać należy, że przepisy art. 18 u.s.g., ani przepisy rozporządzenia z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków, czy kodeksu postępowania administracyjnego, nie dają radzie gminy kompetencji do ponownego regulowania kwestii dotyczącej procedury rozpatrywania skarg.” (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 3 lutego 2012 r. sygn. akt III SA/Wr 694/11)

Podkreślenia wymaga również fakt, że niektóre regulacje uchwały nr V/96/2015 Rady Miasta Gliwice stoją w sprzeczności z obowiązującym prawem. I tak § 2 uchwały jest sprzeczny z art. 231 k.p.a. Rada Miasta postanowiła bowiem w przedmiotowej uchwale, że to Przewodniczący Rady dokonuje wstępnej kwalifikacji skargi i wniosku, i te, dla których Rada nie jest organem właściwym do ich rozpatrzenia przekazywane są przez Przewodniczącemu Rady organowi właściwemu. Tymczasem 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”. Organem, o którym mowa w cytowanym wyżej przepisie jest Rada Miasta i tylko Rada Miasta jest właściwa do tego, aby dokonać kwalifikacji skargi i przekazać ją organowi właściwemu do rozpatrzenia. Sam Przewodniczący Rady, jako że nie jest organem, o którym mowa w przepisach k.p.a. nie ma prawa dokonywać tych czynności.

Dodatkowo organ nadzoru zauważa, że w § 1 uchwały Rada Miasta Gliwice postanowiła, że: „Rada Miasta Gliwice (...) rozpatruje:

- 1) skargi dotyczące działalności Prezydenta Miasta Gliwice
- 2) skargi dotyczące działalności kierowników miejskich jednostek organizacyjnych
- 3) wnioski dotyczące spraw zastrzeżonych do wyłącznej kompetencji Rady pozostające w jej właściwości na podstawie kodeksu postępowania administracyjnego”.

Podjmując powyższy zapis Rada uznała się za upoważnioną do rozpatrywania wszelkich skarg dotyczących działalności Prezydenta oraz kierowników miejskich jednostek organizacyjnych. Tymczasem, zgodnie z art. 229 pkt. 2 k.p.a, organem właściwym do rozpatrzenia skarg dotyczących zadań lub działalności organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji, straży i innych jednostek organizacyjnych w sprawach należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej jest wojewoda lub organ wyższego stopnia, zaś zgodnie z art. 229 pkt 3 k.p.a organem właściwym do rozpatrzenia skarg dotyczących zadań lub działalności wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2 - rada gminy. Podjmując § 1 uchwały Rada Miasta

zmodyfikowała więc przepis ustawy. Powyższe wskazuje bowiem, że rada gminy jest właściwa do rozpoznawania skarg na działalność wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2 – należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Tymczasem w § 1 uchwały Rady Miasta postanowiono, że Rada Miasta Gliwice rozpatruje skargi na działalność: Prezydenta Miasta i kierowników miejskich jednostek organizacyjnych, **bez wydzielenia kategorii sprawa należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.**

Jednocześnie zauważyć należy, że zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym organizację wewnętrzną i tryb pracy organów gminy określa statut (w tym przypadku statut Miasta Gliwice). Tym samym organizacja i zasady działania władz gminy podlegają regulacji przez radę gminy wyłącznie w statucie. Podstawę do uregulowania zasad funkcjonowania przewodniczącego, rady i komisji, także w zakresie rozpatrywania skarg, oczywiście zgodnie z przepisami k.p.a. i rozporządzenia, stanowić mogą przepisy art.18 ust. 2 pkt. 1 i art. 22 ustawy o samorządzie gminnym.

Zauważyć należy, że wprawdzie pismem z dnia 6 maja 2015 r. nr BPR.0012.17.1.2015 Gmina skorzystała z przysługującego jej prawa i złożyła wyjaśnienia do zawiadomienia o wszczęciu postępowania nadzorczego, jednakże organ nadzoru nie podziela przedstawionej we wskazanym piśmie argumentacji. Zauważyć bowiem należy, że powołany w piśmie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 22 kwietnia 2009 r. sygn. akt III SA/Po 24/09 został uchylony wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r. sygn. akt II OSK 1077/09. W wyroku tym Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił uwagę na postanowienia Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz.U. Nr 100, poz. 908), zgodnie z którym „przepis § 118, zawarty w Dziale V – „Projekt aktu wykonawczego (rozporządzenia)” powołanego wyżej rozporządzenia, zakazuje powtarzania w rozporządzeniu przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych, zaś § 137 zamieszczony w Dziale VI - „Projekty aktów normatywnych o charakterze wewnętrznym (uchwał i zarządzeń)” stanowi, iż w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Jednocześnie § 116 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” zabrania w rozporządzeniu zamieszczać przepisów niezgodnych z ustawą upoważniającą lub z innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, chyba że przepis upoważniający wyraźnie na to zezwala, a § 136 zakazuje zamieszczania w uchwale i zarządzeniu przepisów prawnych niezgodnych z ustawą, na podstawie której są one wydawane, oraz innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, a także przepisów prawnych niezgodnych z rozporządzeniami. Niedopuszczalność powtórzeń „zewnątrznych” jest tym bardziej oczywista, że zasady techniki prawodawczej przewidują instytucję odesłań (S. Wronkowska, M. Zieliński: Zasady techniki prawodawczej. Komentarz, Warszawa 1997, Wydawnictwo Sejmowe, s. 25). Powyższe zasady techniki prawodawczej, wyrażone w dziale VI i w dziale V rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908) powinny znaleźć odpowiednie zastosowanie także na gruncie stanowienia przepisów gminnych (por. § 143 tegoż rozporządzenia). Podobne stanowisko prezentował Naczelny Sąd Administracyjny na gruncie uchwały nr 147 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r. w sprawie zasad

techniki prawodawczej (M.P. Nr 44, poz. 310).” (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r. sygn. akt II OSK 1077/09).

Jednocześnie Naczelny Sąd Administracyjny podniósł, że „w utrwalonym orzecznictwie sądowoadministracyjnym uznaje się, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje, jak też jest dezinformujące. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy, a więc do naruszenia wymagania adekwatności. Uchwała organu gminy nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (por. wyroki NSA: z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98; z dnia 16 czerwca 1992r., II SA 99/92 - ONSA 1993/2/44; z dnia 20 sierpnia 1996 r., SA/Wr 2761/95 - nie publikowany; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 stycznia 2001 r., III RN 40/00, OSNP 2001/13/424).” – (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r. sygn. akt II OSK 1077/09).

W świetle powyższego uzasadnienia należy uznać, że uchwała nr V/96/2015 Rady Miasta Gliwice z dnia 26 marca 2015 r. w sprawie procedury rozpatrywania skarg i wniosków przez Radę Miasta Gliwice została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, co uzasadnia stwierdzenie jej nieważności w całości.

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

