



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PN-N.4131.133.4.2025.RJ1

Wrocław, 23 czerwca 2025 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały nr XVII/94/25 Rady Miejskiej w Ścinawie z dnia 27 maja 2025 r. w sprawie upoważnienia Przewodniczącego Rady Miejskiej w Ścinawie do wykonywania czynności z art. 36 oraz art. 243 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Ścinawie na sesji w dniu 27 maja 2025 r., działając na podstawie § 27 pkt 8 oraz § 28 ust. 3 uchwały nr LXII/398/18 z dnia 12 października 2018 r. w sprawie Statutu Miasta i Gminy Ścinawa, podjęła uchwałę nr XVII/94/25 w sprawie upoważnienia Przewodniczącego Rady Miejskiej w Ścinawie do wykonywania czynności z art. 36 oraz art. 243 Kodeksu postępowania administracyjnego, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu dnia 28 maja 2025 r. za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie uchwały nr XV/89/25 z istotnym naruszeniem art. 18b ust. 3, art. 22 ust. 1 i art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.) – zwanej dalej „ustawą”, oraz art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), polegającym na wydaniu uchwały bez podstawy prawnej.

W § 1 przedmiotowej uchwały nr XVII/94/25 znalazło się postanowienie, zgodnie z którym „Rada Miejska w Ścinawie upoważnia Przewodniczącego Rady Miejskiej w Ścinawie do zawiadamiania w jej imieniu o przyczynach zwłoki przy załatwianiu sprawy i wskazania nowego terminu w jakim zostanie ona załatwiona, zgodnie z zapisami art. 36 Kpa oraz do przekazywania wniosków, skarg czy petycji właściwemu organowi do rozpatrzenia, o czym mówi art. 243 wspomnianej ustawy.”.

Jako podstawę prawną podjęcia uchwały Rada Miejska w Ścinawie wskazała § 27 pkt 8 i § 28 ust. 3 uchwały nr LXII/398/18 z dnia 12 października 2018 r. w sprawie Statutu Miasta i Gminy Ścinawa (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2018 r. poz. 5133, z 2021 r. poz. 1929, z 2022 r. poz. 1980). Zgodnie z tymi przepisami Statutu „Przewodniczący Rady, w ramach organizowania prac rady i prowadzenia jej obrad, w szczególności: (...) 8) koordynuje rozpatrywanie skarg, wniosków i petycji przez Radę i komisje;” (§ 27 pkt 8), „W formie uchwał Rada podejmuje również rezolucje, apele i oświadczenia oraz uchwały porządkowe.” (§ 28 ust. 3). W tym miejscu wymaga zauważyć, że zgodnie z § 133 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), znajdującego się w Dziale VI pod tytułem: Projekty aktów normatywnych o charakterze wewnętrznym (uchwał i zarządzeń), „Uchwały Rady Ministrów są wydawane na podstawie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej lub ustawy, a uchwały innych podmiotów oraz zarządzenia - na podstawie ustawy.”.

W ocenie organu nadzoru żaden z powołanych wyżej przepisów Statutu Miasta i Gminy Ścinawa nie zawiera upoważnienia dla Rady Miejskiej do podjęcia uchwały w przedmiocie „upoważnienia Przewodniczącego Rady Miejskiej w Ścinawie do wykonywania czynności z art. 36 oraz art. 243 Kodeksu postępowania administracyjnego”. Co więcej, zgodnie z treścią przepisu art. 18b ust. 3 ustawy zasady i tryb działania komisji skarg, wniosków i petycji określa statut gminy, natomiast art. 22 ust. 1 ustawy stanowi, iż organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy określa statut gminy. Stosownie zaś do treści przepisów art. 22 ust. 2 oraz art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy akty prawa miejscowego stanowiące są w szczególności w sprawach wymagających uregulowania w statucie gminy, który podlega ogłoszeniu w wojewódzkim

dzienniku urzędowym. Zdaniem organu nadzoru zawarte w § 1 przedmiotowej uchwały upoważnienie dla Przewodniczącego Rady Miejskiej w Ścinawie do zawiadamiania o przyczynach zwłoki przy załatwianiu sprawy i wskazania nowego terminu w jakim zostanie ona załatwiona oraz do przekazywania wniosków, skarg czy petycji właściwemu organowi do rozpatrzenia, stanowią materię statutową. Są to bowiem kwestie związane z organizacją wewnętrzną rady gminy i trybem działania komisji skarg, wniosków i petycji, i jako takie powinny stanowić część uregulowań uchwały w przedmiocie statutu gminy (który to akt podlega publikacji w trybie przewidzianym dla aktów prawa miejscowego).

Zgodnie z brzmieniem art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy „do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie statutu gminy”. Statut gminy jest zasadniczym aktem jednostki samorządu terytorialnego, stanowiącym o jej ustroju (art. 3 ust. 1 ustawy). Należy zauważyć, że ustawa o samorządzie gminnym nie zawiera jednej zbiorczej normy prawnej obejmującej katalog spraw regulowanych w statucie gminy. Mimo, że kwestie wymagające uregulowania w statucie rozproszone są po całej ustawie, konieczne jest kompleksowe ujęcie w akcie ustrojowym wszystkich zagadnień, których one dotyczą. Statut gminy powinien zatem obligatoryjnie regulować m.in. kwestie: zasad i trybu działania komisji skarg, wniosków i petycji (art. 18b ust. 3 ustawy), jak i organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy organów gminy (art. 22 ust. 1 ustawy). Wskazane elementy, wymienione w przywołanych przepisach ustawy o samorządzie gminnym, są elementami obligatoryjnymi statutu gminy – w związku z czym brak jest podstaw prawnych do regulowania tych spraw w odrębnych aktach prawnych.

Zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy, rada gminy ze swojego grona może powoływać stałe i doraźne komisje do określonych zadań, ustalając przedmiot działania oraz skład osobowy. Komisje powoływane w oparciu o ten przepis ustawy, nie mają żadnych samodzielnych kompetencji, a zakres ich zadań jest kreowany każdorazowo przez organ stanowiący, w zależności od jego potrzeb i planów organizacyjnych. Ich funkcja polega, co do zasady, na opiniowaniu projektów uchwał w zakresie im przypisanym, kontroli ich wykonania oraz występowania z projektami uchwał – jeżeli możliwość taka została przewidziana w statucie gminy. Powołanie tych komisji nie jest obligatoryjne.

Szczególny charakter mają komisje, wskazane w art. 18a i art. 18b ustawy, tj. komisja rewizyjna oraz komisja skarg, wniosków i petycji. Zarówno ich rola, jak i przedmiot działania są przez ustawę wyraźnie określone. Komisje te są organem pomocniczym rady gminy i są powoływane w celu realizacji przez radę przypisanych jej zadań w zakresie kontroli działalności wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy (komisja rewizyjna), jak również w zakresie rozpatrywania skarg na działania wójta i gminnych jednostek organizacyjnych, a także rozpatrywania wniosków i petycji składanych przez obywateli (komisja skarg, wniosków i petycji). W przeciwieństwie do zwykłych komisji stałych i doraźnych powołanie tych komisji jest obligatoryjne. W odniesieniu do komisji skarg, wniosków i petycji – ustawodawca nakłada na gminę obowiązek uregulowania zasad i trybu jej działania w statucie gminy (art. 18b ust. 3 ustawy).

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. Z kolei 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 gminy. Zawarta w statucie regulacja zasad i trybu działania komisji skarg, wniosków i petycji może mieć charakter kompleksowy i być ujęta odrębnie od unormowań dotyczących działalności innych komisji, ale może też przybrać postać bezpośredniego odesłania do takich unormowań. Niemniej jednak regulacje dotyczące zasad i trybu działania wspomnianych komisji mogą mieć charakter tylko i wyłącznie regulacji statutowych.

Zgodnie natomiast z art. 22 ust. 1 ustawy samorządzie gminnym organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy określa statut gminy. Przez sprawy mieszczące się w pojęciu organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy rady i komisji rady należy rozumieć opis funkcjonowania i sposobu wykonywania zadań i funkcji. W przypadku norm dotyczących organizacji wewnętrznej regulacje te mają charakter porządkujący i ich celem jest usprawnienie pracy organu, a ustanowienie w statucie trybu pracy organu zobowiązuje go do stosowania określonej procedury w toku podejmowanych czynności (np. odnośnie postępowania w przypadkach niezakończonych przez organ gminy sprawy w terminie – o czym stanowi art. 36 Kodeksu postępowania administracyjnego). Dodatkowo należy podkreślić, że wprowadzone w statucie gminy normy pozostawać muszą w zgodzie z regulacjami ustawy ustrojowej, jak i innymi przepisami zamieszczonymi w aktach wyższego rzędu.

Ponadto wymaga także zauważyć, że przyjęta przez Radę Miejską w Ścinawie regulacja § 1 uchwały określa, iż skargę, wniosek i petycję, która została „błędnie” złożona do Rady, Przewodniczący Rady powinien przekazać według właściwości, do właściwych organów. W rozpatrywanym przepisie uchwały odwołano się przy tym do treści art. 243 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572), dalej jako „k.p.a.”, który to artykuł, co trzeba wyraźnie zaznaczyć, dotyczy i ma zastosowanie wyłącznie do *wniosków*. Przepis ten stanowi „Jeżeli organ, który otrzymał wniosek, nie jest właściwy do jego rozpatrzenia, obowiązany jest w ciągu siedmiu dni przekazać go właściwemu organowi. O przekazaniu wniosku zawiadamia się równocześnie wnioskodawcę.”. Zauważyć więc trzeba, że art. 243 k.p.a. nie będzie miał zastosowania w przypadku *skarg i petycji* – w zakresie bowiem *skarg i petycji* obowiązują odrębne normy ustawowe odnośnie badania właściwości (są to odpowiednio: art. 231 § 1 k.p.a. oraz art. 6 ust. 1 ustawy o petycjach). Tym samym, Rada Miejska w Ścinawie, w sposób sprzeczny z obowiązującymi przepisami prawa dotyczącymi badania właściwości przy rozpatrywaniu *skarg i petycji*, nakazała stosowanie także względem tych aktów art. 243 k.p.a., gdy w takich sytuacjach przepis ten nie znajduje zastosowania.

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego podkreśla się, że do istotnych naruszeń, przemawiających za nieważnością uchwały, zalicza się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (zob. m.in. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 września 2017 r., sygn. akt I OSK 124/17, oraz z dnia 22 września 2020 r., sygn. akt I OSK 435/20). Mając na względzie powyższe należało stwierdzić nieważność uchwały nr XVII/94/25 Rady Miejskiej w Ścinawie z dnia 27 maja 2025 r. w sprawie *upoważnienia Przewodniczącego Rady Miejskiej w Ścinawie do wykonywania czynności z art. 36 oraz art. 243 Kodeksu postępowania administracyjnego* w całości, jako podjętej z istotnym naruszeniem przepisów art. 18b ust. 3, art. 22 ust. 1 i art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Anna Żabska