



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 30 października 2024 r.

WP-I.4131.188.2024

Rada Miejska Góry Kalwarii

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VIII/72/2024 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z dnia 25 września 2024 r. *w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność Dyrektora Ośrodka Sportu i Rekreacji w Górze Kalwarii.*

Uzasadnienie

W dniu 25 września 2024 r. Rada Miejska Góry Kalwarii podjęła uchwałę Nr VIII/72/2024 *w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność Dyrektora Ośrodka Sportu i Rekreacji w Górze Kalwarii.* W uchwale jako podstawę prawną wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572), zwanej dalej „k.p.a.”.

Na podstawie art. 227 k.p.a. przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw. Stosownie do regulacji k.p.a. postępowanie skargowe ma charakter uproszczony. Jest ono odrębne od postępowania jurysdykcyjnego (wyraźnie je od siebie odróżniono, wskazując postępowanie skargowe jako odrębną grupę w art. 2 k.p.a.). Skargi i wnioski pomyślane zostały jako swoiste uzupełnienie postępowania administracyjnego. Uproszczenie postępowania skargowego wyraża się w tym, że nie ma w nim stron postępowania, nie wydaje się rozstrzygnięć adresowanych do skarżącego (wnioskodawcy),

Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie
00-950 Warszawa, Plac Bankowy 3/5, tel.: (+48) 22 695 69 95, Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /t6j4ljd68r/skrytka
www.gov.pl/web/uw-mazowiecki

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Mazowiecki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie www.gov.pl/web/uw-mazowiecki w zakładce ochrona danych osobowych.

a tylko zawiadamia się go o swoich działaniach wewnętrznych zmierzających do wyjaśnienia okoliczności będących przyczynami skargi, nie ma toku instancji ani środków zaskarżenia. Obowiązuje jednak zasada prowadzenia tego postępowania w ramach właściwości danego organu ustalonej stosownie do przedmiotu skargi, z zachowaniem obiektywizmu i obowiązkiem wszechstronnego wyjaśnienia sprawy będącej przyczyną skargi.

Z regulacji ustawowej postępowania skargowego wynika, że powinno ono toczyć się jako pewien ciąg czynności wewnętrznych zmierzających do ustalenia zasadności czy nietrafności zarzutów skargi, a wynik skargi powinien być przedłożony skarżącemu w formie zawiadomienia. Zasada prawdy obiektywnej, zawarta w art. 7 k.p.a. ma zasadnicze znaczenie dla prawidłowego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, które pozwoli dokonać subsumcji faktów uznanych za udowodnione pod stosowną normę prawną, a następnie ustalić konsekwencje prawne tych faktów. Jej istota sprowadza się do zapewnienia organowi prowadzącemu postępowanie skargowe możliwości badania sprawy (stanu faktycznego) i do swobodnej oceny zgromadzonego materiału dowodowego. Zasada ta nie oznacza, że organ jest uprawniony do oceny dowodów według dowolnych kryteriów; swoją ocenę w tej mierze obowiązany jest oprzeć na przekonujących podstawach i dać temu wyraz w uzasadnieniu. Postępowanie skargowe jest zatem niewątpliwie powiązane z zasadami ogólnymi postępowania administracyjnego, a zatem przy rozpatrywaniu skargi organ administracji powinien kierować się zasadą prawdy obiektywnej.

Konsekwencją takiej regulacji jest przewidziane w art. 238 k.p.a. zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi, które 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. Ponadto zawiadomienie o odmownym załatwianiu skargi powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o treści art. 239 k.p.a.

W kwestionowanej uchwale stwierdzono częściową zasadność skargi na działalność Dyrektora Ośrodka Sportu i Rekreacji w Górze Kalwarii. Określenie jednak zakresu skargi w oparciu treść uchwały nie jest możliwa. Uchwała zawiera bowiem numeryczne określenie poszczególnych zarzutów bez odniesienia do ich treści (w § 1 ust. 1 uchwały wskazano jako niezasadne zarzuty wymienione w pkt 1, 3, 5-8 i 10 skargi, a jako zasadne wymienione w pkt 2, 4 i 9). W związku z tym określenie przedmiotu skargi w oparciu o treść uchwały, nie jest możliwe. Okoliczność ta uniemożliwiła przeprowadzenie kontroli legalności uchwały Nr VIII/72/2024 w ramach przysługujących organowi nadzoru uprawnień. Ogólnikowe

wskazanie zagadnień, które odnoszą się do uznanych za zasadne zarzutów w pkt 2, 4 i 9 bez przytoczenia tych zarzutów, nie jest wystarczające do należytego określenia przedmiotu skargi.

Ponieważ określenie przedmiotu skargi w oparciu o treść uchwały nie było możliwe, konieczne stało się przedstawienie wyjaśnień przez Gminę Góra Kalwaria. Wyjaśnienia wymagała kwestia nieokreślonej treści poszczególnych zarzutów, stanowiących przedmiot w/w skargi, włącznie z przytoczeniem każdego zarzutu z osobna i stwierdzeniem, czy został on uznany za zasadny czy niezasadny. Informacja w tym zakresie stanowiła niezbędny element uzasadnienia faktycznego, które powinna zawierać uchwała Nr VIII/72/2024. Organ nadzoru w dniu 9 października br. wystąpił do Rady Miejskiej Góry Kalwarii o nadesłanie w/w skargi oraz przedstawienie wyjaśnień w powyższym zakresie. Wyjaśnienia wraz z załączonym odpisem skargi wpłynęły do organu nadzoru w dniu 21 października 2024 r.

Rada Miejska Góry Kalwarii w swoich wyjaśnieniach z dnia 14 października 2024 r. znak BRM.0711.33.2024.UK wymieniała każdy zarzut z osobna oraz określiła zarzuty uznane za zasadne. Dane podane w wyjaśnieniach korespondowały z treścią skargi. Niemniej informacja ta powinna znajdować się uprzednio w treści uchwały lub jej uzasadnieniu. W świetle art. 238 § 1 k.p.a. zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne. Wobec nieuregulowania kwestii uzasadnienia w Dziale VIII k.p.a., w doktrynie przyjęto, że w tym przypadku zastosowanie znajduje art. 107 § 3 k.p.a. (System prawa administracyjnego procesowego, Postępowania autonomiczne i szczególnie, Postępowanie niejurysdykcyjne, Tom IV, red. nauk. A. Matan, Warszawa 2021, s 1189).

Skargę, której zasadność uznano tylko w części, w tym przypadku uznając zasadność zdecydowanej mniejszości postawionych zarzutów, należy uznać za załatwioną w części odmownie. Zawiadomienie o sposobie załatwienia takiej skargi musi zatem zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne, które przede wszystkim pozwoli ukazać zawarty w skardze stan faktyczny, który nie odpowiada rzeczywistości albo błędy skarżącego dokonane w ocenie tego stanu. Uzasadnienie przedmiotowej uchwały nie zawiera tych elementów, a w konsekwencji nie spełnia wymogów zawiadomienia, o którym mowa w art. 238 § 1 k.p.a.

Numeryczne określenie poszczególnych zarzutów bez odniesienia do ich treści uniemożliwia powiązanie rozstrzygnięcia dokonanego przedmiotową uchwałą z treścią jej uzasadnienia oraz zakresem skargi. Mianowicie nie jest możliwe powiązanie wyliczenia w uzasadnieniu uchwały Nr VIII/72/2024 uchybień stwierdzonych w trakcie oględzin z poszczególnymi zarzutami skargi oraz nieokreślonymi w treści zarzutami, które wskazano w § 1 ust. 1 uchwały. W konsekwencji nie jest możliwe ustalenie związku stwierdzonych w trakcie oględzin uchybień z zarzutami skarżącego, a mianowicie czy mamy w tym przypadku

do czynienia ze stwierdzeniem zasadności tych zarzutów, czy też uchybienia te pozostają bez związku ze stanem faktycznym zawartym w skardze. Trudno zatem stwierdzić jaki związek ze skargą oraz rozstrzygnięciem dokonany w uchwale Nr VIII/72/2024 mają dane zawarte w jej uzasadnieniu. Podobna wątpliwość dotyczy pozostałych elementów uzasadnienia. A zatem uprawnionym jest wniosek, że Rada Miejska Góry Kalwarii, podejmując uchwałę Nr VIII/72/2024 niewłaściwie zastosowała przepis art. 238 § 1 w związku z art. 227 k.p.a.

Ponadto analiza skargi oraz przedmiotowej uchwały oraz jej uzasadnienia wskazuje na błędy Rady Miejskiej Góry Kalwarii w zakresie ustalenia przedmiotu sprawy skargowej. Mianowicie uchwałą Nr VIII/72/2024 rozstrzygnięto zarzut postawiony Burmistrzowi (chodzi o zarzut w pkt 10 skargi: Brak reakcji Burmistrza na liczne uwagi). Treść tego zarzutu wskazuje na jego związek z działalnością Burmistrza, a nie Dyrektora O. S. i R. Zarzut ten wymieniono również w wyjaśnieniach z dnia 14 października br. Jest to zarzut postawiony innej osobie, a zatem nie mógł stać przedmiotem rozstrzygnięcia dokonanego uchwałą Nr VIII/72/2024. Przedmiotem tejże uchwały było bowiem rozpatrzenie skargi na Dyrektora O. S. i R., a nie na inne osoby. Zarzuty skierowane do innych osób nie były objęte przedmiotem postępowania skargowego zakończonego uchwałą Nr VIII/72/2024, co wynika z określenia przez Radę przedmiotu tej uchwały w brzmieniu: *w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność Dyrektora Ośrodka Sportu i Rekreacji w Górze Kalwarii*.

Punktem wyjścia przy rozpatrywaniu skargi jest określenie jej przedmiotu tj. zakresu. Przez zakres skargi należy rozumieć wszystko to na co skarga może być skierowana, tzn. w stosunku do jakiej sytuacji prawnej lub faktycznej można zgodnie z obowiązującym prawem odnieść skargę (J. Lang, Struktura prawna skargi w prawie administracyjnym, Wrocław 1972, s. 68). W konsekwencji ustalenie przeciwko komu skarga jest skierowana wyznacza zakres skargi, co ma także wpływ na kwestię właściwości w sprawie jej rozpatrzenia. Nieustalenie zakresu skargi doprowadziło do podjęcia rozstrzygnięcia w kwestii, która powinna stać się przedmiotem odrębnego postępowania skargowego, a w konsekwencji przedmiotem odrębnej uchwały Rady Miejskiej Góry Kalwarii.

Uchwała Nr VIII/72/2024 ani jej uzasadnienie nie zawiera informacji w przedmiocie pouczenia z art. 239 k.p.a.

W świetle ustalonego stanu faktycznego uchwałą Nr VIII/72/2024 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z dnia 25 września 2024 r. w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność Dyrektora Ośrodka Sportu i Rekreacji w Górze Kalwarii została podjęta z istotnym naruszeniem art. 238 § 1 w związku z art. 227 k.p.a.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr VIII/72/2024 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z dnia 25 września 2024 r. w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność Dyrektora Ośrodka Sportu i Rekreacji w Górze Kalwarii, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, w świetle art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/