



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 29 sierpnia 2023 r.

WNP-S.4131.16.2023

Rada Gminy Wilga

ul. Warszawska 38

08-470 Wilga

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1991 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 z późn.zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LIII/329/23 Rady Gminy Wilga z dnia 27 lipca 2023 r. w sprawie rozpatrzenia skargi na działanie Wójta Gminy Wilga.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 lipca 2023 r. Rada Gminy Wilga podjęła uchwałę Nr LIII/329/23 w sprawie rozpatrzenia skargi na działanie Wójta Gminy Wilga. Jako podstawę prawną aktu wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) oraz art. 229 pkt 3 w związku z art. 238 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775 z późn.zm.), dalej – k.p.a. Uchwała została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu w dniu 1 sierpnia 2023 r. Pismem z dnia 24 sierpnia 2023 r. wszczęto postępowanie nadzorcze w stosunku do uchwały.

Zgodnie z art. 85 i nast. ustawy o samorządzie gminnym, nadzór wojewody nad działalnością organów gminy jest sprawowany z urzędu oraz w oparciu o kryterium legalności, tj. zgodności z prawem uchwał i zarządzeń podejmowanych (wydawanych) przez organy gminy. Organ nadzoru jakim jest wojewoda bada każdą uchwałę (zarządzenie) z osobna i podejmuje ewentualne decyzje co do skorzystania ze swoich uprawnień przysługujących mu w zakresie eliminowania z porządku prawnego nieprawidłowości powstałych w procesie decyzyjnym realizowanym przez organy gminy. W sytuacji istotnego naruszenia prawa organ nadzoru wydaje rozstrzygnięcie stwierdzające ich nieważność, natomiast w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ale ogranicza się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa, zgodnie z art. 91 ust. 4 ww. ustawy.

W myśl stanowiska prezentowanego jednomyślnie w judykaturze, w przypadku uchwał podejmowanych w przedmiocie rozpatrzenia skarg na działalność organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego postępowanie nadzorcze prowadzone przez wojewodę obejmuje jedynie badanie prawidłowości postępowania organu stanowiącego w zakresie trybu rozpatrywania skargi i sporządzenia zawiadomienia o sposobie jej załatwienia. Wojewoda nie posiada natomiast żadnych kompetencji w zakresie oceny czy organ słusznie bądź niesłusznie uznał skargę za bezzasadną (*por.* wyrok WSA w Szczecinie z dnia 9 sierpnia 2012 r. sygn. akt II SA/Sz 696/12, utrzymany w mocy wyrokiem NSA z dnia 8 lutego 2013 r. sygn. akt I OSK 2639/12, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 10 lutego 2022 r. sygn. akt III SA/Gd 626/21, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 marca 2023 r. sygn. akt II SA/Po 884/22).

W wyniku przeprowadzonego postępowania Wojewoda Mazowiecki stwierdził, że przedmiotowa uchwała została podjęta z naruszeniem szeregu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, w tym z istotnym naruszeniem art. 237 § 3 w związku z art. 238 § 1 k.p.a. ze względu na brak prawidłowego uzasadnienia faktycznego i prawnego. Nie wchodząc w kwestie merytoryczne, będące przedmiotem wniesionej skargi, organ nadzoru wzięł pod uwagę następujące argumenty o charakterze proceduralnym.

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 odrębny typ postępowania 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), a tylko zawiadamia się go o swoich działaniach wewnętrznych zmierzających do wyjaśnienia okoliczności będących przyczynami skargi, nie ma toku instancji ani środków zaskarżania. 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.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę na brzmienie art. 237 § 3 k.p.a., który nakazuje organowi właściwemu do załatwienia skargi zawiadomić skarżącego o sposobie jej załatwienia, jak również art. 238 § 1 k.p.a., stanowiącego o treści zawiadomienia w ten sposób, że *„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. Zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi powinno zawierać ponadto uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o treści art. 239”*.

W świetle powyższych przepisów organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, podejmujący uchwałę w sprawie rozpatrzenia skargi na działania organu wykonawczego, każdorazowo ma obowiązek sporządzenia zawiadomienia dla skarżącego. Biorąc pod uwagę kolegialny charakter organu stanowiącego gminy zawiadomienie o sposobie rozpatrzenia skargi powinno przybrać formę uchwały, którego częścią będzie uzasadnienie (*por.* wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 29 grudnia 2010 r. sygn. akt II SA/Go 824/10).

W przypadku uchwały o uznaniu skargi za bezzasadną w całości lub części (co należy traktować równoznacznie z odmownym załatwieniem skargi w całości lub w części), oprócz standardowych elementów wskazanych w pierwszym zdaniu cytowanego powyżej art. 238 § 1 k.p.a., zawiadomienie powinno zawierać dwa dodatkowe elementy w postaci: 1/ uzasadnienia obejmującego zarówno część faktyczną, jak i prawną oraz 2/ pouczenia o treści art. 239 k.p.a. Jak wyjaśnia orzecznictwo, uzasadnienie faktyczne powinno wskazywać w szczególności fakty, które organ uznał za udowodnione, dowody, na których się oparł oraz przyczyny, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, natomiast

prawne – wyjaśnienie w sposób nie budzący wątpliwości podstawy prawnej swego rozstrzygnięcia (*por.* wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 5 kwietnia 2011 r. sygn. akt II SA/Bd 199/11).

Jedyną prawnie dopuszczalną formą wyrażenia niezadowolenia z odmownego załatwienia skargi jest ponowienie tejże przez skarżącego. W tej sytuacji znajduje zastosowanie art. 239 § 1 k.p.a., zgodnie z którym „*w przypadku gdy skarga, w wyniku jej rozpatrzenia, została uznana za bezzasadną i jej bezzasadność wykazano w odpowiedzi na skargę, a skarżący ponowił skargę bez wskazania nowych okoliczności – organ właściwy do jej rozpatrzenia może podtrzymać swoje poprzednie stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy – bez zawiadamiania skarżącego*”. W myśl art. 238 § 1 k.p.a. zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi (a tym samym uzasadnienie do uchwały rady gminy w tym przedmiocie), powinno zawierać ponadto pouczenie o treści zacytowanego powyżej przepisu.

Jakkolwiek brak w treści uchwały uznającej skargę za bezzasadną pouczenia o treści art. 239 § 1 k.p.a. co do zasady nie stanowi istotnego naruszenia prawa (*por.* wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 9 października 2019 r., sygn. akt II SA/Go 544/19), to podkreślić należy, iż przedstawienie w takiej uchwale prawidłowego i wyczerpującego uzasadnienia w rozumieniu art. 238 § 1 k.p.a. jest wymogiem szczególnie istotnym z punktu widzenia legalności uchwały. Tylko takie uzasadnienie pozwala bowiem skarżącemu poznać szczegółowe motywy, którymi kierował się organ rozpoznający skargę przy rozważaniu całokształtu zebranego w sprawie skargi materiału dowodowego i dokonywaniu jego oceny w świetle obowiązujących przepisów prawa. Jest to istotne tym bardziej, że skarżącemu co do zasady nie przysługuje żaden środek zaskarżenia w odniesieniu do tak podjętej uchwały. Jak wskazano powyżej postępowanie skargowe jest bowiem postępowaniem o charakterze znacznie uproszczonym oraz definitywnie jednoinstancyjnym.

Osoba składająca skargę powinna zatem znać powody jej nieuwzględnienia. Zauważyć należy, że działanie organu władzy publicznej, mieszczące się w jego prawem określonych kompetencjach, ale noszące znamiona arbitralności (dowolności), nie może być uznane za zgodne z prawem. Obowiązek działania na podstawie prawa, w połączeniu z zasadą zaufania, wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, stwarza po stronie organów władzy publicznej obowiązek uzasadniania jej rozstrzygnięć. Obowiązek taki jest zaliczany do standardów demokratycznego państwa prawnego. Podkreśla się, że uzasadnienie uchwały, jest m.in.

wyrazem jawności działania władzy i w tym kontekście prawa mieszkańców do informacji publicznej (*por.* wyrok NSA z dnia 29 kwietnia 2020 r. sygn. akt I OSK 2909/19).

Organ zatem zawsze powinien w sposób nie budzący wątpliwości wykazać bezzasadność skargi wyjaśniając stronie składającej skargę prawne podstawy tego rozstrzygnięcia. Uzasadnienie zawiadomienia o załatwieniu skargi odgrywa doniosłą rolę, ponieważ warunkuje kontrolę organów nadzoru i kontrolę sprawowaną przez sądy administracyjne. Brak wyczerpującego uzasadnienia faktycznego i prawnego uniemożliwia w istocie czy to nadzorczą, czy też następującą po niej sądową kontrolę legalności takiego aktu (*por.* wyroki WSA: w Bydgoszczy z dnia 5 kwietnia 2011 r. sygn. akt II SA/Bd 199/11; w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 lutego 2015 r. sygn. akt II SA/Go 881/14, w Szczecinie z dnia 14 maja 2020 r. sygn. akt II SA/Sz 23/20 oraz w Gdańsku z dnia 10 lutego 2022 r. sygn. akt III SA/Gd 626/21).

Przechodząc na grunt uchwały Nr LIII/328/23 Rady Gminy Wilga z dnia 27 lipca 2023 roku w *sprawie rozpatrzenia skargi na działanie Wójta Gminy Wilga*, Wojewoda Mazowiecki stwierdził oczywiste i istotne odbieganie uchwały od wzorca ustanowionego w art. 237 § 3 oraz art. 238 § 1 k.p.a.. Z uwagi na uznanie skargi w całości za bezzasadną przedmiotowa uchwała powinna zawierać wyczerpujące uzasadnienie faktyczne i prawne, jak również pouczenie o treści art. 239 k.p.a. Uzasadnienie badanej uchwały nie zawiera tymczasem obu wymaganych przepisami prawa elementów, przy czym brak prawidłowego uzasadnienia faktycznego i prawnego stanowi o istotnym naruszeniu prawa przez uchwałę.

Na wstępie uzasadnienia załączonego do podjętego w sprawie rozstrzygnięcia Rada Gminy Wilga powołuje przepis kompetencyjny wskazujący organ właściwy do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Następnie przedstawiono pokrótce chronologiczny przebieg czynności, jakie zostały podjęte w odniesieniu do otrzymanej skargi.

W dalszej kolejności uzasadnienie stanowi zbiór informacji dotyczących rozpatrzenia skargi przez Komisję Skarg, Wniosków i Petycji wraz z opisem poczynionych przez komisję ustaleń przedstawionych Radzie w formie opinii. Ustalenia te zostały zrelacjonowane w treści uzasadnienia w bardzo skrótowy sposób, bez przedstawienia szczegółów stanu faktycznego, kryteriów dokonanej oceny zebranego materiału dowodowego, a także wyjaśnienia stanu prawnego, w oparciu o który dokonano rozpatrzenia skargi.

W podsumowaniu uzasadnienia wskazano co prawda, że Rada podziela ustalenia dokonane w toku posiedzeń Komisji Skarg, Wniosków i Petycji i przyjmuje je za własne. Cały wywód zamknięto jednak jednozdaniową konkluzją, iż w ocenie Rady Gminy w świetle zgromadzonych dowodów po zapoznaniu się ze sprawą skargę uznano za bezzasadną.

Analiza uzasadnienia badanej uchwały wykazuje, iż jest ono wyjątkowo lakoniczne i ogólne, pomimo iż uchwała uznaje wniesioną skargę w całości za bezzasadną. Uzasadnienie nie spełnia ustawowych wymogów, gdyż nie przedstawia szczegółów ustalonego stanu faktycznego, nie odnosi się do zebranego materiału dowodowego ani wyników jego oceny, jak również nie wyjaśnia wyczerpująco przesłanek dokonanego rozstrzygnięcia.

Przedmiotowa uchwała nie zawiera ponadto żadnego uzasadnienia prawnego, wskazującego na prawne argumenty podjętego przez radę rozstrzygnięcia. Organ stanowiący nie pokusił się bowiem o wskazanie konkretnych podstaw prawnych rozstrzygnięcia, tj. przepisów powszechnie obowiązującego prawa, które uzasadniają stanowisko Rady uznające podniesione w skardze zarzuty za bezzasadne (w tym przepisów regulujących godziny urzędowania Urzędu Gminy oraz Wójta). W ocenie organu nadzoru takie uzasadnienie nie wyczerpuje dyspozycji zawartej w art. 238 § 1 k.p.a.

Wojewoda Mazowiecki nie neguje w tym miejscu samej praktyki formułowania uzasadnienia uchwały w przedmiocie rozpatrzenia skargi poprzez odwołanie się do ustaleń poczynionych przez Komisję Skarg, Wniosków i Petycji, a następnie zastrzeżenie, że Rada Gminy podziela te ustalenia i przyjmuje je za własne. W takim jednak przypadku to część uzasadnienia uchwały, stanowiąca relację z ustaleń komisji, powinna odpowiadać wymogom dotyczącym zawiadomienia o odmownym załatwieniu skargi, a więc zawierać wyczerpujące uzasadnienie faktyczne i prawne zajętego przez organ stanowiska, czego zabrakło w niniejszej sprawie.

Tak ogólne i lakoniczne uzasadnienie – kładące nacisk w istocie wyłącznie na zrelacjonowanie dotychczasowego przebiegu postępowania skargowego – nie przedstawiające wyczerpująco stanu faktycznego sprawy oraz motywów, które legły u podstaw stanowiska organu rozpatrującego skargę, z jednoczesnym wskazaniem zastosowanych w sprawie przepisów prawa (nie wyłącznie o charakterze kompetencyjnym), należy uznać za wadliwe i w oczywisty sposób nie spełniające wymogów nałożonych dyspozycją art. 237

§ 3 w związku z art. 238 § 1 k.p.a., a w konsekwencji sprzeczne z tymi przepisami.

Z uwagi na powyższe stwierdzić należało, że uchwała Nr LIII/329/23 Rady Gminy Wilga z dnia 27 lipca 2023 r. w *sprawie rozpatrzenia skargi na działanie Wójta Gminy Wilga* istotnie narusza prawo i jako taka winna być usunięta z obrotu prawnego.

Na marginesie wskazać także należy, iż w rozpatrzenie skargi w niniejszej sprawie nastąpiło z przekroczeniem ustawowego terminu określonego w art. 237 § 1 k.p.a., w myśl którego organ właściwy do załatwienia skargi powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki, nie później niż w ciągu miesiąca. Termin ten może być przedłużony na podstawie art. 237 § 4 k.p.a., stanowiącego, iż „w razie niezakończono skargi w terminie określonym w § 1 stosuje się przepisy art. 36-38”. Organ właściwy do załatwienia skargi obowiązany jest jednak zawiadomić skarżącego o uchybieniu terminu, podając przy tym przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia skargi oraz pouczając skarżącego o prawie do wniesienia ponaglenia.

Z dokumentacji udostępnionej przez Gminę Wilga przy piśmie z dnia 24 sierpnia 2023 r. znak: RG.1510.2.2.2023 wynika, że przekazaną przez Wojewodę Mazowieckiego zgodnie z właściwością skargę Rada Gminy otrzymała w dniu 28 grudnia 2022 r. Termin do jej załatwienia upływał zatem w dniu 28 stycznia 2023 r. Przewodnicząca Rady Gminy wyjaśniła, iż skarga nie została rozpatrzona w ustawowym terminie, zaś skarżący został poinformowany pismem nr RG.0004.76.2023 z dnia 5 stycznia 2023 r. o przekazaniu sprawy do Komisji Skarg, Wniosków i Petycji. Skarżący wielokrotnie był ponadto informowany ustnie i telefonicznie o przyczynie wydłużenia sprawy oraz o bieżącym toku postępowania.

Powyższe oznacza, iż termin załatwienia skargi nie został w przedmiotowej sprawie w prawidłowy sposób przedłużony. Zgodnie z brzmieniem art. 36 § 2 k.p.a. zawiadomienie skarżącego o uchybieniu terminu powinno podawać przyczynę zwłoki, wskazywać nowy termin załatwienia skargi oraz zawierać pouczenie skarżącego o prawie do wniesienia ponaglenia. Ze względu na wyrażoną w art. 14 k.p.a. zasadę pisemności postępowania zawiadomienie takie należy doręczyć skarżącemu na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej. Przyjęty przez Radę Gminy sposób ustnego informowania skarżącego o stanie sprawy wszczętej złożoną przez niego skargą w żaden sposób nie był zatem wystarczający i nie może być dalej stosowany w praktyce działania Rady Gminy Wilga.

Podjętą przedmiotową uchwałę, Rada Gminy Wilga naruszyła przepisy prawa również w wyżej wskazanym zakresie, przy czym naruszenie to nie miało charakteru istotnego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za moim pośrednictwem.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze z dniem jego doręczenia wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Tobiasz Bocheński

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/