



Warszawa, 28 lipca 2022 r.

WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-S.4131.8.2022

Rada Gminy Wilga
ul. Warszawska 38
08-470 Wilga

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLIII/259/22 Rady Gminy Wilga z dnia 21 czerwca 2022 r. w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność Wójta Gminy Wilga skarżącego Grzegorza Leśniaka.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 21 czerwca 2022 r. Rada Gminy Wilga podjęła uchwałę Nr XLIII/259/22 w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność Wójta Gminy Wilga skarżącego Grzegorza Leśniaka. Jako podstawę prawną uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.), dalej – u.s.g., oraz art. 229 pkt 3 w związku z art. 238 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 735 z późn. zm.), dalej – k.p.a.

Uchwała wraz z uzasadnieniem została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu w dniu 30 czerwca 2022 r. Pismem z dnia 22 lipca 2022 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w stosunku do uchwały. W wyniku przeprowadzonego postępowania organ nadzoru uznał, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 237 § 1 k.p.a. z powodów przedstawionych poniżej.

Zgodnie z brzmieniem § 1 przedmiotowej uchwały, Rada Gminy Wilga uznała skargę Pana Grzegorza Leśniaka na działalność Wójta Gminy Wilga za całkowicie bezzasadną z przyczyn wskazanych w uzasadnieniu stanowiącym załącznik do uchwały.

Jak wskazano w uzasadnieniu uchwały, Rada Gminy Wilga otrzymała skargę Pana Grzegorza Leśniaka, wniesioną pierwotnie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Siedlcach, w dniu 21 października 2021 r. W dniu 1 grudnia 2021 r. odbyło się posiedzenie Komisji Skarg, Wniosków i Petycji, którego przedmiotem było rozpatrzenie wniesionej skargi. Po zapoznaniu się z aktami sprawy, wyjaśnieniami Wójta Gminy Wilga, a także przedstawioną przez Przewodniczącego Komisji opinią prawną, Komisja uznała, że Wójt Gminy Wilga nie zaniechał swoich czynności, gdyż wydał decyzję o podatku rolnym zgodnie z Ordynacją podatkową i na podstawie obowiązujących przepisów prawa. Ustalono także, iż Urząd nie wydał skarżącemu odmowy o wydaniu takiego zaświadczenia, od którego mógłby się odwołać (cyt. za uzasadnieniem uchwały) do organu wyższej instancji. Pomimo tego skarżący złożył odpowiednie pismo w Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Siedlcach i tym samym skorzystał z możliwości odwołania się od decyzji Wójta Gminy Wilga.

Następnie w dniu 19 kwietnia 2022 r. skarżący złożył pismo, w którym wycofał złożoną skargę z uwagi na porozumienie się ze stronami sporu, jak również zadeklarował wycofanie innych skarg z szeregu instytucji. Pomimo otrzymania pisma skarżącego zawierającego wycofanie skargi, Rada Gminy Wilga na posiedzeniu w dniu 21 czerwca 2022 r. pochyliła się nad złożoną pierwotnie skargą i po jej rozpatrzeniu zajęła merytoryczne stanowisko w postaci uznania jej za bezzasadną z uwagi na fakt, że przed jej złożeniem nie skorzystano z możliwości wcześniejszych negocjacji bądź mediacji pomiędzy stronami, a zatem skarga była przedwczesna.

Zgodnie z art. 237 § 1 k.p.a. organ właściwy do załatwienia skargi powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca. Przepis art. 237 § 3 k.p.a. nakazuje organowi właściwemu do załatwienia skargi, zawiadomić skarżącego o sposobie jej załatwienia, a przepis art. 238 § 1 k.p.a. stanowi, 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 lub, jeżeli zawiadomienie sporządzone zostało w formie dokumentu elektronicznego, powinno być opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu. Zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi powinno zawierać ponadto uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o treści art. 239*”. Z kolei w myśl art. 239 § 1 k.p.a. 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 świetle powyższych przepisów, a zwłaszcza art. 237 § 1 k.p.a., stwierdzić należy, iż organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ma obowiązek zająć się otrzymaną skargą i ją załatwić bez zbędnej zwłoki, a zatem najszybciej jak to będzie możliwe, a w każdym razie nie później niż w ciągu jednego miesiąca. Przez załatwienie skargi należy rozumieć

podjęcie czynności wewnętrznych zmierzających do wszechstronnego wyjaśnienia sprawy będącej przyczyną skargi, a w konsekwencji ustalenie zasadności lub nietrafności zarzutów skargi, co następuje finalnie w postaci podjęcia przez organ stanowiący stosownej uchwały. Wynik rozpatrzenia skargi powinien być przedłożony skarżącemu w formie zawiadomienia (stanowiącego zwyczajowo uzasadnienie do uchwały), którego treść szczegółowo określają przepisy o randze ustawowej.

Termin załatwienia skargi może zostać przedłużony na podstawie art. 237 § 4 k.p.a., który stanowi, że „w razie niezakończoności skargi w terminie określonym w § 1 stosuje się przepisy art. 36-38”. W rezultacie organ rozpatrujący skargę obowiązany jest zawiadomić skarżącego o uchybieniu terminu podając przy tym przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia skargi oraz pouczając skarżącego o prawie do wniesienia ponaglenia. Zaznaczyć należy, że obowiązek ten ciąży na organie nawet wówczas, gdy zwłoka w załatwieniu skargi nastąpiła z przyczyn od niego niezależnych.

Wskazać należy, że maksymalny jednomiesięczny termin załatwienia skargi ma charakter instrukcyjny dla organu rozpatrującego (w tym przypadku rady gminy). Uchybienie temu terminowi nie pozbawia tego organu prawa do załatwienia skargi. Choć nowy termin załatwienia skargi może zostać wyznaczony dowolnie, to jednak organ powinien się tu kierować dyrektywą płynącą z zasady szybkości postępowania.

Z regulacji ustawowej postępowania skargowego wynika zatem, iż załatwienie skargi przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, co wyraża się w podjęciu stosownej uchwały o uznaniu (zarzutów) skargi za zasadne bądź nie, choć powinno nastąpić – co do zasady – nie później niż po upływie miesiąca od otrzymania skargi, jest możliwe tak długo, jak długo istnieje przedmiot prowadzonego postępowania, czyli zawarte w treści skargi żądanie ustosunkowania się do jej zarzutów. Przy zachowaniu ustawowych przesłanek organ rozpatrujący może wyznaczyć nowy termin rozpatrzenia skargi i do upływu nowo wyznaczonego terminu powinien albo podjąć uchwałę w przedmiocie złożonej skargi, albo ponownie skorzystać z trybu wskazanego w art. 36-38 k.p.a. i wyznaczyć kolejny termin załatwienia skargi. Jest to typowy tryb procedowania skarg składanych na podstawie przepisów k.p.a., znajdujący oparcie w przepisach powszechnie obowiązujących oraz nie budzący większych wątpliwości natury prawnej.

Z odmienną sytuacją mamy jednak do czynienia w przypadku, gdy w trakcie toczącego się postępowania skargowego, zanim dojdzie do podjęcia uchwały w przedmiocie rozpatrzenia skargi, wnoszący wycofa swoją skargę, a wraz z nią żądanie ustosunkowania się do jej zarzutów. Wycofanie skargi przez skarżącego powoduje, iż znika przedmiot prowadzonego postępowania, skarżący odstępuje od formułowania zarzutów pod adresem skarżonego podmiotu, a także od żądania ustosunkowania się organu rozpatrującego do ich treści. Przepis art. 237 § 1 k.p.a. wyraźnie wskazuje, że załatwieniu podlega skarga, czyli podanie wniesione w takim charakterze przez skarżącego i cały czas przez niego popierane.

W przypadku wycofania skargi przez wnoszącego znika substrat, który mógłby stanowić przedmiot postępowania skargowego, zaś samo dalsze postępowanie staje się zbędne. Nie ma już zarzutów podnoszonych pod adresem skarżonego podmiotu i nieaktualne staje się żądanie ustosunkowania się do tych zarzutów.

W tej sytuacji – w braku szczegółowych przepisów prawnych, które odrębnie regulowałyby sposób postępowania organu rozpatrującego skargę – jedynym uzasadnionym prawnie rozwiązaniem pozostaje odstąpienie organu (w tym przypadku rady gminy) od podejmowania dalszych czynności w ramach postępowania skargowego, tak jakby skarga nigdy nie została złożona. Skoro nie ma skargi, która podlegałaby załatwieniu, nie ma podstaw do zastosowania art. 237 § 1 k.p.a., na podstawie którego skargi podlegają załatwieniu bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca.

Wycofanie skargi powoduje zatem odpadnięcie przesłanki faktycznej do podjęcia uchwały przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego o sposobie rozpatrzenia tejże skargi, przesądzając w ten sposób o niedopuszczalności takiej uchwały. W żaden sposób nie może natomiast skutkować wyrażeniem merytorycznego stanowiska w sprawie w postaci uznania skargi za bezzasadną z powodu jej przedwczesności, ponieważ żaden przepis prawa powszechnie obowiązującego nie nakłada obowiązku wyczerpania jakiegokolwiek drogi instancyjnej przed wniesieniem skargi do właściwego organu. Ponadto podjęcie uchwały zawierającej merytoryczne rozstrzygnięcie w przedmiocie zasadności skargi, może nastąpić jedynie w oparciu o okoliczności związane bezpośrednio z podnoszonymi w niej zarzutami, które zostają ocenione przez organ rozpatrujący jako zasadne bądź nie, a nie w odniesieniu do faktu wycofania skargi i stwierdzenia na tej podstawie jej przedwczesności.

W związku z powyższym należało uznać, iż podjęcie przedmiotowej uchwały przez Radę Gminy Wilga po upływie ponad 2 miesięcy od dnia wycofania skargi przez wnoszącego, Pana Grzegorza Leśniaka, nastąpiło z istotnym naruszeniem prawa, a mianowicie art. 237 § 1 k.p.a.

Na marginesie powyższych rozważań, wskazać wypada na pozostałe mankamenty uchwały Nr XLIII/259/22 Rady Gminy Wilga *w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność Wójta Gminy Wilga skarżącego Grzegorza Leśniaka*, które w świetle dokonanych już ustaleń nie mają jednak decydującego wpływu na ocenę zgodności z prawem przedmiotowej uchwały.

Jak wynika z przytoczonych w niniejszym uzasadnieniu przepisów k.p.a., organ podejmujący uchwałę w sprawie odmownego rozpatrzenia skargi na działalność organu wykonawczego gminy ma obowiązek sporządzenia zawiadomienia (art. 237 § 3 k.p.a.), które oprócz standardowych składników (art. 238 § 1 zd. pierwsze k.p.a.), będzie zawierało dodatkowo dwa ważne elementy w postaci: 1/ wyczerpującego uzasadnienia, obejmującego zarówno jego część faktyczną, jak i prawną, oraz 2/ pouczenia o treści art. 239 k.p.a.

W tym miejscu podkreślić należy, iż przedstawienie w uchwale rady gminy o uznaniu skargi na działalność wójta za bezzasadną prawidłowego i wyczerpującego uzasadnienia

w rozumieniu art. 238 § 1 k.p.a. jest wymogiem szczególnie istotnym z punktu widzenia prawa. Tylko takie uzasadnienie pozwala bowiem skarżącemu poznać szczegółowe motywy, którymi kierował się organ rozpoznający skargę przy rozważaniu całokształtu zebranego w sprawie 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. Podobnie zawarcie w zawiadomieniu o negatywnym rozpatrzeniu skargi, pouczenia o treści art. 239 k.p.a. jest kolejnym istotnym z punktu widzenia prawa wymogiem, podlegającym uwzględnieniu przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Wynika to z faktu, iż jedyną prawnie dopuszczalną formą wyrażenia niezadowolenia z odmownego rozpatrzenia skargi jest ponowienie tejże przez skarżącego, do czego wprost nawiązuje art. 239 k.p.a.

Porównując przedmiotową uchwałę ze wzorcem ustanowionym w art. 237 § 3 oraz art. 238 § 1 k.p.a., stwierdzić należy oczywiste i istotne odbieganie uchwały od tego wzorca. Z uwagi na uznanie skargi za bezzasadną uchwała powinna zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o treści art. 239 k.p.a. Uzasadnienie badanej uchwały nie zawiera tymczasem większości elementów wymaganych przepisami prawa.

W uzasadnieniu podjętej uchwały Rada Gminy Wilga przedstawiła jedynie pokrótce chronologiczny przebieg zdarzeń, jakie miały miejsce w odniesieniu do otrzymanego pisma Pana Grzegorza Leśniaka, nie wskazując jednakże ani dowodów na wskazywane przez siebie fakty, ani uzasadnienia prawnego do zajętego stanowiska, ani wreszcie pouczenia o treści art. 239 k.p.a. Jak wykazano powyżej są to uchybienia szczególnie istotne z punktu widzenia art. 237 § 3 oraz art. 238 § 1 k.p.a., które same w sobie mogłyby przesądzić o niezgodności przedmiotowej uchwały z przepisami obowiązującego prawa, gdyby nie fakt, iż zgodnie z art. 237 § k.p.a. uchwała w ogóle nie powinna była zostać podjęta.

Nie bez znaczenia dla niniejszej sprawy pozostaje wreszcie kwestia terminu, w jakim doszło do ostatecznego załatwienia skargi. Jak wskazano powyżej, skarga Pana Grzegorza Leśniaka wpłynęła do Rady Gminy Wilga w dniu 21 października 2021 r. W myśl cytowanego przepisu art. 237 § 1 k.p.a. skarga winna być rozpatrzona bez zbędnej zwłoki, nie później niż w ciągu miesiąca. Podstawowy termin załatwienia skargi upływał zatem w przedmiotowej sprawie w dniu 21 listopada 2021 r. Pomimo tego posiedzenie właściwej do rozpatrzenia skargi Komisji Skarg, Wniosków i Petycji, odbyło się dopiero w dniu 1 grudnia 2021 r. Co więcej, pomimo dokonania stosownych ustaleń przez Komisję, Rada Gminy Wilga ponad 6 miesięcy zwlekała z podjęciem stosownej uchwały, co finalnie nastąpiło w dniu 21 czerwca 2022 r. Jak się okazało, w międzyczasie doszło do istotnej zmiany stanu faktycznego i wycofania w dniu 19 kwietnia 2022 r. skargi przez wnoszącego, która to okoliczność uczyniła zbędnym podejmowanie uchwały w ogóle, co jednak umknęło uwadze Rady Gminy i w konsekwencji nie przeszkodziło w podjęciu uchwały z naruszeniem art. 237 § 1 k.p.a.

W tej sytuacji wskazać należy, iż Rada Gminy Wilga miała prawo przedłużyć ustawowy jednomiesięczny termin załatwienia skargi w trybie określonym w art. 237 § 4 k.p.a. W konsekwencji organ stanowiący obowiązany był zawiadomić skarżącego o uchybieniu terminu podając przy tym przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia skargi oraz pouczając skarżącego o prawie do wniesienia ponaglenia. Niezrozumiałe natomiast pozostaje tak dalekie odwołanie w czasie skierowania skargi pod obrady Rady Gminy, w momencie, w którym skarga była już przedmiotem posiedzenia Komisji Skarg, Wniosków i Petycji. Gdyby organ stanowiący Gminy Wilga zdążył podjąć przedmiotową uchwałę przed dniem 19 kwietnia 2022 r., nie byłoby podstaw do formułowania zarzutu istotnego naruszenia art. 237 § 1 k.p.a. Natomiast doprowadzenie do sytuacji, w której skarżący wycofuje wniesioną przez siebie skargę jeszcze przed podjęciem stosownej uchwały przez Radę Gminy, w świetle wskazanego przepisu musi zostać jednoznacznie ocenione jako przesłanka negatywna do kontynuowania postępowania skargowego oraz okoliczność wyłączająca zajęcie przez organ stanowiący merytorycznego stanowiska w sprawie skargi w postaci uchwały.

Wskazując na powyższe stwierdzić należy, że przedmiotowa uchwała Rady Gminy Wilga istotnie narusza prawo i jako taka winna być usunięta z obrotu prawnego.

Na podstawie art. 98 ust. 1 u.s.g. Gminie Wilga przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z powodu niezgodności z prawem niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego. Skargę wnosi się za moim pośrednictwem w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia.

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

Konstanty Radziwiłł

Wojewoda Mazowiecki

/podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym
weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/