



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 19 lutego 2024 r.

WNP-I.4131.22.2024

Rada Miasta Kobyłka

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572, 1463 i 1688)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Miasta Kobyłka Nr LXXIV/606/2024 z dnia 31 stycznia 2024 r. w sprawie przekazania części skargi według właściwości oraz przedłużenia terminu rozpatrzenia skargi na działalność Burmistrza Miasta Kobyłka w pozostałym zakresie, w części, tj. w odniesieniu do ustaleń zawartych w § 1 uchwały.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się 31 stycznia 2024 r. Rada Miasta Kobyłka podjęła uchwałę Nr LXXIV/606/2024 w sprawie przekazania części skargi według właściwości oraz przedłużenia terminu rozpatrzenia skargi na działalność Burmistrza Miasta Kobyłka w pozostałym zakresie.

Postanowienia uchwały budziły zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miasta Kobyłka zawiadomienia w dniu 12 lutego 2024 r. znak: WNP-I.4131.22.2024.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do przyjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie, w związku z powyższym uznano za zasadne stwierdzenie nieważności uchwały w części wskazanej w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Analizując treść przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż przekazanie pisma Skarżącego z 15 stycznia 2024 r. do Wojewody na podstawie art. 231 § 1 ustawy z dnia

14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775, z późn. zm.), zwanej dalej: „k.p.a.”, stanowi istotne naruszenie prawa.

Ustawa o samorządzie gminnym nie określa rodzaju naruszeń, które należy zakwalifikować do istotnego naruszenia prawa. Jednakże w doktrynie i w orzecznictwie przyjmuje się, że istotne naruszenie prawa to uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do takich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał, powodujące pozostawanie uchwały w sprzeczności z określonym przepisem prawnym (por. M. Stahl, Z. Kmiecik, „Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny”, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101, 102). W judykaturze za istotne naruszenie prawa, będące podstawą do stwierdzenia nieważności aktu, uznaje się w szczególności: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 lutego 1998 r., sygn. II SA/Wr 1459/97; z 8 lutego 1996 r., sygn. SA/Gd 327/95). Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część, nie wywołuje skutków prawnych od samego początku.

Podstawę prawną uchwały stanowiły m.in. art. 229 pkt 1 i 3, art. 231 § 1 k.p.a.

W § 1 kwestionowanej uchwały Rada Miasta Kobyłka uznała się za niewłaściwą do rozpatrzenia skargi z 15 stycznia 2024 r. w sprawie stanu dróg gminnych na terenie Miasta Kobyłka oraz ich utrzymania, w części dotyczącej zarzutów zawartych w pkt 1 skargi, skierowanych pod adresem Rady Miasta Kobyłka i odnoszących się do braku lub niedostatecznej skali inwestycji w zakresie budowy dróg (ust. 1). Skargę w części, o której mowa w ust. 1 uchwały Rada Miasta postanowiła przekazać do Wojewody Mazowieckiego, uznając, iż Wojewoda jest organem właściwym do jej rozpatrzenia (ust. 2).

Zgodnie z art. 229 pkt 1 i 3 k.p.a. jeżeli przepisy nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, jest organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności: rady gminy, rady powiatu i sejmiku województwa - wojewoda, a w zakresie spraw finansowych - regionalna izba obrachunkowa (pkt 1); wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych,

z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2 - rada gminy (pkt 3). Z przepisu art. 229 pkt 1 – 4 k.p.a. wynika, że kompetencja rady gminy (rady powiatu i sejmiku województwa) do rozpatrywania skarg dotyczy nie tylko działalności organów wykonawczych (jedno- czy wieloosobowych) i samorządowych jednostek organizacyjnych, lecz także skarg na poszczególnych członków organów wykonawczych (starosta, marszałek województwa) i kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego władny jest zajmować się przy tym jedynie sprawami z zakresu zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego.

Stosownie do brzmienia art. 231 § 1 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.

W tym miejscu zaznaczyć należy, iż treść skargi, będącej przedmiotem kwestionowanej uchwały, została przekazana przez Skarżącego równoległe do Wojewody (drogą elektroniczną w dniu 15 stycznia 2024 r.) oraz do Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady Miasta Kobyłka. Pismem z 18 stycznia 2024 r. organ nadzoru poinformował Skarżącego o braku właściwości Wojewody do rozpatrzenia zarzutów zawartych w ww. skardze.

Z treści skargi z 15 stycznia 2024 r. wynika, iż zarzuty zawarte w pkt 1 skargi odnoszą się do braku lub niedostatecznej skali inwestycji na terenie Miasta Kobyłka. Kwestie te należą do obowiązków zarządcy dróg, którym zgodnie z art. 19 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 645, z późn. zm.) dla dróg gminnych jest wójt (burmistrz, prezydent miasta), nie zaś Rady Miasta. Jak już wyżej wskazano organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności wójta (burmistrza lub prezydenta miast) i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych jest, z wyjątkiem spraw należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, co do zasady rada gminy, wobec czego adresatem skargi na działalność Burmistrza Miasta Kobyłka powinna być Rada Miasta Kobyłka. Organ nadzoru wskazuje, iż o kwalifikacji pisma i ustaleniu właściwości organu decyduje treść pisma, nie zaś sama forma, czy też swoboda wnioskodawcy w nadawaniu tytułów pismom kierowanym do organów. Błędne zatytułowanie pisma, bądź błędne oznaczenie adresata (organu) jako właściwego w sprawie, nie zwalnia organu rozpatrującego skargę od zbadania właściwości.

Przywołany wyżej art. 229 pkt 3 k.p.a. ma zastosowanie jedynie w sytuacjach, gdy nie zachodzi tryb szczególny, tzn. jeżeli przepisy szczególne nie określają innych form lub procedur postępowania. Stosownie do brzmienia art. 227 k.p.a. przedmiotem skargi

składanej w oparciu o tę ustawę 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.

Wskazuję, iż kwestia przeznaczenia przez organ gminy środków na inwestycje związane z infrastrukturą drogową pozostaje również poza kompetencją organu nadzoru. Zaznaczyć należy, iż kompetencje nadzorcze wojewody zostały określone w Rozdziale 10 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z art. 85 tej ustawy nadzór wojewody nad działalnością gminną sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem. Wymóg zgodności z prawem oznacza, że działalność samorządu oceniana jest pod kątem przestrzegania przepisów powszechnie obowiązujących, mających charakter zarówno ustrojowy, jak i materialny czy proceduralny. Organy nadzoru mogą wkraczać w działalność gminną tylko w przypadkach określonych ustawami. Dodać należy, iż nadzór wojewody jest szczególnym rodzajem ingerencji organów administracji publicznej w działalność samorządową, mającą na celu jej weryfikację. Organ nadzoru nie jest zatem właściwy do oceny celowości, rzetelności i gospodarności określonego przedsięwzięcia, w tym dotyczącego poprawy infrastruktury drogowej w gminie, a także stanu utrzymania dróg położonych na terenie Miasta Kobyłka.

Organ nadzoru zaznacza, iż w postępowaniu skargowym obowiązuje zasada prowadzenia tego postępowania w ramach właściwości danego organu ustalonej stosownie do przedmiotu skargi. Uprawnienie rady gminy do rozpatrzenia skargi na działalność organu wykonawczego gminy, a z taką skargą mamy do czynienia w przedmiotowej sprawie, nie ma charakteru nieograniczonego. O tym, jak daleko sięgają kompetencje rady gminy w tym przedmiocie, decyduje przede wszystkim zakres przedmiotowy uregulowania objętego Rozdziałem 2 Działu VIII kpa. Na określenie tego zakresu składają się przesłanki pozytywne wskazane w art. 227 k.p.a. oraz przesłanki negatywne, wynikające z art. 233 -236 k.p.a. Natomiast stosownie do art. 233 k.p.a. skarga w sprawie indywidualnej, która nie była i nie jest przedmiotem postępowania administracyjnego, powoduje wszczęcie postępowania, jeżeli została złożona przez stronę. Jeżeli skarga taka pochodzi od innej osoby, może spowodować wszczęcie postępowania administracyjnego z urzędu, chyba że przepisy wymagają do wszczęcia postępowania żądania strony. Natomiast w sprawie, w której toczy się postępowanie administracyjne skarga złożona przez stronę podlega rozpatrzeniu w toku postępowania, zgodnie z przepisami kpa, zaś skarga pochodząca od innych osób stanowi materiał, który organ prowadzący postępowanie powinien rozpatrzyć z urzędu (art. 234 k.p.a.). Na podstawie art. 236 § 1 k.p.a., w przypadkach określonych w art. 233 i 234 k.p.a. organem

właściwym do rozpatrzenia skargi jest organ uprawniony do wszczęcia postępowania lub organ, przed którym toczy się postępowanie.

Konkludując powyższy wywód, uznać należy, iż zarzuty zawarte w skardze, w części przekazanej przedmiotową uchwałą do Wojewody, zgodnie z art. 229 pkt 3 k.p.a., podlegają rozpatrzeniu przez Radę Miasta Kobyłka, nie zaś Wojewodę.

Wobec powyższego, stwierdzić należy, iż Rada Miasta podejmując przedmiotową uchwałę naruszyła przepisy art. 229 pkt 1 i 3 oraz 231 § 1 k.p.a. w ten sposób, że nie dokonała rzetelnej analizy merytorycznej zarzutów przedłożonych w skardze z 15 stycznia 2024 r. i tym samym scedowała na Wojewodę obowiązek jej rozpatrzenia w części wskazanej w § 1 ust. 1 uchwały.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały, w części wskazanej w sentencji orzeczenia, co na mocy art. 92 ust. 1 u.s.g. skutkuje wstrzymaniem jej wykonania w tej części, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Miastu przysługuje 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/