



Warszawa, 31 października 2022 r.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

WNP-S.4131.19.2022

## **Rada Gminy Sarnaki**

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2022 r., poz. 559 z późn. zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LIII/289/2022 Rady Gminy w Sarnakach z dnia 28 września 2022 r. *w sprawie rozpatrzenia skargi na sołtysa i radnego.*

#### **Uzasadnienie**

Rada Gminy Sarnaki w dniu 28 września 2022 r. podjęła uchwałę nr LIII/289/2022 *w sprawie rozpatrzenia skargi na sołtysa i radnego*, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 października 2022 r.

W dniu 14 października 2022 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w stosunku do przedmiotowej uchwały. Po zawiadomieniu Rady Gminy o wszczęciu postępowania, do organu nadzoru nie wpłynęła uchwała zmieniająca ani uchylająca kwestionowaną uchwałę. Wpłynęło natomiast pismo zawierające zobowiązanie Rady do zmiany uchwały w zakresie uzasadnienia, w bliżej nieokreślonym terminie.

W przedmiotowej uchwale Rada Gminy Sarnaki rozpatrzyła:

- skargę na radnego - Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej, uznając, że nie podlega ona rozpatrzeniu przez radę,
- skargę na sołtysa sołectwa Stare Mierzvice - uznając ją za zasadną.

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Sarnaki naruszyła prawo w sposób istotny, w niżej wskazanym zakresie:

1. Kwestie dotyczące rozpatrywania skarg zostały uregulowane w Rozdziale 2 Działu VIII ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego ( Dz.U. z 2022 r., poz. 2000), zwanego dalej "k.p.a.", gdzie nie tylko wymieniono organy uprawnione do rozpatrywania skarg (art. 229 k.p.a.), ale także przewidziano określony tryb postępowania.

W tym zakresie ustawodawca zobowiązał organ administracji do niezwłocznego rozpatrzenia skargi oraz - co istotne - sformułował wymogi, jakie musi spełniać zawiadomienie o sposobie jej rozpatrzenia.

Wskazany w podstawie prawnej uchwały przepis art. 229 pkt 3 k.p.a. nie ma zastosowania w sprawie rozpatrzenia skargi na sołtysa, ponieważ sołectwo nie jest jednostką organizacyjną w rozumieniu tego przepisu, ale jednostką pomocniczą, o której mowa w art. 5 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Podkreślić należy, że w polskim systemie prawnym brak przepisu wskazującego organ właściwy do rozpoznawania skarg na działalność jednostek pomocniczych gminy (sołectw, dzielnic, osiedli itp.) oraz ich organów. Sołtys jest organem wykonawczym w sołectwie, na co wskazuje art. 36 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Z kolei art. 35 ust. 3 pkt. 5 ustawy określa, że statut jednostki pomocniczej określa w szczególności *zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej*. Na tej podstawie przyjmuje się, że nadzór nad działalnością organów jednostek pomocniczych w gminie sprawuje rada gminy, ponieważ uchwała ona statut sołectwa. A zatem zgodnie z wolą ustawodawcy kwestia nadzoru nad organami sołectwa winna zostać uregulowana w statucie jednostki pomocniczej (sołectwa).

W Statucie Sołectwa Stare Mierzvice stanowiącym załącznik nr 30 do uchwały Nr XVI/76/2012 Rady Gminy w *Sarnakach* z dnia 30 marca 2012 r. w *sprawie uchwalenia statutów jednostek pomocniczych Gminy Sarnaki* (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2012 r. poz. 5054, z 2017 r. poz. 11682 oraz z 2019 r. poz. 3539) brak jakiegokolwiek regulacji, zawierającej upoważnienie Rady Gminy do rozpatrywania skarg na sołtysa. W związku z tym należy uznać, że Rada Gminy Sarnaki nie posiada kompetencji do rozpatrzenia skargi na działania Sołtysa Sołectwa Stare Mierzvice. Tym samym uchwała Rady Gminy Sarnaki w części dotyczącej rozpatrzenia skargi na sołtysa jest, co do zasady pozbawiona podstaw prawnych.

2. Zgodnie z 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 zatem charakter uproszczony, 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.

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**. Przeprowadzona analiza uzasadnienia przedmiotowej Uchwały Rady Gminy Sarnaki wykazała, iż zawiera ona jedynie zbiór ogólnych informacji dotyczących procedowania skargi (wskazanie, że Komisja Skarg, Wniosków i Petycji Rady Gminy Sarnaki zajmowała się sprawą skargi na posiedzeniu w dniu 30 sierpnia 2022 r.). Brak natomiast:

- a) dokładnego i przedstawionego w sposób zrozumiały opisu stanu faktycznego sprawy w części dotyczącej skargi na sołtysa, oraz skargi na radnego - Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej, tj. informacji, kiedy i do kogo została złożona skarga, co było jej przedmiotem, jakie zarzuty podniósł Skarżący i jakie działania sołtysa i radnego zostały zakwestionowane,
- b) uzasadnienia prawnego stanowiska Rady Gminy odnośnie skargi na sołtysa i przyczyn uznania jej za zasadną,
- c) uzasadnienia prawnego stanowiska Rady Gminy odnośnie skargi na radnego - Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej, i przyczyn uznania jej za niepodlegającą rozpatrzeniu przez Radę Gminy, oraz brak pouczenia o treści art. 239 k.p.a., z uwagi na fakt, iż skarga w tej części nie została uwzględniona.

Pozostawienie skargi bez rozpatrzenia należy zakwalifikować bowiem jako odmowne załatwienie sprawy, a zatem organ obowiązany jest zawiadomić skarżącego o sposobie jej załatwienia, o czym stanowi art. 237 § 3 k.p.a. Zawiadomienie takie, zgodnie z art. 238 § 1 k.p.a. zawierać powinno uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o treści art. 239. Uzasadnienie faktyczne winno wskazywać w szczególności dokładny opis stanu faktycznego sprawy, natomiast prawne - wyjaśnienie podstawy prawnej z przytoczeniem przepisów prawa. W związku z tym w uzasadnieniu powinno znaleźć się nie tylko rzetelne przedstawienie stanu faktycznego sprawy, ale także ocena zebranego materiału dowodowego i wyczerpujące wyjaśnienie przesłanek dokonanego rozstrzygnięcia (uznania skargi za nie podlegającą rozpatrzeniu). Organ musi zawsze w sposób niebudzący wątpliwości wyjaśnić stronie prawne podstawy swego rozstrzygnięcia.

Uzasadnienie uchwały nie wskazuje również daty złożenia skargi, co uniemożliwia organowi nadzoru ocenę, czy skarga została rozpatrzona w ustawowym jednomiesięcznym terminie, wynikającym z przepisu art. 237 § 1 k.p.a.

3. Biorąc zaś pod uwagę kolegialny charakter organu stanowiącego gminy, zasadnym jest twierdzenie, znajdujące poparcie w orzecznictwie, iż zawiadomienie, o którym mowa w art. 237 § 3 k.p.a. przybiera w tym przypadku formę uchwały. W konsekwencji, nie powinno budzić wątpliwości, iż obligatoryjnymi elementami uchwały w sprawie rozpatrzenia skargi są uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o treści art. 239, tj. te elementy, które przewiduje art. 238 § 1 k.p.a. Nie ma przy tym znaczenia, czy elementy te znajdują się w treści uchwały, czy też w odrębnym uzasadnieniu do niej sporządzonym. Tymczasem wyjaśnienia Rady Gminy Sarnaki zawarte w uzasadnieniu do uchwały - co wskazano powyżej - są lakoniczne, nie wynika z nich, jakich ustaleń faktycznych dokonano w toku rozpatrywania skargi, ani też jakie przepisy prawa znalazły zastosowanie w procedurze rozpatrywania sprawy.

W świetle przytoczonych uregulowań stwierdzić należy, że Rada Gminy w Sarnakach podjęła przedmiotową uchwałę z istotnym naruszeniem prawa w wyżej wskazanym zakresie, w związku z tym niezbędne jest wyeliminowanie jej z obiegu prawnego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje Gminie skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia, za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze, z dniem jego doręczenia, wstrzymuje wykonanie uchwały w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z mocy prawa.

*Konstanty Radziwiłł*

Wojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem  
elektronicznym/