



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 22 stycznia 2024 r.

WNP-I.4131.3.2024

Rada Gminy Dobre

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572, 1463 i 1688 – dalej jako „u.s.g.”)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXIX/421/2023 Rady Gminy Dobre z dnia 28 grudnia 2023 r. w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność Wójta Gminy Dobre.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się w dniu 28 grudnia 2023 r. Rada Gminy Dobre podjęła uchwałę Nr XXXIX/421/2023 w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność Wójta Gminy Dobre.

Podstawę prawną uchwały stanowi art. 18 ust. 2 pkt 15 „u.s.g.” w zw. z art. 229 pkt 3, art. 237 oraz art. 238 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r., poz. 775, z późn. zm.) – dalej jako „k.p.a.”

W § 1 uchwały postanowiono o uznaniu za bezzasadną skargę z dnia 6 listopada 2023 r. złożoną przez skarżącą w dniu 10 listopada 2023 r.

Jak wynika z uzasadnienia do uchwały: „w odpowiedzi na skargę z dnia 06 listopada 2023 roku (data wpływu 10 listopada 2023r.) pismo zostało przedstawione na Komisji Skarg, Wniosków i Petycji w dniu 05 grudnia 2023r i Członkowie Komisji przyjęli je do wiadomości.

W związku z niewypracowaniem jednolitego stanowiska, skarga została bez rozpoznania.”.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 10 stycznia 2024 r.

„Na podstawie art. 227 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735), zwanej dalej: „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. Z kolei wniosek, o którym mowa w Dziale VIII „k.p.a.” ma na celu ulepszenie istniejącego stanu rzeczy.” (J. Starościak (w:) E. Iserzon, J. Starościak, Kodeks..., s. 314). W szczególności może się on odnosić do ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności.

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), 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 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. Zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi powszechnej kończące postępowanie ze skargi powszechnej ma postać czynności materialno – technicznej, jednak nie prowadzi do konkretyzacji przez organ administracji określonych przepisami prawa obowiązków i uprawnień strony. Wskazuje reakcję organu na zasygnalizowany w takiej skardze/wniosku problem w jego funkcjonowaniu.

Odnosząc się do kwestii uzasadnienia do uchwały wskazać należy, że zgodnie z art. 238 § 1 „k.p.a.” 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 kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi powinno zawierać ponadto uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o treści art. 239.

Na mocy art. 238 § 1 „k.p.a.” jedynie zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi powinno zawierać ponadto uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o treści art. 239. O takim właśnie uzasadnieniu wypowiedział się NSA w wyroku z 29 kwietnia 2020 r. sygn. akt

I OSK 2909/19, w którym ocenie podlegała, przez pryzmat rozstrzygnięcia nadzorczego, uchwała uznająca skargę za bezzasadną. NSA uznał, iż skarga wniesiona w trybie działu VIII k.p.a. uruchamia jednoinstancyjne postępowanie uproszczone, które kończy się czynnością materialno-techniczną poprzez pisemne zawiadomienie o sposobie rozpoznania skargi przez organ do tego właściwy. Gdy organem tym jest organ kolegialny, czynność taka przybiera formę uchwały takiego organu. Uchwała organu jednostki samorządu terytorialnego podjęta na podstawie art. 227 „k.p.a.” jest taką samą czynnością informującą o sposobie załatwienia skargi, jak czynności innych organów wymienionych w art. 229 „k.p.a.”, którym uchwała nie jest przypisana jako prawna forma działania. (...). Wada – w postaci braku pisemnego uzasadnienia uchwały – nie w każdym przypadku jest wadą istotną, lecz w stanie faktycznym niniejszej sprawy jest taką wadą. (...). Należy też podkreślić, że uzasadnienie wyżej wskazanej uchwały jest szczególnie ważne ponieważ zgodnie wskazuje się w orzecznictwie, że osobie niezadowolonej z odpowiedzi na skargę lub wniosek złożony w trybie rozdziału VIII „k.p.a.” skarga do sądu administracyjnego nie przysługuje (por. m.in. postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego: z 1 grudnia 2017 r., sygn. akt I OSK 2490/17; z 1 marca 2010 r., sygn. akt II OSK 478/09; z 25 lutego 2009 r., sygn. akt II OSK 241/09 - dostępne w internetowej bazie orzeczeń pod adresem <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>). Tym bardziej osoba składająca skargę powinna 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, 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.

Przywołane w treści rozstrzygnięcia nadzorczego uzasadnienie do inkryminowanej uchwały nie spełnia wymogów wskazanych w przepisach oraz wynikających z doktryny i orzecznictwa. Nie wynika z niego jakimi motywami kierował się prawodawca lokalny rozpatrując skargę.

Niezależnie od powyższego, rozstrzygnięcia zawarte w uchwale i uzasadnieniu są wzajemnie sprzeczne. Z treści § 1 uchwały wynika, że Rada Gminy uznała skargę za bezzasadną, zaś w uzasadnieniu zawarto stwierdzenie, że wobec niewypracowania jednolitego stanowiska pozostawia się skargę bez rozpoznania.

W świetle powyższych przepisów oraz przywołanych orzeczeń, Rada Gminy naruszyła prawo w sposób istotny, albowiem w żaden sposób nie uzasadniła braku zasadności skargi.

Niezależnie od powyższego, wzajemna sprzeczność rozstrzygnięć zawartych w uchwale i w uzasadnieniu nie pozwala na jednoznaczne określenie w jaki sposób organ rozpatrzył skargę.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały w całości, co na mocy art. 92 ust. 1 „u.s.g.” skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, na podstawie art. 98 ust. 1 „u.s.g.”, 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/