



## WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, dnia 18 grudnia 2013r.

LEX-O.4131.23.2013.LP

**Rada Gminy Boguty-Pianki**  
**ul. Aleja Papieża Jana Pawła II 45**  
**07-325 Boguty-Pianki**

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2013r. poz. 594 ze zm.)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Rady Gminy Boguty-Pianki Nr 148/XXII/2013 z dnia 12 listopada 2013r. *w sprawie rozpatrzenia skargi Pani Agnieszki Lewandowskiej na Dyrektora Szkoły Podstawowej w Bogutach-Piankach.*

### **Uzasadnienie**

W dniu 12 listopada 2013r. Rada Gminy Boguty-Pianki podjęła uchwałę Nr 148/XXII/2013 *w sprawie rozpatrzenia skargi Pani Agnieszki Lewandowskiej na Dyrektora Szkoły Podstawowej w Bogutach-Piankach.* Jako podstawę prawną Rada Gminy wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy *o samorządzie gminnym* oraz art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2013r., poz. 267 ze zm.). Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu jako organowi nadzoru w dniu 20 listopada 2013r. W toku kontroli legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż narusza ona obowiązujące przepisy prawa w sposób istotny, zgodnie z argumentacją przytoczoną poniżej.

Skarga na Dyrektora Szkoły Podstawowej w Bogutach-Piankach złożona przez Panią Agnieszkę Lewandowską do Wójta Gminy Boguty-Pianki została zgodnie z brzmieniem art. 229 pkt 3 *Kodeksu postępowania administracyjnego* przekazana do rozpatrzenia przez Radę Gminy. Na mocy uchwały Nr 148/XXII/2013 Rady Gminy Boguty-Pianki skarga została uznana za bezzasadną.

Art. 238 § 1 *Kodeksu postępowania administracyjnego* stwierdza, 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 uzasadnienia faktyczne i prawne oraz pouczenie o treści art. 239. Tenże artykuł normuje, że 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. Należy więc

uznać, że uchwała Rady Gminy Nr 148/XXII/2013 w sprawie rozpatrzenia skargi będąca jednocześnie formą zawiadomienia o odmownym załatwieniu skargi powinna zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne oraz wspomniane wyżej pouczenie dotyczące art. 239. Jak wynika z analizy treści uchwały Rada Gminy w § 1 orzekła, po zapoznaniu się z opinią Komisji Rewizyjnej, o uznaniu skargi za bezzasadną. W uchwale § 2 opisała zarzuty zawarte w skardze oraz stanowisko o jej bezzasadności połączone ze wskazaniem postępowania cywilnego jako właściwej drogi do rozpatrzenia sprawy. Organ nadzoru stwierdza, że treści zawarte w uchwale nie wypełniają dyspozycji art. 238 § 1 *Kodeksu postępowania administracyjnego* w zakresie obowiązku zawarcia uzasadnienia faktycznego i prawnego oraz pouczenia o treści art. 239.

Zgodnie z brzmieniem art. 7 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Art. 7 *Kodeksu postępowania administracyjnego* formułuje zasadę prawdy obiektywnej normując, że: *w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli.* Natomiast art. 77 *Kodeksu postępowania administracyjnego* stwierdza, że organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzeć cały materiał dowodowy. Należy więc uznać, że opisane powyżej unormowania w sposób nie budzący wątpliwości formułują obowiązek dokładnego wyjaśnienia zarzutów skargi, przez Radę Gminy, którego dowodem będzie uzasadnienie faktyczne i prawne zawierające szczegółowe przedstawienie faktów, norm prawnych, okoliczności oraz argumentacji stanowiska organu. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 17 września 2009 r. rozpatrując skargę wojewody na uchwałę rady miasta w sprawie skargi na działalność burmistrza stwierdził: *organ nie przedstawił w szczególności okoliczności, jakimi kierował się przy rozpoznawaniu skargi, ani motywów, które legły u podstaw jego stanowiska. Nie omówił też zastosowanych w sprawie przepisów prawa. Uzasadnienie zawiadomienia jest zbyt ogólne, zabrakło w nim w szczególności ustosunkowania się Rady do poszczególnych zarzutów zawartych w skardze R.E. oraz wskazania toku myślowego prowadzącego do uznania, że jej skarga na działalność Burmistrza jest niezasadna. Niejasny jest również zwrot, że skarga "nie zasługuje na uwzględnienie co do zasady". Argumenty rozstrzygnięcia Rada przedstawiła hasłowo i zbyt lakonicznie. Tymczasem w orzecznictwie podkreśla się, że uzasadnienie odgrywa doniosłą rolę, ponieważ warunkuje kontrolę organów nadzoru i kontrolę sprawowaną przez sądownictwo administracyjne (wyrok WSA w Łodzi z 31 marca 2009r., sygn. akt II SA/Łd 166/09). Wynika zatem z tego, że powinno ono wyczerpująco omawiać zarówno stan faktyczny sprawy, przepisy prawne będące podstawą rozstrzygnięcia, jak i argumentację zajętego przez organ stanowiska (por. również rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 5 lipca 2010r. Nr NK4.SA.0911/58/10, rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 29 grudnia 2008r. Nr NK.II.KK.0911-196/08, rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego z dnia 27 stycznia 2012r. Nr PNK-I.4131.41.2012 oraz rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 22 grudnia 2011r. Nr LEX-O.4141.175.2011.MZ)*

Wskazać również należy na naruszenie przez Radę Gminy unormowań Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „*Zasad techniki prawodawczej*” (Dz. U. Nr 100, poz. 908 – dalej ZTP). § 5 ZTP normuje, że przepisy ustawy redaguje się zwięźle i syntetycznie, unikając nadmiernej szczegółowości, a zarazem w sposób, w jaki opisuje się typowe sytuacje występujące w dziedzinie spraw regulowanych tą ustawą. Natomiast § 11 Rozporządzenia stwierdza: *w ustawie nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych, a w szczególności apeli, postulatów, zaleceń, upomnień oraz uzasadnień formułowanych norm.* Z kolei § 29 ust. 2 normuje, że w załącznikach do ustawy zamieszcza się w szczególności: wykazy, wykresy, wzory, tabele

i opisy o charakterze specjalistycznym. Art. 143 ZTP stwierdza, że określone w nim normowania dotyczące zasad formułowania przepisów ustawowych stosuje się odpowiednio również w stosunku do aktów prawa miejscowego. Jednocześnie w doktrynie (nauce prawa) formułowane są opinie o możliwości zastosowania unormowań ZTP również do aktów (uchwał) innych niż akty prawa miejscowego: *pomimo, że nie wszystkie uchwały podejmowane przez radę gminy mają walor aktów prawa miejscowego, wydaje się, że do wszystkich uchwał tego organu można odnieść zasady wymienione w § 143 powołanego powyżej rozporządzenia. Stanowisko takie zaprezentowano także w doktrynie. Zdaniem J. Kunert "konieczność stosowania zasad techniki prawodawczej w procesie stanowienia aktów prawnych przez właściwe organy jednostek samorządu terytorialnego potwierdza przede wszystkim praktyka. Fakt, że największą uwagę przywiązuje się do aktów prawa miejscowego, nie wyklucza i nie zwalnia ze stosowania zasad techniki prawodawczej w procesie stanowienia aktów wewnętrznych i zarządzeń. [...] Fakt ogłaszania aktów prawnych jednostek samorządu terytorialnego, innych niż akty prawa miejscowego, zazwyczaj w sposób zwyczajowo przyjęty, czyli przez wywieszanie na tablicach ogłoszeń, nie zwalnia z obowiązku dołożenia należytej staranności w trakcie opracowywania projektów takich aktów (za: Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2010 s. 234).*

Biorąc pod uwagę opisane powyżej okoliczności należy stwierdzić, że ujęcie w § 2 uchwały Nr 148/XXII/2013 danych i faktów dotyczących skargi oraz jej trybu jej rozpatrzenia narusza przytoczone powyżej przepisy ZTP. Powyższe okoliczności, jak również elementy obligatoryjne w przypadku odmownego załatwienia skargi, tzn. uzasadnienie faktyczne i prawne powinno zostać ujęte w formę załącznika do uchwały Rady Gminy. Wskazać ponadto należy na umieszczenie w podstawach prawnych art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który jako formułujący prawo gminy do uchwalania aktów prawa miejscowego, nie stanowi podstawy podjęcia uchwały Nr 148/XXII/2013 i jest tym samym przepisem zbędnym w jej podstawach prawnych.

Biorąc pod uwagę opisane powyżej okoliczności należy stwierdzić, że Rada Gminy w Bogutach-Piankach podejmując przedmiotową uchwałę naruszyła prawo w sposób istotny.

Mając na uwadze opisany powyżej stan faktyczny i prawny organ nadzoru orzekł jak w sentencji.

Z uwagi na fakt, iż sprzeczność z prawem dotyczy istotnej części uchwały organ nadzoru stwierdza jej nieważność w całości.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia wnoszona za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

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

Otrzymują:

- 1) Adresat
- 2) a/a

WOJEWODA MAZOWIECKI  
  
Jacek Kozłowski