



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, dnia 4 września 2015 r.

LEX-S.4131.18.2015.DG

Rada Gminy Wilga

ul. Warszawska 38

08-470 Wilga

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1991 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 594 z późn.zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr IX/47/15 Rady Gminy Wilga z dnia 11 sierpnia 2015 r. w sprawie skargi w przedmiocie nie otrzymania odpowiedzi na wniosek.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 11 sierpnia 2015 r. Rada Gminy Wilga podjęła uchwałę Nr IX/47/15 w sprawie skargi w przedmiocie nie otrzymania odpowiedzi na wniosek. Jako podstawę prawną aktu wskazano art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 267 z późn.zm.), dalej – k.p.a. Uchwała została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu w dniu 19 sierpnia 2015 r.

W dniu 25 sierpnia 2015 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w stosunku do uchwały. Po zawiadomieniu Rady Gminy o wszczęciu postępowania do organu nadzoru

nie wpłynęła uchwała zmieniająca ani uchylająca ww. akt. W wyniku przeprowadzonego postępowania organ nadzoru uznał, że przedmiotowa uchwała została podjęta z naruszeniem art. 237 § 3 w związku z art. 238 § 1 k.p.a. z powodów przedstawionych poniżej.

Na wstępie przypomnieć należy, iż 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 zaskarżenia. 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.

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. wprost 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”*.

W świetle powyższych przepisów organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmujący uchwałę w sprawie negatywnego rozpatrzenia skargi na bezczynność organu wykonawczego gminy ma obowiązek sporządzenia zawiadomienia, które oprócz standardowych elementów wskazanych w pierwszym zdaniu cytowanego powyżej art. 238 § 1 k.p.a., będzie zawierało dodatkowo dwa ważne elementy w postaci: 1/ wyczerpującego uzasadnienia, obejmującego zarówno jego faktyczną część, jak i prawną, oraz 2/ pouczenia o treści art. 239 k.p.a.

W tym miejscu wskazać należy, iż przedstawienie w uchwale rady gminy o uznaniu skargi na bezczynność wójta za niezasadną 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 skargi 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. Jak wskazano powyżej postępowanie skargowe jest bowiem postępowaniem o charakterze znacznie uproszczonym oraz definitywnie jednoinstancyjnym.

Jedyną prawnie dopuszczalną formą wyrażenia niezadowolenia z negatywnego rozpatrzenia skargi jest zatem ponowienie tejże przez skarżącego, przy czym pamiętać należy, iż w tej sytuacji znajduje zastosowanie art. 239 § 1 k.p.a., zgodnie z którym „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”. Zgodnie z art. 238 § 1 k.p.a. zawarcie w zawiadomieniu o negatywnym rozpatrzeniu skargi, a w konsekwencji i w uzasadnieniu do uchwały rady gminy w tym przedmiocie, pouczenia o treści zacytowanego powyżej przepisu jest kolejnym – istotnym z punktu widzenia prawa – wymogiem, który powinien zostać w tym przypadku spełniony przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

W przypadku uchwał w przedmiocie rozpatrzenia skarg składanych przez obywateli na działalność wójta również wojewoda bada w ramach postępowania nadzorczego jedynie prawidłowość postępowania rady gminy odnośnie trybu rozpatrywania skargi i sporządzenia zawiadomienia o sposobie jej załatwienia. Wojewoda nie posiada natomiast żadnych kompetencji w zakresie oceny czy organ słusznie bądź niesłusznie uznał skargę za bezzasadną (por. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 9 sierpnia 2012 r. sygn. akt II SA/Sz 696/12, utrzymany w mocy wyrokiem NSA z dnia 8 lutego 2013 r. sygn. akt I OSK 2639/12).

Porównując zatem uchwałę nr IX/47/15 Rady Gminy Wilga z dnia 11 sierpnia 2015 r. w sprawie skargi w przedmiocie nie otrzymania odpowiedzi na wniosek z wymaganiami ustanowionymi 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 ta 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.

Zauważyć w szczególności należy, iż w uzasadnieniu przedmiotowej uchwały ograniczono się jedynie do wskazania faktów, które na swoją obronę powołuje Wójt Gminy Wilga, nie wskazując ani na dowody potwierdzające prawdziwość twierdzeń Wójta, ani nie ustosunkowując się do obowiązującej organy administracji publicznej zasady pisemności postępowania. Jak stanowi art. 14 § 1 k.p.a., *sprawy należy załatwiać w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2013 r. poz. 235), doręczanego środkami komunikacji elektronicznej. Z kolei zgodnie z treścią § 2 powołanego artykułu, sprawy mogą być załatwiane ustnie, ale tylko wówczas (przyp. organu nadzoru), gdy przemawia za tym interes strony, a przepis prawny nie stoi temu na przeszkodzie. Treść oraz istotne motywy takiego załatwienia powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji.*

W uzasadnieniu podjętej uchwały Rada Gminy Wilga przedstawiła zatem pokrótce chronologiczny przebieg zdarzeń, jakie miały miejsce w odniesieniu do otrzymanego pisma Pana Adama Szulca, nie przedstawiając jednakże ani dowodów na wskazywane przez siebie fakty, ani żadnego uzasadnienia prawnego do podjętego rozstrzygnięcia, 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., przesądzające o niezgodności przedmiotowej uchwały z przepisami obowiązującego prawa oraz konieczności stwierdzenia przez Wojewodę Mazowieckiego jej nieważności w trybie postępowania nadzorczego.

Dodatkowo organ nadzoru zwraca uwagę, iż Rada Gminy również nieprawidłowo zakwalifikowała otrzymane przez Wójta w dniu 9 lipca 2015 r. pismo Pana Adama Szulca, zawierające ofertę wykonania przez Szulc Efekt Sp.z o.o. nowej strony WWW i BIP dla Urzędu Gminy w Wildze, jako wniosek w rozumieniu przepisów o postępowaniu administracyjnym.

Tematyka związana z prawem obywateli do składania skarg i wniosków została wspólnie uregulowana w Dziale VIII k.p.a. zatytułowanym „Skargi i wnioski”. Zgodnie z brzmieniem 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. Z kolei wniosek, o którym także mowa w Dziale VIII k.p.a., ma na celu „ulepszenie istniejącego stanu rzeczy” (por. J. Starościak (w:) E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 314). W szczególności może się on odnosić do ulepszenia organizacji,

wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności.

Jak wynika z treści uzasadnienia uchwały, pismo Pana Adama Szulca otrzymane przez Wójta w dniu 9 lipca 2015 r. zawierało tymczasem ofertę wykonania przez Szulc Efekt Sp.z o.o. nowej strony WWW i BIP dla Urzędu Gminy w Wildze. Oznacza to, iż powinno być ono oceniane przede wszystkim w oparciu o przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 121 z późn.zm.), dalej – K.c. Dla przypomnienia art. 66 § 1 K.c. stanowi, iż oświadczenie drugiej stronie woli zawarcia umowy stanowi ofertę, jeżeli określa istotne postanowienia tej umowy. Natomiast w myśl art. 71 K.c. ogłoszenia, reklamy, cenniki i inne informacje, skierowane do ogółu lub do poszczególnych osób, poczytuje się w razie wątpliwości nie za ofertę, lecz za zaproszenie do zawarcia umowy. W związku z powyższym nawet jeśli otrzymane pismo Pana Adama Szulca nie spełniało wymogów do uznania je ściśle za ofertę w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego, to stanowiło ono przynajmniej zaproszenie do zawarcia umowy, na które organ administracji publicznej, jakim niewątpliwie jest wójt gminy, powinien co do zasady odpowiedzieć na piśmie.

Wskazując na powyższe należy stwierdzić, że uchwała nr IX/47/15 Rady Gminy Wilga z dnia 11 sierpnia 2015 r. *w sprawie skargi w przedmiocie nie otrzymania odpowiedzi na wniosek* istotnie narusza prawo i jako taka winna być usunięta z obrotu prawnego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za moim pośrednictwem.

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

WOJEWÓDZA MAZOWIECKI


Jacek Kozłowski