WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 26 kwietnia 2017 r.

LEX-O.4131.12.2017.LP

Rada Miasta Mława
Stary Rynek 19
06-500 Mława

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Miasta Mława nr XXIX/342/2017 z dnia 28 marca 2017 r. *w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność Burmistrza Miasta Mława.*

Uzasadnienie

W dniu 28 marca 2017 r. Rada Miasta Mława podjęła uchwałę nr XXIX/342/2017 *w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność Burmistrza Miasta Mława.*

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu jako organowi nadzoru w dniu 4 kwietnia 2017 r. Jako podstawę prawną uchwały Rada Miasta wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy *o samorządzie gminnym* oraz art. 229 pkt 3 i art. 237 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2016 r., poz. 23 z późn. zm.).

W dniu 21 kwietnia 2017 r. Wojewoda Mazowiecki działając jako organ nadzoru nad działalnością gminną wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr XXIX/342/2017, o czym zawiadomił Radę Miasta Mława.

W § 1 ust. 1 uchwały nr XXIX/342/2017 Rada Miasta Mława stwierdziła, że: *skargę Pani H. P. na działalność Burmistrza Miasta Mława uznaje się za bezzasadną z przyczyn wskazanych w uzasadnieniu.* W treści lakonicznego czterozdaniowego uzasadnienia, stanowiącego załącznik do uchwały, Rada Miasta określiła m. in., że *skarga nie może zostać uwzględniona* oraz, że *Komisja nie dopatrzyła się naruszeń przepisów prawa i uznała skargę za bezzasadną.* Rada Miasta argumentowała, że skarga nie zawiera wskazania przepisów prawa, które zostały naruszone, a skarżąca nie stawiła się na posiedzenie komisji w celu sprecyzowania skargi.

W ocenie Wojewody Mazowieckiego, jako organu nadzoru nad działalnością gminną, uchwała nr XXIX/342/2017 w sposób istotny narusza art. 238 § 1 *Kodeksu postępowania administracyjnego,* który 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 wiec uznać, że uchwała Rady Miasta nr XXIX/342/2017, która stanowi formę zawiadomienia o odmownym załatwieniu skargi, powinna zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne oraz wspomniane wyżej pouczenie dotyczące art. 239. Organ nadzoru stwierdza, że treści zawarte w uchwale nie wypełniają dyspozycji tych przepisów. Brak jest bowiem obligatoryjnego pouczenia z treści art. 239 *Kodeksu postępowania administracyjnego.* Nie zostało również zawarte w niej uzasadnienie faktyczne, w tym najbardziej oczywisty przedmiot i treść złożonej skargi, jak również jakiekolwiek uzasadnienie przesłanek prawnych. Za nieuprawnione należy również uznać obłożenie skarżącego wymogiem wskazania w skardze naruszonych przepisów prawa. Art. 227 *Kodeksu postępowania administracyjnego* stwierdza, że: *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.* Niniejszy przepis nie definiuje pojęcia skargi i pozostawia otwart ym katalog działań organów i ich pracowników, których działania mogą stanowić podstawę skargi. Instytucja skargi (jak również petycji i wniosku) stanowi wyraz tzw. *actio popularis* tj. środka procesowego o charakterze powszechnym, z którego ma prawo korzystać bardzo szeroki krąg osób (por. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz,* pod red. R. Kędziory, Warszawa 2011, s. 948). Zgodnie ze stanowiskiem piśmiennictwa prawniczego, ze skargą w rozumieniu przepisów Działu VIII *Kodeksu postępowania administracyjnego* mamy do czynienia, gdy spełnione są dwa wymogi: nie jest innym środkiem prawnym przewidzianym w *Kodeksie postępowania administracyjnego* a także innych przepisach postępowania (zarówno administracyjnego jak i sądowego), oraz zawiera zarzut nieprawidłowej działalności organu lub pracownika. Skarga dotyczy tym samym działań organów lub ich pracowników, które miały miejsce w przeszłości, przed jej wniesieniem, natomiast wniosek dotyczy możliwych przyszłych działań organów (*Kodeks...,* s. 954, 975). W świetle określonych powyżej ram prawnych, brak wskazania przez stronę skarżącą naruszonych przepisów prawa w żadnym wypadku nie stanowi podstawy do uznania skargi za bezzasadną. To bowiem na organie ciąży obowiązek rozpatrzenia i załatwienia skargi, w tym podania uzasadnienia prawnego i faktycznego, w przypadku uznania skargi za bezzasadną.

Zgodnie z brzmieniem art. 7 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. 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 rozpatrzyć cały materiał dowodowy. Należy wiec 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 2009r. 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 rozstrzygniecie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 5 lipca 2010 r. 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 2012 r. nr PNK-I.4131.41.2012 oraz rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 22 grudnia 2011 r. nr LEX-O.4141.175.2011.MZ)

Stosownie do art. 171 ust. 1 *Konstytucji* oraz art. 85 ustawy *o samorządzie gminnym* nadzór nad samorządem terytorialnym opiera się na kryterium zgodności z prawem. Art. 86 ustawy *o samorządzie gminnym* stwierdza, że organem nadzoru jest Prezes Rady Ministrów, wojewoda, a w zakresie spraw finansowych regionalna izba obrachunkowa. Art. 3 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. *o wojewodzie i administracji rządowej w województwie* (Dz. U. z 2015, poz. 525 ze zm.) normuje, że wojewoda jest organem nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków pod względem legalności. Art. 91 ust. 1 ustawy *o samorządzie gminnym* stwierdza: *Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia.* Z kolei art. 91 ust. 4 normuje, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Zgodnie z brzmieniem art. 92 ust. 1 ustawy *o samorządzie gminnym* stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Biorąc pod uwagę opisane powyżej okoliczności faktyczne i prawne Wojewoda Mazowiecki stwierdza, że uchwała Rady Miasta Mława nr XXIX/342/2017 narusza prawo w sposób istotny i jako sprzeczna z prawem jest w całości nieważna.

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

Informuję, że rozstrzygniecie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

Otrzymują:
1) Adresat
2) a/a

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Sipiera