



WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-O.4131.12.2018.AD

Warszawa, 30 maja 2018 r.

Rada Gminy Szulborze Wielkie

ul. Romantyczna 2

07-324 Szulborze Wielkie

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2018 r., poz. 994 i 1000)

stwierdzam nieważność:

uchwały nr 117/XXII/2018 Rady Gminy Szulborze Wielkie z dnia 24 kwietnia 2018 r. *w sprawie rozpatrzenia skargi.*

Uzasadnienie

W dniu 24 kwietnia 2018 r. Rada Gminy Szulborze Wielkie podjęła uchwałę nr 117/XXII/2018 w sprawie rozpatrzenia skargi.

Wskazana uchwała, wraz z załącznikiem, stanowiącym jej integralną część, została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu jako organowi nadzoru w dniu 2 maja 2018 r.

Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* oraz art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257 z późn. zm.) – dalej: *k.p.a.*

W toku kontroli legalności ww. uchwały organ nadzoru stwierdził, iż narusza ona obowiązujące przepisy prawa w sposób istotny, zgodnie z argumentacją przytoczoną poniżej.

Z uzasadnienia do uchwały nr 117/XXII/2018 wynika, iż skarga dotyczyła realizacji inwestycji drogowej i została przekazana Radzie Gminy Szulborze Wielkie do rozpatrzenia zgodnie z właściwością przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Warszawie.

Zgodnie z treścią art. 229 pkt 3 *k.p.a.* jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności wójta jest rada gminy.

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 stanowią 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.

Zasada prawdy obiektywnej, zawarta w art. 7 *k.p.a.* ma zasadnicze znaczenie dla prawidłowego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, które pozwoli dokonać subsumcji faktów uznanych za udowodnione pod stosowną normę prawną, a następnie ustalić konsekwencje prawne tych faktów. Jej istota sprowadza się do zapewnienia organowi prowadzącemu postępowanie skargowe możliwości badania sprawy (stanu faktycznego) i do swobodnej oceny zgromadzonego materiału dowodowego. Zasada ta nie oznacza, że organ jest uprawniony do oceny dowodów według dowolnych kryteriów; swoją ocenę w tej mierze obowiązany jest oprzeć na przekonywujących podstawach i dać temu wyraz w uzasadnieniu. Postępowanie skargowe jest zatem niewątpliwie powiązane z zasadami ogólnymi postępowania administracyjnego, a zatem przy rozpatrywaniu skargi organ administracji powinien kierować się zasadą prawdy obiektywnej.

Konsekwencją takiej regulacji jest przewidziane w art. 238 *k.p.a.* zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi.

W myśl 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.

W ocenie organu nadzoru treść uchwały nr 117/XXII/2018, wraz ze stanowiącą jej integralną część treścią uzasadnienia, nie spełnia wymogów określonych w przepisie art. 238 § 1 *k.p.a.*, bowiem nie wynika z niej, z jakich powodów skarga została uznana za bezzasadną.

W § 1 uchwały postanowiono o uznaniu wniesionej skargi za niezasadną, zaś w treści uzasadnienia ograniczono się do wskazania ścieżki proceduralnej, jaką zastosowano przy rozpatrywaniu skargi. Nie przedstawiono ani zarzutów skargi, ograniczając się do ogólnego stwierdzenia, że skarga dotyczyła realizacji inwestycji drogowej, ani powodów, dla których uznano ją za bezzasadną. Stwierdzono jedynie, że „Rada Gminy Szulborze Wielkie po zapoznaniu się ze stanowiskiem Komisji Rewizyjnej, wobec braku potwierdzenia słuszności zarzutów podniesionych w skardze, uznaje skargę za bezzasadną”.

Jeszcze raz należy w tym miejscu wskazać, iż w przypadku odmownego załatwienia skargi zawiadomienie powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o treści art. 239 *k.p.a.*

Zgodnie z przyjętym stanowiskiem judykatury, w uzasadnieniu powinno znaleźć się nie tylko rzetelne przedstawienie stanu faktycznego sprawy, ale także ocena zebranego materiału

dowodowego i wyczerpujące wyjaśnienie przesłanek dokonanego rozstrzygnięcia. Uzasadnienie faktyczne winno wskazywać w szczególności fakty, które organ uznał za udowodnione, dowody, na których się oparł oraz przyczyny, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej. Uzasadnienie prawne z kolei powinno zawierać wyjaśnienie podstawy prawnej z przytoczeniem przepisów. Organ musi zawsze w sposób nie budzący wątpliwości wskazać bezzasadność skargi i wyjaśnić podstawy prawne swojego rozstrzygnięcia.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 19 czerwca 2016 r. (sygn. II SA/Go 221/16), rozpatrując skargę wojewody na uchwałę rady miejskiej w sprawie rozpatrzenia 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 ogólnikowe, zabrakło w nim w szczególności ustosunkowania się Rady do poszczególnych zarzutów zawartych w skardze oraz wskazania toku myślowego prowadzącego do uznania, że skarga na działalność Burmistrza jest niezasadna. 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 (...). 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. Za zasadne uznać należy stanowisko skarżącego Wojewody, że brak prawidłowo sporządzonego uzasadnienia, to istotne naruszenie prawa procesowego, tj. art. 238 § 1 Kpa. Zaistniałe naruszenie stanowi wystarczającą przesłankę do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały, co wielokrotnie podkreślano w dotychczasowym orzecznictwie sądów administracyjnych”.*

W ocenie organu nadzoru uzasadnienie do uchwały nr 117/XXII/2018, nie spełnia opisanych wyżej wymogów, co czyni ją sprzeczną z przepisem art. 238 § 1 k.p.a.

W tym miejscu zauważyć wypada, iż wprawdzie w uzasadnieniu do uchwały nr 117/XXII/2018 zawarto pouczenie o treści art. 239 k.p.a., ale przytoczono ten przepis w niepełnym brzmieniu, co istotnie wypaczyło jego sens.

Zgodnie z ww. przepisem, 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. Tymczasem w pouczeniu zawartym w uzasadnieniu do uchwały nr 117/XXII/2018 pominięto słowa: „i jej bezzasadność wykazano w odpowiedzi na skargę”.

Mając na uwadze powyższe, w związku z brakiem uzasadnienia faktycznego i prawnego uchwały w zakresie uznania bezzasadności skargi, organ nadzoru jest obowiązany do stwierdzenia nieważności powyższej uchwały.

Na zakończenie podkreślić należy, iż w ramach postępowania nadzorczego dokonano analizy formalnoprawnej prawidłowości postępowania Rady odnośnie trybu rozpatrywania skargi i sporządzenia zawiadomienia o sposobie jej załatwienia (art. 227-240 k.p.a.). Ocenie nie podlegała zasadność zarzutów skargi, bowiem postępowanie skargowe jest jednoinstancyjne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje Gminie skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia, którą należy wnieść 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

Zdzisław Szipiera