



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 9 października 2018 r.

WNP-O.4131.20.2018

**Rada Gminy Grudusk**  
**ul. Ciechanowska 54**  
**06-460 Grudusk**

### **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, 1000, 1349 i 1432)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Rady Gminy Grudusk nr 282/XXXVII/2018 z dnia 10 września 2018 r. w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność Wójta Gminy Grudusk.

### **Uzasadnienie**

W dniu 10 września 2018 r. Rada Gminy Grudusk podjęła uchwałę nr 282/XXXVII/2018 w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność Wójta Gminy Grudusk.

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru nad działalnością gminną, w dniu 14 września 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 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2017 r., poz. 1257, z późn. zm., dalej: *K.p.a.*).

Pismem z dnia 26 września 2018 r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Radę Gminy Grudusk o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr 282/XXXVII/2018.

Uchwałą nr 282/XXXVII/2018 Rada Gminy Grudusk uznała skargę Pana J. R. na działalność Wójta Gminy Grudusk, po zapoznaniu się ze stanowiskiem Komisji Rewizyjnej, za nieuzasadnioną (§ 1), oraz postanowiła o zobowiązaniu Przewodniczącego Rady Gminy do powiadomienia Pana J. R. oraz Wojewody Mazowieckiego o sposobie załatwienia skargi (§ 2). Niniejsza uchwała nie posiada uzasadnienia.

Art. 238 § 1 *K.p.a.* stwierdza co następuje: *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. Treść art. 238 § 1 K.p.a. wskazuje*

jednoznacznie, że wszystkie określone w tym artykule składniki zawiadomienia powinny w nim się znaleźć obowiązkowo (*vide*: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 15, Warszawa 2017, s. 1038). Natomiast wspomniany art. 239 *K.p.a.* 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.

Biorąc pod uwagę opisane powyżej unormowania prawne oraz treść uchwały nr 282/XXXVII/2018 należy stwierdzić, że niniejsza uchwała nie zawiera uzasadnienia faktycznego i uzasadnienia prawnego oraz pouczenia o treści art. 239 *K.p.a.* Nie przedstawiono tym samym jakichkolwiek okoliczności dotyczących przedmiotu skargi i jej rozpatrzenia. Brak uzasadnienia faktycznego i prawnego nie pozwala na zapoznanie się z argumentami organu rozpatrującego skargę oraz na pełne rozpoznanie okoliczności prawnych sprawy. Zgodnie bowiem ze stanowiskiem doktryny uzasadnienie faktyczne powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności, zaś uzasadnienie prawne powinno zawierać wyjaśnienie podstawy prawnej rozstrzygnięcia z przytoczeniem przepisów prawa (*vide*: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. R. Hausera i M. Wierzbowskiego, wyd. 5, Warszawa 2018). Niniejsze wymogi stanowią realizację zasad ogólnych postępowania administracyjnego, które stosuje się również do postępowania skargowego unormowanego w przepisach *K.p.a.*

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 *K.p.a.* 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.* 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 29 czerwca 2016 r. (sygn. akt II SA/Go 221/16, źródło: [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)) rozpatrując skargę wojewody na uchwałę rady miasta w sprawie skargi na działalność burmistrza stwierdził: *[...] brak jest wyczerpującego uzasadnienia stanowiska przyjętego przez Radę. 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 (*vide*: wyrok WSA w Łodzi z 31 marca 2009 r., sygn. akt II SA/Łd 166/09, baza [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)). 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 (vide m.in. powołane wyroki w sprawach II SA/Go 844/08, II SA/Go 824/10, II SA/Go 511/09). Podobną argumentację zawiera orzecznictwo organów nadzoru: rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 5 lipca 2010 r. Nr NK4.SA.0911/58/10, rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 29 grudnia 2008 r. 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).

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.* Zgodnie ze stanowiskiem orzecznictwa i doktryny prawa istotnym naruszeniem jest nieprawidłowość oczywista i bezpośrednia, która prowadzi do takich skutków, które nie mogą być zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Do istotnych naruszeń zalicza się między innymi: podjęcie aktu bez podstawy prawnej, podjęcie aktu na podstawie normy prawnej uznanej za niekonstytucyjną, powtarzanie w akcie normatywnym treści przepisów ustawowych, brak pełnej realizacji zakresu ustawowego upoważnienia, podjęcie unormowań trudnych do jednoznacznego odczytania i interpretacji (vide: G. Jyż, Z. Pławewski, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Lex 2012, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2010).

Biorąc pod uwagę opisane powyżej okoliczności faktyczne i prawne Wojewoda Mazowiecki stwierdza, że uchwała Rady Gminy Grudusk nr 282/XXXVII/2018, istotnie narusza prawo i jako sprzeczna z prawem jest w całości nieważna.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie 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

Zdzisław Sibięra