



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Kielce, dnia 02-09-2020

Znak: PNK.I.4130.43.2020

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz.713)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIII/259/2020 Rady Gminy Masłów z dnia 30 lipca 2020 roku w sprawie rozpatrzenia skargi znak:S.1510.5.2020 z dnia 2 marca 2020r. na Wiceprzewodniczącego Rady Gminy Masłów.

Uzasadnienie

W dniu 30 lipca 2020 roku Rada Gminy Masłów podjęła uchwałę Nr XXIII/259/2020 w sprawie rozpatrzenia skargi znak:S.1510.5.2020 z dnia 2 marca 2020r. na Wiceprzewodniczącego Rady Gminy Masłów. Jako podstawę prawną uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym oraz art. 238 §1 i art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego – dalej jako KPA. Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru w dniu 5 sierpnia 2020 roku.

Na mocy przedmiotowej uchwały Rada Gminy Masłów postanowiła nie uwzględnić skargi na Wiceprzewodniczącego Rady Gminy Masłów Andrzeja Pedrycza w sprawie prowadzenia obrad Rady Gminy Masłów w dniu 27 lutego 2020r. wniesionej w dniu 2 marca 2020r. z przyczyn wskazanych w uzasadnieniu uchwały. W uzasadnieniu uchwały wskazano, iż skarga nie zasługuje na uwzględnienie, gdyż Rada Gminy nie jest uprawniona do jej rozpatrzenia. Dalej w uzasadnieniu Rada Gminy wskazuje, że „z treści skargi wynika brak podstaw do jej przekazania innemu organowi na podstawie art. 231 KPA. Zarzuty skargi, jej adresat, wskazanie danych konkretnej osoby oraz wnioski o ukaranie konkretnej osoby, tj. pana Andrzeja Pedrycza wskazują na personalny charakter skargi.”

W dniu 19 sierpnia 2020 roku Wojewoda Świętokrzyski zawiadomił Radę Gminy o wszczęciu postępowania nadzorczego dotyczącego ww. uchwały.

W dniu 21 sierpnia 2020 roku do Wojewody Świętokrzyskiego wpłynęło pismo Przewodniczącego Rady Gminy, w którym wyjaśniono, iż kwestionowana przez Organ nadzoru uchwała jest zawiadomieniem o sposobie zawiadomienia skargi. Ponadto, Rada Gminy stwierdziła „iż skargi na Wiceprzewodniczącego Rady Gminy nie uwzględniła z przyczyn wskazanych w uzasadnieniu. W uzasadnieniu uchwały podano przyczyny o dwojakim charakterze:

- 1) Podmiotowym – gdyż działanie pana A. Pedrycza-Wiceprzewodniczącego Rady nie może być przedmiotem skargi. Pan A. Pedrycz – Wiceprzewodniczący Rady nie jest organem ani pracownikiem organu w rozumieniu art. 227 kpa. Nie jest zatem podmiotem, którego skarga administracyjna powinna dotyczyć.
- 2) Kompetencyjnym - gdyż A. Pedrycz – Wiceprzewodniczący Rady Gminy nie należy do kręgu podmiotów wskazanych w art. 229 ust. 3 K.p.a., który wyznacza właściwość Rady Gminy do rozpatrywania skarg”

W ocenie organu nadzoru analizowana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, tj. przepisu art. 231 § 1 KPA, z uwagi na nie podjęcie uchwały o przekazaniu skargi do rozpoznania organowi właściwemu do jej rozpoznania oraz art. 238 § 1 KPA, z uwagi na nie zawarcie w niej wymaganego uzasadnienia faktycznego i prawnego.

Według art. 229 pkt 1 KPA, jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności rady gminy, rady powiatu i sejmiku województwa jest wojewoda, a w zakresie spraw finansowych - regionalna izba obrachunkowa. Wojewoda jest więc organem właściwym do rozpoznania skargi z art. 227 KPA. na wykonywania zadań i działalność między innymi rady gminy, chyba, że skarga dotyczy spraw finansowych (wówczas właściwa jest regionalna izba obrachunkowa). Stosownie zaś do unormowania art. 229 pkt 3 KPA, jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg rada gminy jest właściwa do rozpatrywania skarg dotyczących zadań lub działalności wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2 (spraw należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej). Żaden z powyższych przepisów nie normuje wprost kompetencji do rozpoznawania skarg na działalność i zadania przewodniczącego rady gminy. Kompetencji takiej nie normują też inne punkty art. 229, ani przepisy szczególne. W orzecnictwie Trybunału Konstytucyjnego jak i doktrynie prawa utrwalony jest pogląd, że z konstytucyjnej zasady legalności, jak również z zasady demokratycznego państwa

prawa wynika jednoznaczny wniosek, iż w przypadku, gdy normy prawne nie przewidują wyraźnie kompetencji organu państwowego, kompetencji tej nie wolno domniemywać i w oparciu o inną rodzajowo kompetencję przypisywać ustawodawcy zamiaru, którego bezpośrednio nie wyraził (wyrok z dnia 10 maja 1994 r., sygn. akt W 7/94, OTK 1994/1/23). Skoro zatem ani art. 229 pkt 1 ani pkt 3 KPA nie wskazują bezpośrednio podmiotu kompetentnego do rozpoznania skargi na wykonywanie zadań i działalność przewodniczącego rady gminy (miasta) nie można jej domniemywać w oparciu o te właśnie przepisy. Nie mamy tu jednak do czynienia z luką w prawie polegającą na brak normy prawnej niezbędnej do zastosowania instytucji prawnej skargi z art. 227 KPA. Decyduje o tym usytuowanie przewodniczącego (wiceprzewodniczącego) rady gminy w strukturze organizacyjnej rady gminy, a tym samym i gminy. Obok wójta gminy (burmistrza, prezydenta miasta) rada gminy jest jedynym organem gminy (art. 11a ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym). Działalność i uprawnienia przewodniczącego rady gminy są nierozdzielnie powiązana z działalnością i trybem funkcjonowania rady gminy (np. prawo zwoływania sesji rady wynika z trybu jej pracy, prawo do przyjmowania skarg i wniosków skierowanych do rady wynika z kompetencja rady do ich rozpoznania). Zatem ocena jego działalności powinna być traktowana jak ocena działalności rady gminy. Wniosek ten uzasadnia i to, że do wyłącznej kompetencji rady należy odwołanie przewodniczącego. Tym samym w świetle unormowania art. 229 pkt 1 KPA organem właściwym do rozpoznania skargi na wykonywanie zadań i działalność przewodniczącego rady gminy (miasta) jest wojewoda. Organ, który otrzymuje skargę bada, czy jest właściwy do jej rozpatrzenia i w razie uznania swej niewłaściwości obowiązany jest niezwłocznie przekazać ją właściwemu organowi albo wskazać skarżącemu właściwy organ (art. 231 KPA). Z kolei, w razie uznania, że organ który otrzymał skargę jest właściwy do jej rozpatrzenia, powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca (zgodnie z art. 237 § 1 KPA).

Zgodnie z treścią 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 KPA.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, iż zawiadomienie o załatwieniu skargi w trybie postępowania skargowego wyrażone w formie uchwały przez radę gminy powinno obowiązkowo zawierać wszystkie składniki wymienione w art. 238 § 1 KPA w tym również uzasadnienie faktyczne i prawne. Zawarcie w uzasadnieniu uchwały wyczerpującego oraz

prawidłowego uzasadnienia faktycznego i prawnego jest obowiązkiem organu. Tego rodzaju akt wydany przez radę gminy winien zatem w pełni przedstawiać wszystkie przesłanki, które doprowadziły do jego powzięcia. Organ musi zawsze w sposób niebudzący wątpliwości wykazać bezzasadność skargi oraz wyjaśnić stronie składającej skargę prawne podstawy tego rozstrzygnięcia (tak Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 5 kwietnia 2011 roku, sygn. akt: II SA/Bd 199/11, Legalis nr 339640, oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 19 kwietnia 2017 roku, sygn. akt: IV SA/Po 135/17. Legalis nr 1601567). Podkreśla się również, że uzasadnienie uchwały rady gminy podjętej w sprawie rozpatrzenia skargi odgrywa doniosłą rolę, ponieważ warunkuje kontrolę organów nadzoru i kontrolę sprawowaną przez sądownictwo administracyjne. Wynika z tego, że powinno ono wyczerpująco omawiać zarówno stan faktyczny sprawy, przepisy prawne będące podstawą rozstrzygnięcia, jak i argumentację zajętego przez organ stanowiska (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 31 marca 2009 roku, sygn. akt: II SA/Łd 166/09, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 29 czerwca 2016 roku, sygn. akt: II SA/Go 221/16, Legalis nr 1475796).

W ocenie organu nadzoru analizowana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, tj. przepisu art. 238 § 1 k.p.a., z uwagi na nie zawarcie w niej wymaganego uzasadnienia faktycznego i prawnego. W uzasadnieniu uchwały wskazano bowiem, jakie czynności zostały podjęte w celu rozpatrzenia skargi. Nie przedstawiono jednak samych zarzutów zawartych w skardze ani ich nie omówiono. Nie można zatem uznać, że w zawiadomieniu o rozpatrzeniu skargi, jakim jest analizowana uchwała, przedstawiono w pełni wszystkie przesłanki, które doprowadziły do podjęcia uchwały, oraz w sposób niebudzący wątpliwości wykazano podstawy do nie uwzględnienia skargi, a zatem zawarto wszystkie elementy wymienione w art. 238 § 1 k.p.a.

Zgodnie z treścią art. 85 u.s.g. nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem. Stosownie natomiast do treści art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała sprzeczna z prawem jest nieważna. Do istotnych naruszeń prawa skutkujących nieważnością uchwały zaliczane jest również naruszenie przepisu określającego obligatoryjne elementy zawiadomienia o odmownym załatwieniu skargi, jakim jest przepis art. 238 § 1 k.p.a. Jednocześnie podkreślić należy, iż wojewoda, jako organ nadzoru, jest uprawniony zarówno do badania prawidłowości postępowania rady gminy odnośnie do trybu rozpatrywania skargi, jak i sporządzenia zawiadomienia o sposobie jej załatwienia (tak Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 9 sierpnia 2012 roku, sygn. akt: II SA/Sz 698/12, Legalis nr 558173).

W związku z powyższym stwierdzenie nieważności uchwały w całości jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Podpis
Rafał Nowak
Wicewojewoda Świętokrzyski

Potwierdzam zgodność kopii wydruku z dokumentem elektronicznym:

Identyfikator dokumentu	1504325.3772672.4443240
Nazwa dokumentu	Rozstrzygnięcie nadzorcze.pdf
Tytuł dokumentu	Rozstrzygnięcie nadzorcze
Sygnatura dokumentu	PNK.I.4130.43.2020
Data dokumentu	2020-09-02
Skrót dokumentu	A7505CA450259F7E9A48A846BBFFA53963E38570
Wersja dokumentu	1.5
Data podpisu	2020-09-02 14:56:53
Podpisane przez	Rafał Miłosz Nowak Wicewojewoda Świętokrzyski
Rodzaj certyfikatu	Certyfikat kwalifikowany podpisu elektronicznego

EZD 3.98.1.1.33866

Data wydruku: 2020-09-08

Autor wydruku: Sekretariat WPNiK (Inspektor - Justyna Janik)