



## WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.39.2023

Katowice, dnia 20 stycznia 2023 r.

### Rada Miejska w Czeladzi

#### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LXI/791/2022 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 20 grudnia 2022 r. w sprawie rozpatrzenia skargi na Burmistrza Miasta Czeladź, w całości, jako sprzecznej z art. 238 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.), dalej jako "Kpa" w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 20 grudnia 2022 r. Rada Miejska w Czeladzi przyjęła uchwałę Nr LXI/791/2022 w sprawie rozpatrzenia skargi na Burmistrza Miasta Czeladź, dalej jako „uchwała”. W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 229 pkt 3 Kpa.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem art. 238 § 1 Kpa w związku z art. 2 Konstytucji RP.

Należy wskazać, że w ramach postępowania nadzorczego organ nadzoru badał jedynie prawidłowość postępowania Rady Miejskiej w Czeladzi odnośnie rozpatrywania skargi i sporządzenia zawiadomienia o sposobie jej załatwienia, nie dokonując oceny słuszności uznania skargi za bezzasadną.

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Czeladzi uznała skargę Pana KW na Burmistrza Miasta Czeladź z dnia 31 października 2022 r. za bezzasadną, z przyczyn określonych w uzasadnieniu stanowiącym załącznik do uchwały.

Zgodnie z art. 229 pkt 3 Kpa, jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2 - jest rada gminy.

Należy również wskazać, że skarga dotycząca zadań lub działalności organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych uruchamia jednoinstancyjne, samodzielne postępowanie administracyjne o charakterze uproszczonym, kończące się czynnością faktyczną - zawiadomieniem. Jest ona odformalizowanym środkiem obrony i ochrony różnych interesów jednostki, które nie dają podstaw do żądania wszczęcia postępowania administracyjnego, albo też nie mogą stanowić podstawy powództwa lub wniosku zmierzającego do wszczęcia postępowania sądowego. Wojewoda w ramach postępowania nadzorczego może badać prawidłowość postępowania rady gminy odnośnie do trybu rozpatrywania skargi i sporządzenia

zawiadomienia o sposobie jej załatwienia (art. 227-240 Kpa), jednak nie ocenia, czy organ słusznie bądź niesłusznie uznał skargę za bezzasadną czy bezprzedmiotową (*por. m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 9 sierpnia 2012 r., sygn. akt II SA/Sz 696/12, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*).

Podkreślić należy, że uproszczony charakter postępowania skargowego koncentruje się przede wszystkim na sposobie prowadzenia postępowania poprzedzającego przekazanie skarżącemu informacji o tym, czy jego skarga została uznana za zasadną, bezzasadną czy też bezprzedmiotową. Prostota procedowania w tej sprawie nie oznacza wszakże dowolności i nieograniczonej swobody. Otóż na radzie gminy ciąży szereg obowiązków związanych z prawidłowym rozpatrywaniem skarg, w tym powołania komisji skarg, wniosków i petycji w trybie oraz na zasadach określonych w ustawie o samorządzie gminnym, niezwłocznego załatwiania skarg - nie później niż w ciągu miesiąca (art. 237 §1 Kpa), informowania skarżącego o niezakończonym załatwieniu sprawy w terminie z podaniem m.in. przyczyny zwłoki (art. 36 w zw. z art. 237 § 4 Kpa).

Zawiadomienie o załatwieniu skargi w trybie postępowania skargowego wyrażone w formie uchwały przez radę gminy powinno obowiązkowo zawierać wszystkie elementy wymienione w art. 238 § 1 Kpa, w tym również uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o treści art. 239 Kpa. Zawarcie w uzasadnieniu uchwały wyczerpującego i prawidłowego uzasadnienia faktycznego i prawnego jest zatem obowiązkiem organu. Tego rodzaju akt wydany przez Radę Miejską winien zatem w pełni przedstawiać wszystkie przesłanki, które doprowadziły do jego powzięcia. W przypadku odmownego załatwienia skargi, organ musi zawsze w sposób niebudzący wątpliwości wykazać bezzasadność czy też bezprzedmiotowość skargi, wyjaśnić stronie składającej skargę prawne podstawy tego rozstrzygnięcia.

Zgodnie z art. 238 § 1 Kpa, 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 (*por. m.in. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 kwietnia 2020 r., sygn. akt I OSK 379/20 i sygn. akt I OSK 2909/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*).

Przepis art. 107 § 3 Kpa precyzuje pojęcie uzasadnienia faktycznego i prawnego. Uzasadnienie faktyczne decyzji 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 i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne - wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa. Wprawdzie w treści tej regulacji odniesiono się do uzasadnienia faktycznego i prawnego decyzji administracyjnej, takie jednak rozumienie tego pojęcia celowe i słuszne jest również na gruncie innych rozstrzygnięć organu administracji publicznej, w szczególności dlatego, że jedną z dyrektyw, jaką organ ten jest zobowiązany się kierować, jest zasada postępowania w sposób budzący zaufanie.

Wreszcie podkreślić należy, iż organy administracji publicznej powinny wyjaśniać zasadność przesłanek, którymi kierują się przy rozpatrywaniu skargi, aby w ten sposób przekonać skarżącego, iż zarzuty skargi zostały zbadane, a sposób załatwienia skargi nie budzi wątpliwości. W szczególności duże znaczenie dla realizacji tej zasady będzie miało prawidłowe realizowanie przez organ administracji publicznej zasady ogólnej udzielania informacji faktycznej i prawnej. Przedstawienie stronie informacji o rozwiązaniach prawnych przyjętych w przepisach prawa oraz prawidłowe ustalanie stanu faktycznego stanowi zasadniczy moment w ukształtowaniu w świadomości strony przekonania o prawidłowym bądź nieprawidłowym rozpoznaniu i rozstrzygnięciu skargi. Wszelkie uchybienia w tym zakresie podważają zaufanie obywateli do organów państwa i godzą w zasady demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP).

Tymczasem uzasadnienie do przedmiotowej uchwały, uznającej skargę Pana KW za bezzasadną, zawiera jedynie dwa zdania o treści: *Pismem z dnia 31 października 2022 r. skarżący złożył skargę na Burmistrza Miasta Czeladź w związku z brakiem satysfakcjonującej go odpowiedzi*

na zapytania dotyczące wyjazdów służbowych Urzędu Miasta w Czeladzi. Z ustaleń Rady wynika, że wnioskowane informacje były skarżącemu przekazywane.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała nie zawiera elementów wymienionych w art. 238 § 1 Kpa. Uchwała nie zawiera uzasadnienia faktycznego ani prawnego ani nie zawiera pouczenia o treści art. 239 Kpa. Wobec powyższego, Rada Miejska nie przedstawiła w uchwale przesłanek, które doprowadziły ją do uznania skargi za bezprzedmiotową. W ocenie organu nadzoru uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, uchwała nie spełniła wymogów określonych w przepisie art. 238 § 1 Kpa w związku z art. 2 Konstytucji RP, co stanowi istotne naruszenie prawa. Powyżej wskazane naruszenie prawa przesądza o konieczności wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego w całości.

Jak już wyżej podniesiono, opisane uchybienie w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż 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, w trybie określonym w art. 90.

W świetle powyższego należy uznać, że stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXI/791/2022 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 20 grudnia 2022 r. w sprawie rozpatrzenia skargi na Burmistrza Miasta Czeladź- w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

## **Pouczenie**

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Z up. Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz  
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora  
Wydziału Nadzoru Prawnego