



## WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.444.2024

Katowice, dnia 29 maja 2024 r.

### Rada Miejska w Czeladzi

#### ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609)

#### stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXXX/1084/2024 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 29 kwietnia 2024 r. w sprawie rozpatrzenia skargi, w całości, jako sprzecznej z art. 238 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572), dalej jako "k.p.a."

#### Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się 29 kwietnia 2024 r. Rada Miejska w Czeladzi, zwana dalej „Radą”, podjęła uchwałę Nr LXXX/1084/2024 w sprawie rozpatrzenia skargi.

Jako podstawę prawną przyjęcia uchwały Rada wskazała m.in. art. 229 pkt 3 i art. 237 § 3 k.p.a.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 30 kwietnia 2024 r.

W § 1 uchwały Rada postanowiła *Uznać skargę Pana Krzysztofa W. na Burmistrza Miasta Czeladź z dnia 15 marca 2024 r. za bezzasadną, z przyczyn określonych w uzasadnieniu stanowiącym załącznik do niniejszej uchwały. Zaś w § 2 uchwały Rada zobowiązała Przewodniczącego Rady Miejskiej w Czeladzi do poinformowania skarżącego o sposobie załatwienia skargi.*

Pismem z 20 maja 2024 r. organ nadzoru wystąpił do Burmistrza Czeladzi z prośbą o przekazanie rzeczowej skargi, a także wszelkiej dokumentacji zebranej przez Radę w celu zbadania zasadności podniesionych w niej zarzutów. W odpowiedzi na powyższe, organ nadzoru otrzymał:

1) kopię pisma skarżącego z 24 stycznia 2024 r. skierowanego do Burmistrza Czeladzi, w którym skarżący wystąpił o udzielenie informacji co do sposobu rozliczania czasu pracy wymienionych w nim pracowników Urzędu Miasta Czeladzi (a w tym wskazania, gdzie w poszczególnych dniach i godzinach wymienione w piśmie osoby wykonywały swoje obowiązki służbowe),

2) protokół z posiedzenia Komisji Skarg, Wniosków i Petycji, które odbyło się 7 marca 2024r., a na którym obecny był także skarżący,

3) kopię wniosku z 8 marca 2024 r., w którym skarżący wnosi o udzielenie informacji publicznej w zakresie określonym w piśmie z 24 stycznia 2024r.,

4) kopię pisma z 12 marca 2024 r. stanowiącego odpowiedź Burmistrza Czeladzi na ww. wniosek skarżącego,

5) kopię skargi skierowanej do Komisji Skarg Wniosków i petycji Rady Miasta Czeladzi, w której skarżący zarzucił Burmistrzowi Czeladzi niedopełnienie *obowiązków jako pracodawca, a nawet je przekroczył, tym samym wyprowadził na rzecz osób wymienionych w piśmie z 24.01.2024r. nienależne im pieniądze w dziesiątkach tysięcy złotych (data wpływu do Urzędu Miasta Czeladzi- 15 marca 2024 r.).*

W toku badania uchwały organ nadzoru uznał, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

W pierwszej kolejności wyjaśnić należy, że skarga dotycząca zadań lub działalności organu wykonawczego gminy uruchamia jednoinstancyjne, samodzielne postępowanie administracyjne o charakterze uproszczonym, kończące się czynnością faktyczną - zawiadomieniem. Wojewoda w ramach postępowania nadzorczego może jedynie badać prawidłowość postępowania rady gminy odnośnie do trybu rozpatrywania skargi i sporządzenia zawiadomienia o sposobie jej załatwienia (art. 227-240 k.p.a.), jednak nie ocenia, czy organ słusznie bądź niesłusznie uznał skargę za zasadną, 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).

Mimo uproszczonego charakteru postępowania wszczętego na skutek wniesienia skargi, na organie właściwym do jej rozpatrzenia ciąży szereg obowiązków prawnych. Jeden z nich określony został w art. 238 § 1 k.p.a., w myśl którego *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 uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o treści art. 239.*

Z przytoczonej regulacji wynika, że każde zawiadomienie o sposobie rozpatrzenia skargi winno obligatoryjnie zawierać: oznaczenie organu, który rozpatrywał skargę, wskazanie sposobu załatwienia skargi, a także podpis z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego osoby upoważnionej do załatwienia skargi. W przypadku odmownego załatwienia skargi treść zawiadomienia odznacza się dalej idącym formalizmem. Prócz opisanych wyżej elementów, musi ono bowiem zawierać także uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o treści art. 239 k.p.a.

Ustalając zakres pojęcia „odmownego załatwienia skargi” za M. Jaśkowską podkreślić wypada, iż oznacza ono [...] *zarówno zwrot skargi, gdy została ona wniesiona do organu niewłaściwego, a organu właściwego nie można ustalić na podstawie treści skargi (jej odrzucenie, gdy brak przesłanek wszczęcia postępowania w sprawie, np.: treść skargi wykracza poza jej zakres, skarżący nie ma zdolności do jej wniesienia, skarga nie stanowi wyrazu określonego interesu, w tej samej sprawie toczy się postępowanie przed innym organem), jak i oddalenie skargi z powodu jej bezzasadności, a także pozostawienie jej bez rozpoznania (gdy nie czyni zadość wymogom formalnym)* (M. Jaśkowska [w:] M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2024, art. 238).

Odnosząc się zaś do uzasadnienia faktycznego oraz prawnego, pewne wskazówki co do tego, w jaki sposób winno być ono skonstruowane w razie uznania skargi za bezzasadną zawiera art. 239 § 1 k.p.a., w myśl którego *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.*

Istotnym w powyższym przepisie staje się użycie przez ustawodawcę wyrażenia nakładającego na organ rozpatrujący skargę obowiązek wykazania jej bezzasadności. W tym miejscu podkreślić należy, iż „wykazanie” wiąże się z koniecznością dokładnego, wszechstronnego i rzetelnego zbadania sprawy, a następnie sporządzenia uzasadnienia, w którym wyjaśnione zostaną wszelkie okoliczności faktyczne i prawne przemawiające za koniecznością uznania skargi za bezzasadną. Uzasadnienie winno więc w sposób zupełny przedstawiać okoliczności dotyczące przedmiotu skargi i przekonywać o zasadności przyjętego przez rozpatrujący ją organ stanowiska. Dodać również wypada, że należyte skonstruowanie uzasadnienia zawiadomienia o załatwieniu skargi staje się istotne nie tylko dla podmiotu wnoszącego skargę, ale także dla organów nadzoru oraz sądów administracyjnych. Brak wyczerpującego uzasadnienia faktycznego i prawnego uniemożliwia bowiem kontrolę legalności takiego aktu (por. wyroki Wojewódzkich Sądów Administracyjnych: w Bydgoszczy z dnia 5 kwietnia 2011 r., sygn. akt II SA/Bd 199/11; Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 lutego 2015 r., sygn. akt II SA/Go 881/14 oraz w Szczecinie z dnia 14 maja 2020 r., sygn. akt II SA/Sz 23/20 wyrok WSA w Gdańsku z dnia 10 lutego 2022 r., sygn. akt III SA/Gd 626/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). W tym miejscu wskazać należy, że

nieprawidłowe sporządzenie uzasadnienia musi być poczytywane jako istotne naruszenie prawa procesowego, tj. art. 238 § 1 k.p.a., które jest wystarczającą przesłanką do stwierdzenia nieważności uchwały w całości (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 9 października 2019 r., sygn. akt II SA/Go 544/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W § 1 uchwały Rada postanowiła *Uznać skargę Pana Krzysztofa W. na Burmistrza Miasta Czeladź z dnia 15 marca 2024 r. za bezzasadną, z przyczyn określonych w uzasadnieniu stanowiącym załącznik do niniejszej uchwały*. Co istotne, analiza treści wspomnianego uzasadnienia prowadzi do wniosku, że nie spełnia ono stawianych przez ustawodawcę wymogów, tj. nie zawiera podstaw faktycznych i prawnych wykazujących bezzasadność skargi. W części merytorycznej uzasadnienia Rada ograniczyła się bowiem jedynie do krótkiego wskazania, iż *Z uzyskanych przez Radę informacji wynika, że kwestie związane z zasadami wykonywania obowiązków pracowniczych przez osoby z kierownictwa Urzędu były już skarżącemu wielokrotnie wyjaśniane. W toku wyjaśniania niniejszej skargi Rada nie stwierdziła, aby Burmistrz Miasta nie dopełnił obowiązków jako pracodawca lub też wydatkował środki na wynagrodzenia wymienionych pracowników w sposób niezgodny z przepisami*.

Z otrzymanych przez organ nadzoru dokumentów wynika, że między skarżącym a Burmistrzem Czeladzi dochodziło do wymiany pism. Zarzuty podniesione w skardze były również przedmiotem posiedzenia Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady, na którym obecny był także sam skarżący. W uzasadnieniu do uchwały brak informacji o tych okolicznościach. Poza powyższym, z przedłożonej dokumentacji nie sposób wywieść, aby w toku procedowania skargi Rada podjęła czynności mające na celu rzetelne zweryfikowanie sformułowanych w niej zastrzeżeń. W uzasadnieniu uchwały Rada wskazała, iż *Z uzyskanych przez Radę informacji wynika, że kwestie związane z zasadami wykonywania obowiązków pracowniczych przez osoby z kierownictwa Urzędu były już skarżącemu wielokrotnie wyjaśniane*. Rada nie wyjaśniła jednak o jakie informacje w tym zakresie chodzi, a także nie podała źródła ich pochodzenia. Dalej Rada podkreśliła natomiast, że *W toku wyjaśniania niniejszej skargi Rada nie stwierdziła, aby Burmistrz Miasta nie dopełnił obowiązków jako pracodawca lub też wydatkował środki na wynagrodzenia wymienionych pracowników w sposób niezgodny z przepisami*, jednocześnie odstępując od wykazania czynności, jakie zostały przez nią podjęte w celu zbadania przedmiotowej sprawy. Ponadto, prócz pouczenia o treści art. 239 k.p.a., uzasadnienie nie zawiera jakichkolwiek wyjaśnień prawnych.

W tym miejscu za W. M. Hrynickim warto wskazać, iż *Rozpatrzenie skargi (wniosku) polega na ocenie skutków prawnych rozpatrywanego przez organ stanu faktycznego przy zastosowaniu dwóch operacji myślowych*:

1) *opierając się na wynikach postępowania wyjaśniającego, organ sprawdza zgodność treści skargi (wniosku) ze stanem faktycznym,*

2) *porównuje ów stan faktyczny ze stanem prawnym.*

*Zabieg ten najbardziej zbliża skargi i wnioski, będące przejawem kontroli społecznej, do klasycznej kontroli, stanowiącej porównanie stanu zastanego ze stanem postulowanym i wyciągnięciem stosownych wniosków. Jeśli skarga (wniosek) błędnie ocenia stan faktyczny, niewymagane jest dalsze jego badanie ze stanem prawnym, gdyż bezzasadność skargi (wniosku) oparta jest na błędnym ustaleniu stanu faktycznego skarżącego (wnioskodawcy). Jeśli natomiast skarga (wniosek) prawidłowo ocenia stan faktyczny, należy zbadać zgodność zachowania się organu (lub jego pracownika) z normami prawnymi, co determinować będzie uznanie skargi (wniosku) za zasadną albo bezzasadną (W. M. Hrynicki, 10. Rozpatrywanie i załatwianie skarg i wniosków [w:] Skargi, wnioski, petycje i inne interwencje obywatelskie, Warszawa 2022).*

Opisany powyżej tok procedowania skargi winien zaś zostać odzwierciedlony w uzasadnieniu do zawiadomienia o sposobie rozpatrzenia skargi.

Biorąc pod uwagę ogół okoliczności zaistniałych w niniejszej sprawie i zestawiając je z treścią uchwały oraz stanowiącego jej integralną część uzasadnienia stwierdzić trzeba, iż nie spełniają one określonych ustawowo wymogów, co stanowi podstawę do wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego w całości. Po pierwsze, nie sposób uznać aby postępowanie wyjaśniające przedmiot skargi

zostało należycie przeprowadzone przez Radę. Po drugie zaś, uzasadnienie uchwały pozbawione jest obligatoryjnych części w postaci uzasadnienia faktycznego i prawnego.

Omawiane uchybienie w przedmiotowej uchwale należy bowiem 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. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Końcowo, zauważyć również należy, że Rada podejmując uchwałę powołała się na błędną podstawę prawną. Rada wskazała bowiem na art. 229 pkt 9 k.p.a., który określa organ właściwy do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności organu centralnego i jego kierownika. Zamiast powyższego, Rada winna przywołać art. 229 pkt 3 k.p.a., w myśl którego *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 - rada gminy*.

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.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXXX/1084/2024 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 29 kwietnia 2024 r. w sprawie rozpatrzenia skargi - 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, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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 upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz

Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora  
Wydziału Nadzoru Prawnego