WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 3 czerwca 2019 r.

WNP-O.4131.10.2019

Rada Gminy Czerwin
Plac Tysiąclecia 1
07-407 Czerwin

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2019 r. poz. 506)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Gminy Czerwin nr VII/21/19 z dnia 26 kwietnia 2019 r. *w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność Wójta Gminy.*

Uzasadnienie

W dniu 26 kwietnia 2019 r. Rada Gminy Czerwin podjęła uchwałę nr VII/21/19 *w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność Wójta Gminy.*

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru nad działalnością gminną, w dniu 6 maja 2019 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 2018 r. poz. 2096; dalej: *K.p.a.*).

Pismem z dnia 28 maja 2019 r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Radę Gminy Czerwin o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr VII/21/19.

W § 1 ww. uchwały Rada Gminy Czerwin uznała skargę G.D. na działalność Wójta Gminy za niezasadną. Następnie, w lakonicznym uzasadnieniu zamieszczonym pod uchwałą, Rada Gminy

ograniczyła się do wskazania, że skarga została rozpatrzona przez Komisję Skarg, Wniosków i Petycji oraz Komisję Rewizyjną, które nie stwierdziły nieprawidłowości w działaniach Wójta Gminy, a postawione przez skarżącą zarzuty nie znalazły, zdaniem tych komisji, potwierdzenia, w związku z czym Rada Gminy uznała skargę za niezasadną.

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). 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 VII/21/19 należy stwierdzić, że niniejsza uchwała nie zawiera uzasadnienia faktycznego i prawnego oraz pouczenia o treści art. 239 *K.p.a.* Brak informacji co do przedmiotu skargi nie pozwala na zapoznanie się z argumentami organu rozpatrującego skargę oraz na pełne rozpoznanie okoliczności prawnych sprawy. Z załączonego do uchwały uzasadnienia wynika jedynie, że skarga została rozpatrzona przez Komisję Skarg, Wniosków i Petycji oraz Komisję Rewizyjną, które uznały skargę za niezasadną, jednakże ani w treści uchwały ani w uzasadnieniu nie przedstawiono argumentacji, jaką kierował się organ stanowiący, czy też komisje rozpatrujące skargę. 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 1997 r. (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 wiec 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) 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). 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 administracyjnym (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: rozstrzygniecie 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 miedzy 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 oczytania i interpretacji (*vide:* G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz,* Lex 2012, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. II* pod red. B. Dolnickiego, opublikowano: WKP 2018).

Biorąc pod uwagę opisane powyżej okoliczności faktyczne i prawne Wojewoda Mazowiecki jako organ nadzoru nad działalnością gminną stwierdza, że uchwała Rady Gminy Czerwin nr VII/21/19 istotnie narusza prawo i jest sprzeczna z art. 238 § 1 *K.p.a,* co oznacza, że 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.

WOJEWODA MAZOWIECKI
wz. Sylwester Dąbrowski
I Wicewojewoda Mazowiecki

Otrzymują:

1) Adresat
2) a/a