

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.9.2024

z dnia 12 stycznia 2024 r.

Rada Gminy Nowa Sól

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572, 1463 i 1688)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLIX/436/2023 Rady Gminy Nowa Sól z dnia 8 grudnia 2023 r. w sprawie uznania skargi na działalność Wójta Gminy Nowa Sól za bezzasadną, w całości.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 8 grudnia 2023 r. Rada Gminy Nowa Sól podjęła uchwałę w sprawie uznania skargi na działalność Wójta Gminy Nowa Sól za bezzasadną. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2023 r., poz. 40 z późn. zm.) w związku z art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t. j. Dz. U. z 2023 r. poz. 775, z późn. zm.).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 13 grudnia 2023 r.

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru stwierdził, że w trakcie rozpatrywania skargi doszło do istotnego naruszenia prawa, tj. art. 238 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 775, z późn. zm., dalej jako: kpa). Stosownie do ww. przepisu 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. Przenosząc tę regulację prawną na grunt niniejszej sprawy, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmujący uchwałę w sprawie rozpatrzenia skargi, ma obowiązek sporządzenia jej uzasadnienia. W przypadku uznania przez radę gminy skargi za bezzasadną uchwała rady powinna zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne, z którego będzie wynikało, dlaczego skarga została załatwiona w sposób odmowny. Zgodnie natomiast 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. Z kolei art. 7 kpa 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, którego dowodem będzie uzasadnienie faktyczne i prawne zawierające szczegółowe przedstawienie faktów, norm prawnych, okoliczności oraz argumentacji stanowiska organu (tak: Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 29 czerwca 2016 r. sygn. akt II SA/Go 221/16).

Badana uchwała zawiera jedynie lakoniczne uzasadnienie, które wskazuje datę wniesienia skargi, relacjonuje prace Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady Gminy Nowa Sól i podjęte przez nią czynności oraz wskazuje, że „zgodnie z zapisami ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. z 2014 r., poz. 301 z późn. zm.) sołectwo zwraca się z wnioskiem o przyznanie środków z funduszu sołeckiego do wójta, natomiast wójt w terminie 7 dni od otrzymania wniosku odrzuca wniosek w przypadku niespełnienia warunków określonych w ust. 2-4 ustawy o funduszu sołeckim. Ponadto sołectwo ma możliwość złożenia do wójta wniosku o zmianę przedsięwzięć lub ich zakresu przewidzianych do realizacji w ramach funduszu sołeckiego. Komisja Skarg, Wniosków i Petycji uznała przedmiotową skargę za bezzasadną wskazując na brak współpracy między Sołectwem Lubieszów a Wójtem Gminy Nowa Sól, a nadto brak woli współpracy i wypracowania kompromisu.”

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Nowa Sól nie dopełniła obowiązku uzasadnienia faktycznego i prawnego podjętej uchwały, a tym samym naruszyła w sposób istotny dyspozycję art. 238 § 1 kpa. Z załączonego do uchwały uzasadnienia wynika jedynie, że Komisja Skarg, Wniosków i Petycji uznała skargę za bezzasadną wskazując na brak współpracy między Sołectwem Lubieszów a Wójtem Gminy Nowa Sól oraz brak woli współpracy i wypracowania kompromisu, a Rada Gminy Nowa Sól przychyliła się w całości do argumentacji ww. Komisji, nie odnosząc się w żaden sposób do zarzutów zawartych w skardze, a dotyczących podejmowanych przez Wójta Gminy Nowa Sól działań, które, zdaniem Skarżących, doprowadziły do utraty środków finansowych z funduszu sołeckiego w latach 2018, 2019, 2020 i 2022. Ani w treści uchwały ani w uzasadnieniu nie przedstawiono argumentacji, jaką kierował się organ stanowiący, badając wniesioną skargę. Należy podkreślić, że stanowisko Komisji Skarg, Wniosków i Petycji nie jest dla Rady Gminy wiążące i ma charakter pomocniczy. Jeżeli rada gminy uznaje dane stanowisko za własne, powinno to jednoznacznie wynikać z uzasadnienia uchwały z jednoczesnym przytoczeniem tego stanowiska oraz ewentualnie uzupełnić je o własne ustalenia i dodatkowa argumentację.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmujący uchwałę w sprawie uznania skargi za bezzasadną ma obowiązek sporządzenia jej uzasadnienia, gdyż takie uzasadnienie warunkuje kontrolę legalności sprawowaną przez organ nadzoru, a w szczególności, pozwala ocenić czy została ona podjęta po rozważeniu całokształtu zebranego w sprawie materiału dowodowego i

dokonaniu jego właściwej oceny (tak: Wojewoda Podlaski w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 21 stycznia 2008 r., znak NK.II.BG.0911-7/08). Zgodnie 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 kpa.

Należy zaakcentować, że uzasadnienie uchwały skargowej 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). 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, 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).

Wobec powyższego, należało stwierdzić nieważność przedmiotowej uchwały w całości.

Na marginesie powyższych rozważań, wypada wskazać na pozostałe mankamenty uchwały, które w świetle dokonanych ustaleń nie mają jednak decydującego wpływu na ocenę jej zgodności z prawem.

Nie bez znaczenia dla niniejszej sprawy pozostaje kwestia terminu, w jakim doszło do ostatecznego załatwienia skargi. Jak wskazano powyżej, skarga wpłynęła do Rady Gminy Nowa Sól w dniu 3 lutego 2023 r. W myśl przepisu art. 237 § 1 kpa skarga winna być rozpatrzona bez zbędnej zwłoki, nie później niż w ciągu miesiąca. Natomiast zgodnie z art. 237 § 4 kpa w razie niezałatwienia skargi w terminie określonym w § 1 stosuje się przepisy art. 36-38. Jak wynika z przesłanej organowi nadzoru dokumentacji w przedmiotowej sprawie, zawiadomienie o przedłużeniu terminu załatwienia sprawy skierowane do Skarżącej zostało sporządzone w dniu 29 maja 2023 r. Na jego podstawie termin załatwienia skargi przedłużono do dnia 30 sierpnia 2023 r. W dniu 3 sierpnia 2023 r. odbyło się kolejne posiedzenie Komisji Skarg, Wniosków i Petycji, na którym jeden z członków Komisji zawnioskował o przeprowadzenie analizy dodatkowej dokumentacji. Na posiedzeniu w dniu 26 września 2023 r. Komisja uznała skargę za bezzasadną, a dopiero w dniu 8 grudnia 2023 r. Rada Gminy Nowa Sól podjęła uchwałę w sprawie uznania skargi na działalność Wójta Gminy Nowa Sól za bezzasadną.

Wskazać należy, że maksymalny jednomiesięczny termin załatwienia skargi wprawdzie ma charakter instrukcyjny dla organu rozpatrującego. Uchybienie temu terminowi nie pozbawia tego organu prawa do załatwienia skargi. Choć nowy termin załatwienia skargi może zostać wyznaczony

dowolnie, to jednak organ powinien się kierować dyrektywą płynącą z zasady szybkości postępowania. Organ rozpatrujący skargę może wyznaczyć nowy termin rozpatrzenia skargi i do upływu nowo wyznaczonego terminu powinien albo podjąć uchwałę w przedmiocie złożonej skargi, albo ponownie skorzystać z trybu wskazanego w art. 36-38 kpa i wyznaczyć kolejny termin załatwienia skargi. Jest to typowy tryb procedowania skarg składanych na podstawie przepisów kpa, znajdujący oparcie w przepisach powszechnie obowiązujących, który w przedmiotowej sprawie nie został zastosowany.

Mając to na uwadze wnoszę o uwzględnienie powyższych uwag przy procedowaniu skarg i podejmowaniu uchwał w sprawie rozpoznania skargi w przyszłości.

Pouczenie:

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO

Paweł Witt

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli