



Poznań, dnia 1 października 2020 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.586.2020.22

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

orzekam

nieważność uchwały nr XXVIII/271/2020 Rady Miejskiej w Kole z dnia 26 sierpnia 2020 r. w sprawie rozpatrzenia skargi na Dyrektora Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Kole - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 26 sierpnia 2020 r. Rada Miejska w Kole podjęła uchwałę nr XXVIII/271/2020 w sprawie rozpatrzenia skargi na Dyrektora Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Kole, zwaną dalej "uchwałą".

Uchwałę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 18b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713) w zw. z art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256).

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 1 września 2020 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził co następuje:

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Kole uznała za bezzasadną skargę na Dyrektora Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Kole (§ 1 uchwały). Jednocześnie powierzyła wykonanie uchwały Przewodniczącemu Rady Miejskiej w Kole, zobowiązując go do poinformowania skarżącego o sposobie rozpatrzenia skargi oraz przesłania odpisu uchwały wraz z uzasadnieniem (§ 2 uchwały).

W ocenie organu nadzoru badana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 238 § 1 zdanie drugie ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.), zwanej dalej „Kpa”.

Z przepisu art. 237 § 3 Kpa wynika obowiązek zawiadomienia skarżącego o sposobie załatwienia skargi. Stosownie do postanowień art. 238 § 1 Kpa: „Zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi powinno zawierać: oznaczenie organu, od którego pochodzi, wskazanie, w jaki

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

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”. W myśl przywołanego art. 239 § 1 Kpa: „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”.

Wyjaśnić w tym miejscu należy, że jeżeli organem właściwym do rozpatrzenia skargi jest - tak jak w omawianej sprawie - rada gminy, wówczas zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi, o którym mowa w art. 238 § 1 Kpa, przybiera formę uchwały. Stanowi ona podstawową formę, w jakiej zgodnie z ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym organ stanowiący gminy wyraża swoją wolę i rozstrzyga sprawy pozostające w zakresie jego kompetencji.

W świetle powyższego przyjąć należy, że badana uchwała Rady Miejskiej w Kole, będąca jednocześnie formą zawiadomienia o odmownym załatwieniu skargi (poprzez uznanie skargi na Dyrektora Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Kole za bezzasadną), powinna zawierać wszystkie elementy wymienione w art. 238 § 1 Kpa, w tym wskazane w zdaniu drugim tego przepisu uzasadnienie faktyczne i prawne. Tymczasem przeprowadzona analiza treści uchwały i jej uzasadnienia wykazała w tym przedmiocie istotne braki, bowiem rada nie zamieściła właściwego, wymaganego przez ustawodawcę uzasadnienia faktycznego i prawnego.

W ocenie organu nadzoru uzasadnienie faktyczne i prawne, o którym mowa w art. 238 § 1 Kpa, powinno służyć wykazaniu przez organ bezzasadności skargi, na co z kolei wskazuje treść cytowanego wyżej przepisu art. 239 § 1 Kpa.

Z brzmienia przepisu § 1 ocenianej uchwały wynika, iż Rada Miejska w Kole uznała za bezzasadną skargę na Dyrektora Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Kole. W uzasadnieniu do uchwały wskazano daty wraz z sekwencją poszczególnych czynności związanych ze złożeniem i rozpatrzeniem omawianej skargi. Odnotowano daty następujących czynności: przekazania przez Radę „wniosku” do Komisji Skarg, Wniosków i Petycji „celem przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego i przedstawienia opinii organowi stanowiącemu” (10 czerwca 2020 r.), analizy skargi przez Komisję Skarg, Wniosków i Petycji (16 i 24 czerwca 2020 r.) oraz złożenia przez Dyrektora Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej „obszernych wyjaśnień” (16 czerwca 2020 r.). Przytoczono także informację o niepojawieniu się skarżącego na posiedzeniu Komisji w dniu 24 czerwca 2020 r., o obecności na tym posiedzeniu Pana Stanisława B., „który twierdził, że posiada notarialne upoważnienie do reprezentowania skarżącego, jednakże takiego dokumentu nie przedstawił członkom komisji” oraz o braku odpowiedzi na pisemne wezwanie Przewodniczącej Komisji Skarg, Wniosków i Petycji do doręczenia ww. upoważnienia. Dalej znajduje się wzmianka o zawiadomieniu skarżącego o tym, że „skarga nie zostanie załatwiona w przewidywanym ustawowo terminie, w związku z koniecznością podjęcia uchwały w sprawie rozpatrzenia skargi przez Radę Miejską w Kole” i o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy, tj. „do dnia 31.08.2020 r.”.

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

W dalszej treści uzasadnienia do uchwały znalazł się zapis: „Komisja stwierdza, iż wszystkie działania Dyrektora Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Kole i pracowników były zgodne z wolą skarżącego, miały na celu zapewnienie mu wsparcia i opieki stosownej do wieku i stanu zdrowia oraz zgodne z obowiązującymi przepisami prawa. W związku z powyższym Komisja Skarg, Wniosków i Petycji opiniuje uznanie skargi na Dyrektora Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Kole za bezzasadną”. Uzasadnienie do uchwały kończy się pouczeniem o treści art. 239 § 1 Kpa.

W ocenie organu nadzoru powyższe zapisy nie mogą być uznane za prawidłowe i wystarczające uzasadnienie faktyczne, o którym mowa w art. 238 § 1 Kpa. Wskazane czynności i daty ich przeprowadzenia nie są bowiem faktami, które mają wpływ na merytoryczne rozstrzygnięcie w przedmiocie zasadności rozpatrywanej skargi. Nie wyjaśniają one w żaden sposób motywów przyjętego przez Radę Miejską w Kole stanowiska o bezzasadności skargi na Dyrektora Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Kole. Są jedynie stwierdzeniem faktów, których związku z rozpatrywaną skargą i jej załatwieniem rada w żaden sposób nie wykazała. Co więcej, z uchwały i jej uzasadnienia nie wynika, jakie konkretnie zarzuty były przedmiotem skargi, a w konsekwencji przedmiotem postępowania wyjaśniającego prowadzonego przed Komisją Skarg, Wniosków i Petycji, a następnie rozstrzygnięcia przez Radę Miejską w Kole. Zgodnie z art. 227 Kpa: „Przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw”. Z uchwały i jej uzasadnienia wynika jedynie, że skarga była złożona „na Dyrektora Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Kole”, i została uznana za bezzasadną z uwagi na to, że: „wszystkie działania Dyrektora Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Kole i pracowników były zgodne z wolą skarżącego, miały na celu zapewnienie mu wsparcia i opieki stosownej do wieku i stanu zdrowia oraz zgodne z obowiązującymi przepisami prawa”. W żaden sposób nie wyjaśniono natomiast jakie konkretne działania tego podmiotu były zaskarżone i stanowiły przedmiot badania przez Komisję Skarg, Wniosków i Petycji oraz Radę Miejską w Kole.

Uchwała nie zawiera ponadto wymaganego przez ustawodawcę uzasadnienia prawnego. W uzasadnieniu do uchwały wyjaśniono jedynie podstawę prawną, z której wynika kompetencja rady gminy do rozpatrywania skarg dotyczących zadań lub działalności kierowników jednostek organizacyjnych gminy (art. 18b ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 229 pkt 3 Kpa), jak również wymieniono przepisy „art. 237 § 1 i § 4 w zw. z art. 36 § 1” Kpa jako podstawy zawiadomienia skarżącego o niezakończonym jego skargi w ustawowym terminie i wskazania nowego terminu załatwienia sprawy. Natomiast nie przytoczono i nie wyjaśniono sensu żadnych przepisów prawnych, na jakich Rada Miejska w Kole oparła się rozpatrując skargę i uznając ją za bezzasadną. W ocenie organu nadzoru stwierdzenie, że: „wszystkie działania Dyrektora Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Kole i pracowników były (...) zgodne z obowiązującymi przepisami prawa” nie stanowi prawidłowego wypełnienia przez radę obowiązku uzasadnienia prawnego odmownego załatwienia przez nią skargi.

Powyższe uchybienia w zakresie braku właściwego uzasadnienia faktycznego i prawnego stanowią istotne naruszenie art. 238 § 1 Kpa, skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Warto w tym miejscu wskazać chociażby na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 lutego 2015 r. (sygn. akt II SA/Go 881/14; CBOSA), w którym Sąd ten wyjaśnił: „Kategoryczne brzmienie art. 238 § 1 k.p.a. wskazuje, że wyliczone w nim elementy muszą obligatoryjnie znaleźć się w zawiadomieniu o sposobie załatwieniu skargi. (...) w orzecznictwie podkreśla się, że uzasadnienie odgrywa doniosłą rolę, ponieważ warunkuje kontrolę organów nadzoru i kontrolę sprawowaną przez sądownictwo administracyjne (por. 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. Brak prawidłowo sporządzonego uzasadnienia, to istotne naruszenie prawa procesowego, tj. art. 238 § 1 KPA, które jest wystarczającą przesłanką do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały, co wielokrotnie podkreślano w dotychczasowym orzecznictwie sądów administracyjnym (por. m.in. powołane wyroki w sprawach II SA/Go 844/08, II SA/Go 824/10, II SA/Go 511/09)”.

Końcowo organ nadzoru podkreśla, iż ocenił uchwałę jedynie pod kątem formalno-prawnym. Jak orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 9 sierpnia 2012 r. (sygn. akt II SA/Sz 696/12; CBOSA): „Wojewoda w ramach postępowania nadzorczego mógł badać jedynie prawidłowość postępowania Rady Miejskiej odnośnie do trybu rozpatrywania skargi i sporządzenia zawiadomienia o sposobie jej załatwienia (art. 227-240 K.p.a.), a nie oceniać czy organ słusznie bądź niesłusznie uznał skargę za bezzasadną”.

Mając na względzie powyższe, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Łukasz Mikołajczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:
Rada Miejska w Kole

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36
www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl
www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

Burmistrz Miasta Koła

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36
www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl
www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117