



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.883.2022

Katowice, dnia 1 grudnia 2022 r.

Rada Miasta Częstochowy

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 2022 r. poz. 559 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 916.LXVIII.2022 Rady Miasta Częstochowy z dnia 27 października 2022 r. w sprawie rozpatrzenia skargi na działania Dyrektora Miejskiego Zarządu Dróg w Częstochowie, w całości, jako sprzecznej z art. 8 § 1 i art. 238 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 2000 ze zm.), dalej jako "k.p.a."

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 października 2022 r. Rada Miasta Częstochowy podjęła uchwałę Nr 916.LXVIII.2022 w sprawie rozpatrzenia skargi na działania Dyrektora Miejskiego Zarządu Dróg w Częstochowie, dalej jako: „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 18b ust. 1 i 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 listopada 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru uznał, że jest ona niezgodna z prawem.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że skarga dotycząca zadań lub działalności organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego i kierowników powiatowych jednostek organizacyjnych 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 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. Na radzie gminy ciąży szereg obowiązków związanych z prawidłowym rozpatrywaniem skarg, w tym powołanie komisji skarg, wniosków i petycji w trybie i na zasadach określonych w art. 18b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, niezwłocznego załatwiania skarg - nie później niż w ciągu miesiąca (art. 237 § 1 k.p.a.), informowania skarżącego o niezałatwieniu sprawy w terminie z podaniem m.in. przyczyny zwłoki i pouczeniem o prawie do wniesienia ponaglenia (art. 36 w zw. z art. 237 § 4 k.p.a.).

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 k.p.a., w tym również uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o treści art. 239 k.p.a.

Zgodnie z powołanym powyżej art. 238 § 1 k.p.a. 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.

Odnosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy należy wskazać, że analiza treści złożonej skargi oraz uzasadnienia uchwały Rady Miasta Częstochowy w przedmiocie rozpoznania tej skargi, prowadzi do wniosku, że Rada nie objęła swoim rozstrzygnięciem jednego z zarzutów podnoszonych przez Skarżącego, tj. niezałatwienia w terminie sprawy obejmującej rozpatrzenie wniosku Skarżącego z dnia 31 marca 2022 r.

W tym miejscu należy wskazać, że w toku badania legalności kwestionowanej uchwały, organ nadzoru pismem znak: NPII.4130.4.100.2022 z dnia 3 listopada 2022 r. zwrócił się do Przewodniczącego Rady Miasta Częstochowy o przesłanie skargi stanowiącej przedmiot rozpoznania przez Radę w niniejszej sprawie. W odpowiedzi Przewodniczący pismem znak BR.0007.916.2022 z dnia 3 listopada 2022 r. przesłał organowi nadzoru dokumentację dotyczącą uchwały Nr 916.LXVIII.2022 Rady Miasta Częstochowy z dnia 27 października 2022 r. Na podstawie przekazanej dokumentacji organ nadzoru ustalił, że w dniu 5 kwietnia 2022 r. do Miejskiego Zarządu Dróg w Częstochowie wpłynął wniosek Skarżącego z dnia 31 marca 2022 r. o podjęcie interwencji dotyczącej zjazdu z drogi publicznej. Pismem znak: WZP.536.4.42.2022 z dnia 20 kwietnia 2022 r. Skarżący został poinformowany o przedłużeniu terminu załatwienia wniosku do dnia 31 maja 2022 r. W międzyczasie Miejski Zarząd Dróg w Częstochowie podejmował czynności wyjaśniające dotyczące przedmiotowego zjazdu z drogi publicznej opisanego we wniosku.

Następnie w piśmie znak: WZP.536.4.42.2022 z dnia 6 czerwca 2022 r. Miejski Zarząd Dróg w Częstochowie sporządził odpowiedź kierowaną do Skarżącego, która została wysłana do Urzędu Miasta Częstochowy, a Urząd nie przekazał pisma dalej Skarżącemu. Wobec braku otrzymania odpowiedzi na wniosek w terminie, Skarżący w dniu 11 czerwca 2022 r. wystąpił do Miejskiego

Zarządu Dróg z zapytaniem w jakim terminie zostanie mu udzielona odpowiedź na wniosek. Miejski Zarząd Dróg w piśmie z dnia 13 czerwca 2022 r. skierowanym do Wydziału Inwestycji Urzędu Miasta Częstochowy wyjaśnił, że odpowiedź na pismo została udzielona w dniu 7 czerwca 2022 r. W dniu 28 czerwca 2022 r. Skarżący wystąpił z ponagleniem na niezakończanie sprawy w terminie oraz na bezczynność Miejskiego Zarządu Dróg w Częstochowie w przedmiocie załatwienia wniosku. W treści uzasadnienia Skarżący wskazał, że od czasu doręczenia mu zawiadomienia o przedłużeniu terminu rozpatrzenia wniosku do dnia 31 maja 2022 r., nie otrzymał żadnej odpowiedzi pisemnej od Urzędu, jak również Urząd nie wyznaczył nowego terminu załatwienia sprawy i nie poinformował o przyczynach zwłoki. Powyższe ponaglenie zostało przesłane za pośrednictwem Miejskiego Zarządu Dróg do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Częstochowie.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w piśmie znak: SKO.4109.17.2022 z dnia 19 lipca 2022 r. uznało się za niewłaściwe do rozpatrzenia ww. ponaglenia wskazując, że w istocie ma ono charakter skargi w rozumieniu przepisów działu VIII k.p.a. Jak bowiem wynika z art. 246 § 1 k.p.a. wnioskodawcy niezadowolonym ze sposobu załatwienia wniosku służy prawo do wniesienia skargi w trybie określonym w rozdziale 2 działu VIII k.p.a. Wobec powyższego, Samorządowe Kolegium Odwoławcze przekazało skargę do rozpatrzenia Radzie Miasta Częstochowy na podstawie art. 229 pkt 1 w związku z art. 231 k.p.a.

W toku rozpoznania przedmiotowej skargi Miejski Zarząd Dróg w piśmie znak: WZP.536.4.42.2022 z dnia 12 września 2022 r. przedstawił wyjaśnienia, w których wskazał, że odpowiedź na wniosek Skarżącego została przesłana w dniu 7 czerwca 2022 r. do Urzędu Miasta Częstochowy, który uznając, że jest to pismo przekazane jedynie „do wiadomości” Urzędu, nie przesłał odpowiedzi Skarżącemu. W przedmiotowych wyjaśnieniach wskazano, że po wpływie ponaglenia z dnia 28 czerwca 2022 r., odpowiedź na wniosek została Skarżącemu wysłana w dniu 4 lipca 2022 r. Pismem znak: BR.1510.3.2022 z dnia 2 listopada 2022 r. Przewodniczący Rady Miasta Częstochowy zawiadomił Skarżącego o sposobie rozpatrzenia skargi, przesyłając przedmiotową uchwałę wraz z uzasadnieniem.

Odnosząc powyższe ustalenia faktyczne do treści uzasadnienia przedmiotowej uchwały należy wskazać, że w żadnym stopniu nie odnosi się ono do kwestii nieterminowego udzielenia Skarżącemu odpowiedzi na wniosek z dnia 31 marca 2022 r. Rada Miasta Częstochowy wskazała wprawdzie na działania jakie podjął w sprawie Miejski Zarząd Dróg w odniesieniu do zjazdu z drogi publicznej określonego we wniosku, przedstawiając w ten sposób uzasadnienie rozstrzygnięcia uchwały w zakresie oceny zarzutu bezczynności w przedmiocie załatwienia sprawy, której dotyczył wniosek. W ocenie organu nadzoru skarga obejmowała jednak również zarzut dotyczący terminowości udzielenia Skarżącemu odpowiedzi na wniosek. Również z dokumentacji przesłanej przez Przewodniczącego Rady Miasta Częstochowy wynika, że pismem znak: BR.1510.4.2022 z dnia 30 września 2022 r. Skarżący został poinformowany, że wniesiona przez niego *skarga na niezakończanie sprawy w terminie*, będzie rozpatrzona podczas obrad Komisji Skarg, Wniosków i Petycji. Tymczasem uzasadnienie uchwały odnosi się do wskazania na czynności jakie zrealizował Miejski Zarząd Dróg w reakcji na złożony wniosek, lecz zupełnie pomija kwestię terminowości

podjętych działań oraz terminowego poinformowania wnioskodawcy o sposobie załatwienia sprawy objętej złożonym przez niego wnioskiem.

Organ nadzoru podkreśla, 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 Rzeczypospolitej Polskiej), a także zasady zaufania do władzy publicznej (art. 8 k.p.a.). Należy przy tym zaznaczyć, że te z zasad ogólnych k.p.a., które nie odnoszą się wyłącznie tylko do „strony” bądź „decyzji administracyjnej” (a więc do pojęć właściwych tylko jurysdykcyjnemu postępowaniu administracyjnemu) mogą i powinny mieć zastosowanie również w innych postępowaniach uregulowanych kodeksem, w tym w postępowaniach w sprawach skarg i wniosków. Są to: zasada praworządności, zasada uwzględniania z urzędu interesu społecznego i słusznego interesu obywateli, zasada prawdy obiektywnej, zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa, zasada informowania uczestników postępowania, zasada szybkości i prostoty postępowania (por. Z. R. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 2011, s. 61).

W ocenie organu nadzoru uzasadnienie kwestionowanej uchwały ma charakter niepełny, z uwagi na pominięcie podnoszonego przez Skarżącego zarzutu braku terminowego udzielenia odpowiedzi na złożony wniosek. Brak prawidłowo sporządzonego uzasadnienia stanowi istotne naruszenie art. 238 §1 k.p.a., które jest wystarczającą przesłanką do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały (por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 9 października 2019 r., sygn. akt II SA/Go 544/19).

Z uwagi na powyższe organ nadzoru pismem Nr NPII.4131.1.883.2022 z dnia 9 listopada 2022 r. zawiadomił Radę Miasta Częstochowy o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały. W dniu 25 listopada 2022 r. do Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego wpłynęło pismo Przewodniczącego Rady Miasta Częstochowy znak: BR.0007.916.2022 z dnia 24 listopada 2022 r. zawierające wyjaśnienia w odniesieniu do podniesionych w zawiadomieniu zarzutów w przedmiocie istotnego naruszenia prawa przez kwestionowaną uchwałę. W treści ww. pisma Przewodniczący wskazał, że do kompetencji Rady należy rozpatrzenie skargi na działania wójta i gminnych jednostek organizacyjnych. W ocenie Przewodniczącego, poza sporem jest, że takiego rozpatrzenia Rada dokonała, natomiast kwestia załatwienia w terminie opisanej sprawy, nie należy do kompetencji Rady. Jak podkreślił Przewodniczący – za stanowiskiem tym przemawia treść art. 37 k.p.a., zgodnie z którym stronie służy prawo wniesienia ponaglenia jeżeli nie załatwiono sprawy w terminie. Zgodnie z art. 37 § 3

k.p.a. ponaglenie wnosi się do organu wyższego stopnia – a zatem Rada nie ma kompetencji do rozpoznania przywołanego zarzutu.

Z powyższym stanowiskiem Przewodniczącego nie sposób się zgodzić. Ze stanu faktycznego sprawy wynika, że Samorządowe Kolegium Odwoławcze, do którego wpłynęło ponaglenie w niniejszej sprawie, uznało się za organ niewłaściwy do jego rozpatrzenia, wskazując, że przedmiotowe ponaglenie stanowi w istocie skargę w rozumieniu Działu VIII k.p.a. Kolegium wskazało, że Skarżący nie posiada statusu strony w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym, a złożony przez niego pierwotnie wniosek nie miał charakteru podania wszczynającego postępowanie administracyjne, lecz stał się impulsem do podjęcia postępowania w sprawie podmiotu trzeciego. Również Rada Miasta Częstochowy w treści uzasadnienia kwestionowanej uchwały wskazała, że *Skarżącemu nie przysługuje przymiot strony w postępowaniu dot. przebudowy zjazdu z drogi publicznej, tj. ul. Kiedrzyńskiej 40.*

Choć wniosek złożony w trybie wskazanym w przepisach działu VIII k.p.a. nie wszczyna postępowania zmierzającego do wydania decyzji administracyjnej, to niemniej jednak organ, do którego wpłynął wniosek, zgodnie z art. 244 §2 k.p.a. jest zobowiązany poinformować wnioskodawcę o sposobie załatwienia wniosku w terminie określonym w art. 237 §1 k.p.a, tj. nie później niż w ciągu miesiąca. Z kolei art. 246 §1 i 2 k.p.a. stanowi, że wnioskodawcy służy prawo wniesienia skargi zarówno wówczas, gdy jest niezadowolony ze sposobu załatwienia wniosku, jak również w sytuacji, gdy wniosek nie został załatwiony w terminie.

Należy podkreślić, że w przypadku braku załatwienia wniosku w terminie nie znajduje zastosowania art. 37 k.p.a., który dotyczy wniesienia ponaglenia do organu wyższego stopnia. W postępowaniach regulowanych przepisami działu VIII k.p.a. przepis ten stosuje się w razie niezakończoności skargi w terminie, na podstawie odesłania zawartego w art. 237 §4 k.p.a. Należy przy tym wskazać, że zgodnie z art. 247 k.p.a. do wniosków stosuje się tylko niektóre przepisy regulujące tryb skargowy – tj. art. 230, art. 237 § 2 oraz art. 238 k.p.a. W niniejszej sprawie Skarżący domagał się wyjaśnienia kwestii nieterminowego załatwienia wniosku, dlatego też słusznie Samorządowe Kolegium Odwoławcze, przekazując pismo do rozpoznania Radzie, przywołało art. 246 k.p.a., jako podstawę wniesienia skargi.

Nie ma zatem racji Przewodniczący twierdząc, że poza zakresem kompetencji Rady leży odniesienie się do zarzutu nieterminowego załatwienia wniosku. Zgodnie z art. 229 pkt 3 k.p.a. rada gminy jest właściwa do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Zgodnie z art. 227 k.p.a. przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw. Rozwinięciem powyższej regulacji jest art. 246 k.p.a. który stanowi szczególną podstawę do wniesienia skargi przez wnioskodawcę, m.in. w sytuacji braku załatwienia złożonego przez niego wniosku w terminie. Nie ulega zatem wątpliwości, że rozpatrzenie skargi na brak terminowego załatwienia wniosku przez organ wykonawczy gminy lub kierownika gminnej jednostki organizacyjnej należy do kompetencji rady gminy.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały Nr 916.LXVIII.2022 Rady Miasta Częstochowy z dnia 27 października 2022 r. w sprawie rozpatrzenia skargi na działania Dyrektora Miejskiego Zarządu Dróg w Częstochowie – 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