



Poznań, dnia 23 kwietnia 2021 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.241.2021.22

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 XXXV/266/2021 Rady Gminy Gniezno z dnia 25 marca 2021 r. w sprawie rozpatrzenia skargi Pana M. Z. z dnia 15 lutego 2021 roku na działania Dyrektora Zespołu Szkół w Jankowie Dolnym - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 25 marca 2021 r. Rada Gminy Gniezno podjęła uchwałę nr XXXV/266/2021 w sprawie rozpatrzenia skargi Pana M. Z. z dnia 15 lutego 2021 roku na działania Dyrektora Zespołu Szkół w Jankowie Dolnym, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r., poz. 713) oraz art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r., poz. 256)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 26 marca 2021 r.

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

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Gniezno uznała „skargę Pana M.Z. z dnia 15 lutego 2021 r. na działania Dyrektora Zespołu Szkół w Jankowie Dolnym za niezasadną z przyczyn wskazanych w uzasadnieniu do niniejszej uchwały” (§ 1 uchwały).

W ocenie organu nadzoru 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 „K.p.a.”.

Zgodnie z brzmieniem art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Z kolei przepis 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

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

wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli.

Regulacje działu VIII K.p.a. dotyczące postępowania skargowego mają charakter uproszczony. Są one odrębne od postępowania jurysdykcyjnego i stanowią uzupełnienie postępowania administracyjnego. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w postanowieniu z dnia 27 listopada 2020 r. (sygn. akt II SAB/Po 88/20; opublikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, zwanej dalej „CBOSA”): „Postępowanie w sprawie tego typu skarg cechuje się tym, że nie ma w nim stron postępowania, nie rozstrzyga się o indywidualnych prawach, a więc nie wydaje się aktów adresowanych do strony skarżącej, a jedynie zawiadamia się ją o czynnościach wewnętrznych, zmierzających do wyjaśnienia okoliczności podniesionych w skardze”. Obowiązuje jednak zasada prowadzenia tego postępowania w ramach właściwości danego organu, ustalonej stosownie do przedmiotu skargi, z zachowaniem obiektywizmu i obowiązkiem wszechstronnego wyjaśnienia sprawy będącej przyczyną skargi.

Z przepisu art. 237 § 3 K.p.a. wynika obowiązek zawiadomienia skarżącego o sposobie załatwienia skargi. Zgodnie z 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 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 K.p.a.: „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”.

Kategoryczne brzmienie przepisu art. 238 § 1 kpa oraz ustanowienie wyjątku w jego § 2 wskazuje na to, że wszystkie składniki zawiadomienia powinny się znaleźć w nim obowiązkowo (tak: B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, wyd. 17, Legalis).

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 K.p.a., 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 Gminy Gniezno, będąca jednocześnie formą zawiadomienia o odmownym załatwieniu skargi (poprzez uznanie skargi na działania Dyrektora Zespołu Szkół w Jankowie Dolnym za niezasadną), powinna zawierać wszystkie elementy wymienione przez ustawodawcę w art. 238 § 1 K.p.a., w tym wskazane w zdaniu drugim tego przepisu uzasadnienie faktyczne i prawne. Tymczasem przeprowadzona

analiza treści przedmiotowej uchwały i jej uzasadnienia wykazała, że nie zawiera ona właściwego uzasadnienia faktycznego i prawnego.

W § 1 uchwały rada postanowiła uznać przedmiotową skargę „za niezasadną z przyczyn wskazanych w uzasadnieniu do niniejszej uchwały”. Z kolei w załączonym do uchwały uzasadnieniu powołano się na fakty: wpływu w dniu 16 lutego 2021 r. do Biura Rady Gminy Gniezno skargi Pana M. Z. na działania Dyrektora Zespołu Szkół w Jankowie Dolnym, przekazania skargi do Komisji Skarg, Wniosków i Petycji w celu jej rozpatrzenia oraz obradowania przedmiotowej Komisji na posiedzeniu w dniu 26 lutego 2021 r. W dalszej treści uzasadnienia streszczono zarzuty skarżącego, stwierdzając, że skarga w całości powtarza zarzuty skarżącego zawarte w skardze z dnia 1 lipca 2020 r., która rozpoznana została w dniu 5 listopada 2020 r. uchwałą Rady Gminy Gniezno nr XXX/220/2020. Dalej zreferowano podjęcie kolejnych czynności w ramach procedury rozpatrywania skargi, tj. zapoznanie się z pełną dokumentacją dotyczącą skargi, w tym sporządzoną przez Kuratorium Oświaty, oraz ponowne poproszenie o wyjaśnienia Dyrektora Szkoły, w wyniku czego ustalono, że: „Dyrektor Szkoły dokonał formalnej zmiany statutu zgodnie z zaleceniami kontroli Wielkopolskiego Kuratora Oświaty”. Dalej wskazano, że „wszystkie zarzuty skarżącego zostały wyjaśnione i opisane przez kontrolę kuratorską, która została w szkole przeprowadzona”. W konkluzji stwierdzono: „Komisja Skarg, Wniosków i Petycji Rady Gminy Gniezno po zapoznaniu się z treścią skargi oraz po przeprowadzeniu rozmowy z Dyrektorem Szkoły w Jankowie Dolnym, uznała skargę za niezasadną. Ustalenia Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady Gminy Gniezno zostały w całości zaakceptowane przez Radę Gminy”.

W ocenie organu nadzoru uzasadnienie faktyczne i prawne, o którym mowa w art. 238 § 1 K.p.a., powinno służyć wykazaniu przez organ bezzasadności skargi, na co z kolei wskazuje treść cytowanego wyżej przepisu art. 239 § 1 K.p.a. Przytoczenie przez radę sekwencji czynności podjętych w ramach procedury rozpatrywania skargi nie są faktami, które mają wpływ na merytoryczne rozstrzygnięcie w przedmiocie zasadności rozpatrywanej skargi. Nie wyjaśniają one w żaden sposób motywów przyjętego przez Radę Gminy Gniezno stanowiska o niezasadności skargi na działania Dyrektora Zespołu Szkół w Jankowie Dolnym. Są jedynie stwierdzeniem faktów, których związku z rozpatrywaną skargą i jej załatwieniem rada w żaden sposób nie wykazała. Nie wyjaśniają tych motywów także lakoniczne odesłania do przeprowadzonej w szkole kontroli Wielkopolskiego Kuratora Oświaty, w ramach której „wszystkie zarzuty skarżącego zostały wyjaśnione i opisane”, i w wyniku której „Dyrektor Szkoły dokonał formalnej zmiany statutu”. Rada nie wytłumaczyła na czym polegały owe zmiany statutu szkoły i jaki miały one wpływ na uznanie niezasadności zarzutów skargi. Zabrakło też odniesienia się rady do poszczególnych zarzutów zawartych w skardze. Odnotować należy także brak uzasadnienia prawnego, co nie pozwala na zapoznanie się z argumentami organu rozpatrującego skargę oraz na pełne rozpoznanie okoliczności prawnych sprawy. Uzasadnienie prawne powinno zawierać wyjaśnienie podstawy prawnej rozstrzygnięcia z przytoczeniem przepisów prawa, czego pozbawiona jest oceniana uchwała.

Zawarcie w uzasadnieniu uchwały wyczerpującego i prawidłowego uzasadnienia faktycznego oraz powiązanego z nim uzasadnienia prawnego jest obowiązkiem organu wynikającym nie tylko z art. 238 § 1 K.p.a., ale także z ogólnych zasad postępowania administracyjnego, które stosuje się również

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

do postępowania skargowego unormowanego w przepisach K.p.a. Tego rodzaju akt wydany przez radę powinien zatem w pełni przedstawiać wszystkie przesłanki, które doprowadziły do jego powzięcia. Uzasadnienie odgrywa doniosłą rolę, ponieważ warunkuje kontrolę organów nadzoru i kontrolę sprawowaną przez sądownictwo administracyjne (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 17 września 2009 r. sygn. akt II SA/Go 511/09 i przywołane tam orzecznictwo; CBOSA). Wynika zatem z tego, że uzasadnienie uchwały powinno wyczerpująco omawiać zarówno stan faktyczny sprawy, przepisy prawne będące podstawą rozstrzygnięcia, jak i argumentację zajętego przez organ stanowiska.

Wykazane powyżej uchybienia w zakresie braku właściwego uzasadnienia faktycznego i prawnego, jakimi dotknięta jest oceniana uchwała, stanowią istotne naruszenie art. 238 § 1 K.p.a., skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Organ nadzoru wskazuje ponadto, że uchwała (oraz jej uzasadnienie) nie zawiera pouczenia o treści art. 239 K.p.a., tak jak wymaga tego art. 238 § 1 zdanie drugie K.p.a. Uchybienie to stanowi jednak, w opinii organu nadzoru, naruszenie prawa o charakterze nieistotnym, nie mającym wpływu na ważność uchwały. Nie oznacza to jednak, że brak takiego pouczenia w zawiadomieniu o odmownym załatwieniu skargi nie ma określonych skutków. W takiej bowiem sytuacji, w razie ponowienia przez skarżącego skargi bez wskazania nowych okoliczności, organ będzie zobowiązany rozpoznać tę skargę na zasadach ogólnych, bez możliwości zastosowania postępowania „uproszczonego”, o którym mowa w art. 239 § 1 K.p.a. (tj. podtrzymania poprzedniego stanowiska z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy - bez zawiadamiania skarżącego).

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
(-) Michał Zieliński
(dokument podpisany elektronicznie)

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

Otrzymują:
Rada Gminy Gniezno
Wójt Gminy Gniezno

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