



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 5 lipca 2012 r.

NK-N12.4131.411.2012.BSZ2

### Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.)

### stwierdzam nieważność

uchwały Rady Miejskiej w Złotoryi z dnia 31 maja 2012 r. Nr 0007.XIX.106.2012 w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność Burmistrza Miasta Złotoryja

### Uzasadnienie

Rada Miejska w Złotoryi na sesji w dniu 31 maja 2012 r. podjęła m.in. uchwałę Nr 0007.XIX.106.2012 w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność Burmistrza Miasta Złotoryja. Badana uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 5 czerwca 2012 r.

W wyniku przeprowadzonego postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził, że wskazana w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem art. 19, art. 229 pkt 3, art. 234 i art. 236 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.) w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Zgodnie z tytułem zakwestionowanej uchwały skarga dotyczy działalności Burmistrza Miasta Złotoryja, natomiast w § 1 uchwały Rada uznała za bezzasadną skargę Pani Grażyny Józefów na „działalność Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w zakresie dotyczącym: zmniejszenia wysokości świadczenia w gospodarstwie domowym, nieprzyznania zasiłku celowego.”. W uzasadnieniu natomiast wskazano, że „skarga wpłynęła do rozpatrzenia przez Radę Miejską z Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Legnicy w dniu 29 marca 2012 r.”

Pismem z dnia 19 czerwca 2012 r. Wojewoda Dolnośląski poprosił o udzielenie przez Przewodniczącego Rady Miejskiej w Złotoryi wyjaśnień w przedmiotowej sprawie wskazując, że z uzasadnienia do uchwały wynika, że Rada przeprowadziła postępowanie administracyjne związane z zasadnością odmowy poznania zasiłku celowego, w zakresie którego nie jest organem właściwym.

W odpowiedzi z dnia 21 czerwca 2012 r. (WOU.RM.0711.12.2012) Przewodniczący Rady wskazał, że „Przedmiotem skargi była działalność Burmistrza Miasta, ponieważ Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Złotoryi wydaje decyzje z upoważnienia Burmistrza Miasta.”. Ponadto zaznaczył, że „Rada Miejska w Złotoryi zajmowała się skargą, będąc związana treścią stanowiska Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Legnicy zawartą w piśmie nr SKO/PS-411/32/2012 z dnia 28 marca 2012 r.”

W podstawie prawnej powyższej uchwały Rada Miejska powołała się m.in. na art. 229 pkt 3 Kodeksu postępowania administracyjnego, zgodnie z którym jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2 jest rada gminy.

W przedmiotowej sprawie Rada Miejska w Złotoryi podjęła uchwałę w sprawie rozpatrzenia skargi na Burmistrza Miasta Złotoryi, w sytuacji kiedy z § 1 tej uchwały wynika, że skarga dotyczyła działalności Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej, natomiast uzasadnienie uchwały wskazuje, że objęto nią okoliczności związane z przebiegiem postępowania w sprawie przyznania świadczenia z pomocy społecznej. W myśl bowiem art. 106 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 ze zm.) przyznanie świadczeń z pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej.

Zawarte w przepisie art. 229 pkt 3 kpa uprawnienie Rady Miejskiej do rozpatrzenia skargi obywatela na działalność wskazanego w tym przepisie podmiotu nie ma charakteru nieograniczonego. O tym jak daleko sięga to uprawnienie organu stanowiącego gminy decyduje przede wszystkim regulacja zawarta w rozdziale 2 Działu VIII Kodeksu postępowania administracyjnego. Na określenie granic tej kompetencji składają się przesłanki pozytywne wskazane w art. 227 Kodeksu postępowania administracyjnego oraz przesłanki negatywne wynikające z jego art. 233, 234 i 235.

W niniejszej sprawie, w ocenie organu nadzoru, zastosowanie mają przepisy art. 234 i art. 236 Kodeksu postępowania administracyjnego, ponieważ przedmiotowa skarga została wniesiona w związku z odmową przyznania zasiłku. Tymczasem, stosownie do treści art. 234 pkt 1 Kodeksu postępowania administracyjnego w sprawie, w której toczy się postępowanie administracyjne skarga złożona przez stronę podlega rozpatrzeniu w toku postępowania, zgodnie z przepisami kodeksu. Z kolei w myśl przepisu art. 236 Kodeksu postępowania administracyjnego, w przypadkach określonych m. in. w art. 234 organem właściwym do rozpatrzenia skargi jest organ uprawniony do wszczęcia postępowania lub organ, przed którym toczy się postępowanie. W takim przypadku pismo strony toczącego się postępowania administracyjnego należy kwalifikować, odpowiednio do stadium postępowania, w którym zostało złożone albo jako wniosek albo jako środek zaskarżenia (odwołanie, zażalenie) lub jako innego rodzaju pismo procesowe np. jako stanowisko strony w sprawie. W każdej z tych sytuacji nie ma jednak podstaw prawnych do traktowania pisma, nawet gdy zawiera w treści skargę na konkretny organ lub urzędnika z kręgu podmiotów wymienionych w art. 229 Kodeksu postępowania administracyjnego, jako skargę powszechną złożoną w trybie art. 227 tej ustawy.

Podkreślić należy, iż organ do którego kierowane jest pismo zobowiązany jest zbadać jego treść. Ciężar kwalifikacji prawnej pisma spoczywa zawsze na jego adresacie. O tym czy pismo jest skargą, wnioskiem czy odwołaniem od decyzji, decyduje treść pisma, a nie jego forma zewnętrzna (art. 222 Kodeksu postępowania administracyjnego). Pismo wpływające do określonego organu powinno być zakwalifikowane z uwagi na osobę je wnoszącą oraz sprawę, której dotyczy. Przepis ten należy rozpatrywać łącznie z art. 233 - 235 Kodeksu postępowania administracyjnego. W związku z tym, jeśli istnieją podstawy prawne i

faktyczne, „skargę” strony należy zakwalifikować jako pismo procesowe i nadać mu bieg stosownie m. in. do art. 234. W sytuacjach procesowych związanych z wniesieniem skargi w sprawie indywidualnej, wymienionych w art. 223, art. 234 i art. 235 Kpa rada nie jest organem właściwym, właściwym organem w tych przypadkach jest organ określony zgodnie z art. 236 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Powyższe stanowisko potwierdza orzecznictwo sądowe, np. Naczelny Sąd Administracyjny w orzeczeniu z dnia 28 kwietnia 2010 r. w sprawie I OSK 209/10 podniósł, że: „Procedura rozpoznania skargi powszechnej nie zapewnia stronie gwarancji, które wynikają z prawa do procesu oraz prawa do sądu. Z tego względu przepisy art. 233, art. 234, art. 235 i art. 236 Kodeksu postępowania nakładają obowiązek nadania czynności procesowej stronie, choćby miała postać skargi powszechnej, odpowiedniego charakteru procesowego przyjętego w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego. Nadanie czynności procesowej stronie charakteru skargi powszechnej ogranicza jej prawa procesowe. Skarga wymaga rozpoznania przez właściwy organ, o treści rozpoznania zawiadamia się wnoszącego skargę (art. 238 Kodeksu postępowania administracyjnego). Od zawiadomienia nie służą środki zaskarżenia”.

Z dokumentów przesłanych w przedmiotowej sprawie do Wojewody Dolnośląskiego wynika, że w piśmie skarżąca podniosła zarzuty dotyczące zmniejszenia wysokości świadczenia i odmowy przyznania zasiłku celowego (jak to słusznie wyeksponowała Rada w § 1 uchwały). Zarzuty skarżącej, zdaniem Wojewody Dolnośląskiego, winny być rozpatrzone w zależności od stadium postępowania, w którym zostało złożone albo jako wniosek albo jako środek zaskarżenia (odwołanie, zażalenie) lub jako innego rodzaju pismo procesowe.

Ponadto, zdaniem organu nadzoru, Rada Miejska w Złotoryi nie może uzasadniać załatwienia sprawy, czując się związana pismem z dnia 28 marca 2012 r. z Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Legnicy przekazującego sprawę do rozpatrzenia Radzie w trybie skargowym. Zdaniem Wojewody przedmiotowe pismo nie jest wiążące dla organu, któremu przekazano sprawę do załatwienia, gdyż zgodnie z art. 19 kodeksu postępowania administracyjnego każdy organ jest zobowiązany z urzędu przestrzegać swojej właściwości zarówno miejscowej, jak i rzeczowej.

Zgodnie ze stanowiskiem doktryny organ administracji publicznej, któremu przekazano podanie, nie jest związany wskazaniem co do właściwości zawartym w zawiadomieniu o przekazaniu, a zatem może uznać, że nie jest właściwy do załatwienia sprawy, i stosownie do tej oceny, zwrócić podanie organowi, który przekazał podanie, co powoduje powstanie sporu o właściwość w rozumieniu art. 22 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, albo przekazać podanie innemu organowi administracji publicznej, który uzna za właściwy do rozpoznania sprawy (patrz: A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do art. 65 kodeksu postępowania administracyjnego*, Lex-Omega on-line).

Organ nadzoru zgadza się z powyższym poglądem stwierdzając, że Rada Miejska w Złotoryi podejmując przedmiotową uchwałę dopuściła się istotnego naruszenia prawa, polegającego na rozpatrzeniu i rozstrzygnięciu sprawy z uchybieniem przepisów o swojej właściwości, która to właściwość zarówno rzeczowa jak i miejscowa, stosownie do dyspozycji wynikającej z przepisu art. 19 Kodeksu postępowania administracyjnego powinna być przestrzegana z urzędu.

*Art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. stanowiący, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji takiego organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej (postanowienie SN 7 sędziów z dnia 18 stycznia 2005 r., sygn. akt WK 22/04).*

Zatem przedmiotowa uchwała Rady Miejskiej w Złotoryi wydana została z istotnym naruszeniem art. 234 pkt 1 i art. 236 Kodeksu postępowania administracyjnego. Powyższe powoduje, że uchwała Nr 0007.XIX.106.2012 nie mogła być utrzymana w obrocie prawnym, gdyż została podjęta z istotnym naruszeniem wskazanych powyżej przepisów prawa oraz narusza zasadę legalizmu wyrażoną w art. 7 Konstytucji.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Organu Nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

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.

WOJEWÓDZA DOLNOŚLĄSKI

  
Aleksander Marek Skowupa