



Poznań, dnia 23 kwietnia 2021 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI
KN-I.4131.1.252.2021.22

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 XXX/282/2021 Rady Miejskiej Śmigła z dnia 25 marca 2021 r. w sprawie oddalenia wniosku o wyrażenie opinii na temat referendum ludowego - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 25 marca 2021 r. Rada Miejska Śmigła podjęła uchwałę nr XXX/282/2021 w sprawie oddalenia wniosku o wyrażenie opinii na temat referendum ludowego, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 241 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 256, z późn. zm.) oraz art. 18b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 713 z późn. zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 29 marca 2021 r.

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

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska Śmigła oddaliła „wniosek o wyrażenie opinii na temat referendum ludowego. Szczegółowe powody zawiera uzasadnienie” (§ 1 uchwały).

W ocenie organu nadzoru uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 238 § 1 zdanie drugie w związku z art. 247 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 wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli.

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

Postępowanie w sprawach skarg i wniosków zostało uregulowane w dziale VIII K.p.a., którego rozdział 3, obejmujący przepisy art. 241-247, normuje instytucję wniosku. Ustawodawca nie definiuje pojęcia wniosku, wskazując jedynie jego przedmiot, którym „mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności” (art. 241 K.p.a.). W postępowaniu wnioskowym nie rozstrzyga się konkretnej sprawy administracyjnej, w konsekwencji nie kończy się ono wydaniem decyzji administracyjnej. Postępowanie to ma charakter jednoinstancyjny, uproszczony, wnioskodawcy nie przysługuje żaden środek prawny na akt kończący to postępowanie (por. postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 7 grudnia 2007 r., sygn. akt II SA/Go 717/07; opubl. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, zwanej dalej „CBOSA”). Podejmowane w omawianym trybie zawiadomienie o sposobie załatwienia wniosku (art. 244 § 2 K.p.a.) nie przybiera żadnej z prawnych form działania organu administracji publicznej podlegających kontroli sądu administracyjnego (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 4 listopada 2020 r., sygn. akt II SAB/Po 69/20; CBOSA). Pomimo uproszczonego charakteru postępowania wnioskowego, obowiązuje jednak zasada prowadzenia tego postępowania w ramach właściwości danego organu, ustalonej stosownie do przedmiotu wniosku, z zachowaniem obiektywizmu i obowiązkiem wszechstronnego wyjaśnienia sprawy będącej przyczyną wniosku.

We wspomnianym wyżej art. 244 § 2 K.p.a. przewidziany został obowiązek zawiadomienia wnioskodawcy o sposobie załatwienia wniosku. Zawiadomienie jest czynnością materialno-techniczną (por. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 stycznia 2020 r., sygn. akt I OSK 3300/19; CBOSA), a jego elementy składowe wynikają z art. 238 § 1 K.p.a. umiejscowionego w dziale VIII, rozdziale 2, poświęconym skargom. Zgodnie bowiem z art. 247 K.p.a.: „Do wniosków stosuje się odpowiednio przepisy art. 230, 237 § 2 i art. 238”. Jak stanowi 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”. Odpowiednie zastosowanie art. 238 § 1 K.p.a. do wniosków oznacza, że zawiadomienie o odmownym załatwieniu wniosku powinno zawierać, oprócz elementów wskazanych w zdaniu pierwszym tego przepisu, także uzasadnienie faktyczne i prawne. Kategoryczne brzmienie przepisu art. 238 § 1 K.p.a. 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 wniosku jest - tak jak w omawianej sprawie - rada gminy, wówczas zawiadomienie o sposobie załatwienia wniosku, o którym mowa w art. 244 § 2 i 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

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

- organ stanowiący gminy wyraża swoją wolę i rozstrzyga sprawy pozostające w zakresie jego kompetencji.

Brzmienie § 1 uchwały wskazuje, że Rada Miejska Śmigła załatwiła wniosek odmownie (poprzez jego oddalenie), a szczegółowe tego powody zawarła w uzasadnieniu do uchwały, którego treść jest następująca: „Komisja Skarg Wniosków i Petycji na posiedzeniu w dniu 11 marca 2021 roku, zapoznała się z pismem Pani Teresy Garland, dotyczącym wyrażenia opinii przez Radę na temat przeprowadzenia referendum ludowego. Komisja uzyskała opinię prawną w tej sprawie i sklasyfikowała pismo jako wniosek. Komisja uznała, że Rada nie jest kompetentna do rozpatrzenia złożonego wniosku, ponieważ zagadnienia w nim zawarte nie dotyczą zadań powierzonych gminie. W związku z tym komisja oddała złożony wniosek. Mając powyższe na uwadze zasadnym jest podjęcie niniejszej uchwały”.

W ocenie organu nadzoru powyższe nie stanowi właściwego uzasadnienia faktycznego i prawnego, o którym mowa w art. 238 § 1 zdanie drugie K.p.a. Uzasadnienie prawne powinno zawierać wyjaśnienie podstawy prawnej rozstrzygnięcia z przytoczeniem przepisów prawa, czego pozbawiona jest badana uchwała. Rada nie wskazała żadnego przepisu prawa, w oparciu o który uznała swoją niekompetencję do rozpatrzenia złożonego wniosku. Z uchwały (i jej uzasadnienia) nie wynika też, jaki jest przedmiot referendum, co ma istotne znaczenie dla stwierdzenia, czy pozostaje on (lub też nie) w sferze zadań powierzonych gminie. Rada nie przeprowadziła w tym zakresie żadnych rozważań natury prawnej czy też faktycznej, co nie pozwala na poznanie motywów jej rozstrzygnięcia.

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 do postępowania skargowo-wnioskowego 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 w związku z art. 247 K.p.a., skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

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

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

organ słusznie bądź niesłusznie uznał skargę za bezzasadną”. Stanowisko to należy odnieść także do uchwał rady gminy w przedmiocie załatwienia wniosku w trybie przepisów działu VIII K.p.a.

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)

Otrzymują:
Rada Miejska Śmigła
Burmistrz Śmigła



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