Elektronicznie podpisany przez:
Iwona Andruszkiewicz
dnia 5 kwietnia 2024 r.

WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.264.2024 Katowice, dnia 5 kwietnia 2024 r.

Rada Miasta Tychy

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LVIII/1105/24 Rady Miasta Tychy z dnia 29 lutego 2024 r. w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność Prezydenta Miasta Tychy, Naczelnika Wydziału Budownictwa i Dyrektora Miejskiego Zarządu Ulic i Mostów w Tychach, w całości, jako sprzecznej z art. 223 § 1, art. 229 pkt 2 i art. 231 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.), dalej jako: *k.p.a.*

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się 29 lutego 2024 r. Rada Miasta Tychy, zwana dalej „Radą" podjęła uchwałę Nr LVIII/1105/24 w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność Prezydenta Miasta Tychy, Naczelnika Wydziału Budownictwa i Dyrektora Miejskiego Zarządu Ulic i Mostów w Tychach, zwaną dalej „uchwałą".

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 6 marca 2024 r.

Jako podstawę prawną przyjęcia uchwały Rada wskazała m.in. art. 229 pkt 3 k.p.a.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru uznał, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

W § 1 uchwały Rada postanowiła, że *Po rozpatrzeniu skargi na działalność Prezydenta Miasta Tychy, Naczelnika Wydziału Budownictwa i Dyrektora Miejskiego Zarządu Ulic i Mostów w Tychach uznaje się skargę za bezzasadną*. Z treści przytoczonej regulacji, a także z przywołanego w podstawie prawnej uchwały art. 229 pkt 3 k.p.a., wywnioskować należy, że Rada podjęła się merytorycznego rozpoznania ww. skargi choć nie była do tego uprawniona.

Pismem z 21 marca 2024 r. organ nadzoru zwrócił się do osoby pełniącej funkcję Prezydenta Miasta Tychy z prośbą o przekazanie ww. skargi oraz związanych z nią dokumentów, co nastąpiło 22 marca 2024 r.

Jak wynika z treści skargi, jej przedmiotem uczyniono działalność Prezydenta Miasta, Naczelnika Wydziału Budownictwa i Dyrektora Miejskiego Zarządu Ulic i Mostów w Tychach w związku z wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę i budowę parkingu niezgodnie z prawem, czyli planem zagospodarowania przestrzennego przy ul. Edukacji i Elsnera na działkach numer 210/13 i 293/13.

W tym miejscu organ nadzoru pragnie zauważyć, że w myśl art. 28 ust. 1a w związku z art. 80 ust.1 pkt 1 i art. 82 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2023 r. poz. 682 z późn. zm.), organem właściwym do wydawania pozwoleń na budowę jest starosta. W przypadku miast na prawach powiatu organem tym będzie natomiast prezydent miasta. Co jednak istotne, podejmowanie ww. czynności nie mieści się w katalogu zadań własnych jednostek samorządu

terytorialnego, lecz stanowi przykład zadań zleconych z zakresu administracji rządowej (por. postanowienie NSA z 22.07.2011 r., II OW 84/11, CBOSA). Z tego względu organem właściwym do rozpatrywania przedmiotowej skargi nie była Rada, lecz organ, o którym mowa w art. 229 pkt 2 k.p.a.

Zgodnie bowiem z art. 229 pkt 3 k.p.a. *jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, jest 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 - rada gminy.* We wspomnianym pkt 2 ustawodawca zastrzega zaś, że organem właściwym *do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji, straży i innych jednostek organizacyjnych w sprawach należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej - wojewoda lub organ wyższego stopnia.*

W odniesieniu do tej kwestii podkreślić należy, że na mocy art. 223 § 1 k.p.a. organy zobowiązane zostały do badania swojej właściwości z urzędu. W tym stanie Rada winna więc odstąpić od merytorycznego badania skargi i zastosować się do treści art. 231 § 1 k.p.a., w myśl którego *jeżeli organ, który otrzymał skargę, nie jest właściwy do jej rozpatrzenia, obowiązany jest niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni, przekazać ją właściwemu organowi, zawiadamiając równocześnie o tym skarżącego, albo wskazać mu właściwy organ.*

Rozpatrzenie skargi przez organ, który jest niewłaściwy w sprawie należy uznać za istotne naruszenie prawa skutkujące nieważnością uchwały.

Poza powyższym, organ nadzoru uznał, że uchwała zawiera także inne uchybienia.

W uzasadnieniu do uchwały zostało podniesione, iż skarga złożona za pośrednictwem poczty elektronicznej nie zawierała imienia, nazwiska (nazwy) i adresu wnoszącego ją podmiotu. Na adres mailowy, z którego przekazano skargę, skierowano więc wezwanie do uzupełnienia powyższych danych. Zgodnie z akapitem piątym uzasadnienia *Osoba składająca anonimową skargę nie potwierdziła wnioskowanych przez Komisję danych przez co nieusunięcie tych braków formalnych powodowało pozostawienie skargi bez rozpoznania.* Z tego powodu zdaniem Rady, wyrażonym w uzasadnieniu do uchwały, skarga ulegała odrzuceniu.

Tymczasem, z treści ww. skargi jasno wynikało, że zawierała ona zarówno imię i nazwisko wnoszącego ją podmiotu, jak i jego adres w postaci adresu mailowego. Z tej przyczyny całkowicie niezasadnym było występowanie względem ww. podmiotu z wezwaniem *o uzupełnienie skargi o braki formalne poprzez wskazanie […] danych osobowych obejmujących imię i nazwisko oraz adres do korespondencji*, tym bardziej, że w komparycji tegoż pisma (tj. oznaczeniu adresata pisma) zostały wprost wskazane imię i nazwisko tejże osoby, jak i jej adres mailowy. Należy wyraźnie podkreślić, że zgodnie z § 8 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. Nr 5 poz. 46), dalej jako "rozporządzenie", bez rozpoznania pozostawia się *skargi niezawierające imienia i nazwiska (nazwy) oraz adresu wnoszącego* (ust. 1) oraz skargi, których przedmiotu nie można należycie ustalić, mimo wezwania skarżącego do jego wyjaśnienia lub uzupełnienia (ust. 2). Rozporządzenie to stanowi uregulowanie szczególne (tj. przepisy odrębne o których mowa w art. 63 § 1 k.p.a.), dotyczące przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków. Z § 5 rozporządzenia wynika, że skargi mogą być wnoszone *pisemnie, telegraficznie lub za pomocą dalekopisu, telefaksu, poczty elektronicznej, a także ustnie do protokołu.* Wniesienie skargi za pośrednictwem poczty elektronicznej nastąpić może zarówno poprzez elektroniczną skrzynkę podawczą, jak i adres do doręczeń elektronicznych. Biorąc pod uwagę odformalizowaną procedurę wnoszenia skarg nie można uznać, by sposób ich wnoszenia musiał podlegać rygorom przewidzianych dla podań wnoszonych w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym. W przekonaniu organu nadzoru wymóg w postaci określenia adresu podmiotu występującego ze skargą należy uznać za spełniony także w razie wskazania adresu poczty elektronicznej. Jak tłumaczy bowiem W. Hrynicki *Jeśliby rozumieć adres wyłącznie tradycyjnie, a zatem zawężająco, skargę (wniosek), w której zamiast tradycyjnego adresu pocztowego (np. adresu zamieszkania, zameldowania, prowadzenia działalności gospodarczej), obok imienia i nazwiska, podano adres poczty elektronicznej (adres e-mailowy), należałoby pozostawić bez rozpoznania. Takie*

rozumienie nie jest ani nowoczesne, ani budzące zaufanie do organów władzy publicznej. Mając na względzie służebną rolę administracji, charakter konstytucyjny prawa do skargi, dyscyplinujący charakter skarg i wniosków, aspekty kontroli społecznej, której są one narzędziem, a także upływ czasu powodujący zmianę rozumienia „adresu", należy przyjąć, że pismo spełnia wymogi skargi lub wniosku i należy je załatwić. Dotyczy to zarówno skarg i wniosków wnoszonych za pośrednictwem adresów do doręczeń elektronicznych (tam wnoszący jest identyfikowany), jak i tradycyjnej poczty elektronicznej, która nie wiąże się z identyfikacją wnoszącego. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w sprawie, w której skarżący wskazał jedynie adres poczty elektronicznej, stwierdził, że pod pojęciem adresu należy rozumieć konkretne miejsce, gdzie zawiadomienie może być przesłane w sposób tradycyjny (pisemny) lub teleinformatyczny, tak by mogło dotrzeć do adresata. W sytuacji, w której jasne jest, kto wniósł skargę i z jakiego adresu elektronicznego, wymóg podania adresu tradycyjnego (bez choćby szansy konwalidacji tego braku) razi nadmiernym formalizmem, w konsekwencji prowadząc do istotnego ograniczenia prawa obywatelskiego wyrażonego w Konstytucji RP w zw. z i n. k.p.a. (W. M. Hrynicki, *8.6. Adres* [w:] *Skargi, wnioski, petycje i inne interwencje obywatelskie* , Warszawa 2022). Organ nadzoru w pełni podziela zaprezentowane powyżej stanowisko doktryny.

Poza powyższym, nawet gdyby hipotetycznie przyjąć, że skarga podlegała rozpatrzeniu przez Radę i była obarczona kwalifikowanym brakiem formalnym w postaci braku imienia, nazwiska (nazwy) i adresu, Rada winna pozostawić ją bez rozpoznania, a nie orzekać o jej bezzasadności. Orzekanie o zasadności albo bezzasadności skargi może bowiem nastąpić wyłącznie po jej merytorycznym rozpatrzeniu - przez organ właściwy w sprawie.

Powyższego nie zmienia także fakt posiadania przez Radę kompetencji kontrolnych, na które Rada powołała się w uzasadnieniu do uchwały. W razie woli skontrolowania określonych w skardze podmiotów Rada powinna bowiem podjąć odrębne czynności kontrolne, nie zaś przeprowadzać je w ramach badania skargi podlegającej (zgodnie ze stanowiskiem samej Rady) pozostawieniu bez rozpoznania. W treści uchwały podejmowanej w związku z rozpatrywaniem konkretnej skargi Rada winna odnieść się wyłącznie do tejże skargi, skoro uchwała ta, wraz z jej uzasadnieniem, stanowić ma zawiadomienie - odpowiednio - o przekazaniu sprawy zgodnie z właściwością (art. 231 § 1 k.p.a.), o sposobie rozpatrzenia skargi (art. 237 § 3 i art. 238 § 1 k.p.a.), czy też po pozostawieniu skargi bez rozpoznania (§ 8 ust. 1 rozporządzenia).

Przedstawione uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LVIII/1105/24 Rady Miasta Tychy z dnia 29 lutego 2024 r. w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność Prezydenta Miasta Tychy, Naczelnika Wydziału Budownictwa i Dyrektora Miejskiego Zarządu Ulic i Mostów w Tychach - w 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 upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego