



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.336.2022

Katowice, dnia 15 kwietnia 2022 r.

Rada Miasta Gliwice

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 559)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXIV/743/2022 Rady Miasta Gliwice z dnia 10 marca 2022 r. w sprawie stwierdzenia braku właściwości do rozpatrzenia skargi, w całości, jako sprzecznej z art. 229 pkt 3 w zw. z art. 231 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 735 ze zm.), dalej jako "Kpa".

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 10 marca 2022 r. Rada Miasta Gliwice przyjęła uchwałę Nr XXXIV/743/2022 w sprawie stwierdzenia braku właściwości do rozpatrzenia skargi, dalej jako „uchwała”. Uzasadnienie dla sposobu rozpoznania skargi stanowi załącznik do uchwały.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in.: art. 231 Kpa.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 16 marca 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta Gliwice stwierdziła *brak właściwości Rady Miasta Gliwice do rozpatrzenia skargi w sprawie likwidacji tramwajów w Gliwicach z przyczyn określonych w uzasadnieniu stanowiącym załącznik do niniejszej uchwały (§ 1 uchwały) oraz postanowiła Przekazać skargę do Śląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Katowicach, celem rozpatrzenia zgodnie z kompetencjami (§ 2 uchwały). W uzasadnieniu do uchwały wskazano m.in. że Skarga została skierowana do Komisji Skarg, Wniosków i Petycji (dalej zamiennie: Komisja), która zapoznała się z nią na posiedzeniu w dniu 28 lutego 2022 r. Jednocześnie Komisja zapoznała się z opinią prawną, w której wskazano, że przedmiotem skargi jest nie tyle sam fakt likwidacji tramwajów w Gliwicach, ale to, że, zdaniem skarżącego, zlikwidowany został zabytkowy system komunikacji tramwajowej. Komisja wskazuje również, że w wystąpieniu osoby skarżącej nie został również wskazany podmiot, którego, jej zdaniem, błędne lub nieprawidłowe działania są powodem złożenia skargi. W związku z powyższym, Komisja Skarg, Wniosków i Petycji rekomenduje przekazanie skargi do podmiotu właściwego ze względu na przedmiot skargi. Komisja proponuje uznać Radę Miasta Gliwice za niewłaściwą do rozpatrzenia skargi na likwidację zabytkowych*

tramwajów w Gliwicach oraz zwrócić skargę mieszkańca do Śląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Katowicach.

Organ nadzoru pismem z dnia 29 marca 2022 r., nr NPII.4130.6.10.2022, zwrócił się do Prezydenta Miasta Gliwice z prośbą o przesłanie odpisu skargi, która była przedmiotem uchwały. W odpowiedzi Prezydent Miasta Gliwice w dniu 31 marca 2022 r., przesłał odpis ww. skargi.

Z przesłanych dokumentów wynika, że Zastępca Śląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Katowicach pismem z dnia 17 stycznia 2022 r., znak: K-NR.1411.1.2022, przesłał w załączeniu omawianą skargę do Rady Miasta Gliwice. W piśmie przewodnim wskazano m.in. że ani linia tramwajowa, o której mowa w skardze, ani też likwidowane tramwaje nie zostały objęte ochroną na podstawie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Natomiast zapewnienie lokalnego transportu zbiorowego stanowi jedno z podstawowych zadań własnych gminy, będącej organizatorem publicznego transportu zbiorowego.

Natomiast przechodząc do treści samej skargi, należy wskazać, że osoba skarżąca wskazała, iż: *Skarżę, że w Gliwicach zlikwidowano tramwaje. Były zabytkowe.* Dodatkowo załącznik do ww. skargi stanowi obszerny opis dotyczący transportu tramwajowego w Gliwicach oraz przykładowe kalendarium likwidacji sieci tramwajowej w Gliwicach.

Dalej należy wskazać, że, skarga dotycząca zadań jednostki samorządu terytorialnego (w tym np. działalności organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych) uruchamia jednoinstancyjne, samodzielne postępowanie administracyjne o charakterze uproszczonym, kończące się czynnością faktyczną - zawiadomieniem. Jest ona odformalizowanym środkiem obrony i ochrony różnych interesów jednostki, które nie dają podstaw do żądania wszczęcia postępowania administracyjnego, albo też nie mogą stanowić podstawy powództwa lub wniosku zmierzającego do wszczęcia postępowania sądowego. Wojewoda w ramach postępowania nadzorczego może badać prawidłowość postępowania rady miasta odnośnie do trybu rozpatrywania skargi i sporządzenia zawiadomienia o sposobie jej załatwienia (art. 227-240 Kpa), jednak nie ocenia, czy organ słusznie bądź niesłusznie uznał skargę za bezzasadną (por. 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, za bezzasadną czy też została przekazana innemu właściwemu organowi. Prostota procedowania w tej sprawie nie oznacza wszakże dowolności i nieograniczonej swobody. Otóż na radzie miasta ciąży szereg obowiązków związanych z prawidłowym rozpatrywaniem skarg, w tym powołania komisji skarg, wniosków i petycji w trybie oraz na zasadach określonych w art. 18b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, niezwłocznego załatwiania skarg - nie później niż w ciągu miesiąca (art. 237 § 1 Kpa), informowania skarżącego o niezakończonym postępowaniu w terminie z podaniem m.in. przyczyny zwłoki (art. 36 w zw. z art. 237 § 4 Kpa).

Zawiadomienie o załatwieniu skargi w trybie postępowania skargowego wyrażone w formie uchwały przez radę miasta powinno obowiązkowo zawierać wszystkie elementy wymienione w art. 238 § 1 Kpa, w tym również uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o treści art. 239 Kpa. Zawarcie w uzasadnieniu uchwały wyczerpującego i prawidłowego uzasadnienia faktycznego i prawnego jest zatem obowiązkiem organu. Tego rodzaju akt wydany przez Radę Miasta winien zatem w pełni przedstawiać wszystkie przesłanki, które doprowadziły do jego powzięcia. Organ musi zawsze w sposób niebudzący wątpliwości np. wykazać bezzasadność skargi, czy wyjaśnić stronie składającej skargę prawne podstawy innego rozstrzygnięcia w sprawie tej skargi.

Zgodnie z wyżej powołanym art. 238 § 1 Kpa – *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. Przepis art. 107 § 3 Kpa precyzuje pojęcie uzasadnienia faktycznego i prawnego, tj. *uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne - wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa.* Wprawdzie w treści ww. przepisu Kpa odniesiono się do uzasadnienia faktycznego i prawnego decyzji administracyjnej, takie jednak rozumienie tego pojęcia jest celowe i słuszne również na gruncie innych rozstrzygnięć organu administracji publicznej, w szczególności dlatego, że jedną z dyrektyw, jaką organ ten jest zobowiązany się kierować, jest zasada postępowania w sposób budzący zaufanie do władzy publicznej.

Podkreślić również należy, 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.

Dodatkowo należy wskazać, że zgodnie z art. 231 § 1 i § 2 Kpa:

§ 1. 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.

§ 2. Informacje, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2016/679, w zakresie danych przetwarzanych przez organ przekazujący skargę, dołącza się do zawiadomienia o przekazaniu skargi.

Mając na uwadze powyżej opisany stan faktyczny i prawny, w ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała jest sprzeczna z art. 229 pkt 3 w zw. z art. 231 § 1 Kpa.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa skarga dotyczy likwidacji tramwajów w Gliwicach, tj. dotyczy zadań z zakresu lokalnego transportu zbiorowego zorganizowanego na terenie jednostki samorządu terytorialnego. Natomiast błędne zakwalifikowanie przez skarżącego ww. sieci tramwajowej do zabytków, nie oznacza, że skarga dotyczy zabytków, objętych ochroną na podstawie ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 710 ze zm.). Wobec powyższego, nie sposób zgodzić się z Radą Miasta Gliwice, że *przedmiotem skargi jest nie tyle sam fakt likwidacji tramwajów w Gliwicach, ale to, że, zdaniem skarżącego, zlikwidowany został zabytkowy system komunikacji tramwajowej.* Rada Miasta zatem niezasadnie przekazała skargę do rozpatrzenia Śląskiemu Wojewódzkiemu Konserwatorowi Zabytków w Katowicach. W wyżej powołanej ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nie wskazano zadań wojewódzkiego konserwatora zabytków (np. art. 91 ust. 4 ww. ustawy), które pozwalałby rozpatrzyć temu organowi skargę dotyczącą lokalnego transportu zbiorowego (tu: likwidacji tramwajów w Gliwicach). Wymaga zaznaczenia, że w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ administracji publicznej, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Powyższe oznacza, że wojewódzki konserwator zabytków nie jest

upoważniony do rozpatrywania skarg w sprawach, które nie są objęte jego kompetencjami wynikającymi z ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Należy również podzielić stanowisko Zastępcy Śląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Katowicach wyrażone w ww. piśmie z dnia 17 stycznia 2022 r., znak: K-NR.1411.1.2022, wskazujące, że: na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym i art. 7 ust. 4 pkt 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1371 ze zm.) sprawy dotyczące lokalnego transportu zbiorowego dotyczą zadań własnych miasta, jak również, że organem miasta wykonującym zadania organizatora lokalnego transportu zbiorowego w mieście jest prezydent miasta. W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa skarga dotyczy działań organu wykonawczego miasta, gdyż to on był odpowiedzialny za proces likwidacji omawianych tramwajów w Gliwicach. Wymaga również zaznaczenia, że to na organie do którego wpłynęła skarga ciąży obowiązek prawidłowego ustalenia przedmiotu skargi, a w konsekwencji na ustaleniu czy skarga należy do rozpatrzenia przez ten organ. Wobec powyższego, Rada Miasta nie może powoływać się na fakt, że: *w wystąpieniu osoby skarżącej nie został również wskazany podmiot, którego, jej zdaniem, błędne lub nieprawidłowe działania są powodem złożenia skargi.* Jak już wyżej wyjaśniono, ze zgromadzonych dokumentów w sprawie nie wynika, że zlikwidowane tramwaje w Gliwicach były objęte ochroną przewidzianą w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, a tym samym Śląski Wojewódzki Konserwator Zabytków w Katowicach w zakresie posiadanych kompetencji nie miał wpływu na ich likwidację.

Na marginesie należy jedynie zaznaczyć, że do organu nadzoru nie należy zastępowanie Rady Miasta i każdorazowo ustalanie np. w jakiej części omawiane zadanie dotyczące lokalnego transportu zbiorowego (tu: transport tramwajowy) było wykonywane samodzielnie przez Miasto Gliwice, a w jakiej części powierzone do wykonania związkowi międzygminnemu (tu: KZK GOP). Jak już wyżej podniesiono to na organie do którego wpłynęła skarga ciąży obowiązek prawidłowego ustalenia przedmiotu skargi, a w konsekwencji na ustaleniu czy skarga należy do rozpatrzenia przez ten organ.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Gliwice istotnie naruszyła art. 229 pkt 3 w zw. z art. 231 § 1 Kpa, gdyż organem właściwym do rozpatrzenia przedmiotowej skargi nie jest Śląski Wojewódzki Konserwator Zabytków w Katowicach. Powyżej wskazane istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego w całości.

Powyżej opisane uchybienie w przedmiotowej uchwale 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 w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i 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 samego początku (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; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XXXIV/743/2022 Rady Miasta Gliwice z dnia 10 marca 2022 r. w sprawie stwierdzenia braku właściwości do rozpatrzenia skargi, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w całości, 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



ŚLĄSKI URZĄD WOJEWÓDZKI
W KATOWICACH

Wydział Nadzoru Prawnego

40-032 Katowice, ul. Jagiellońska 25

NPII.4131.1.336.2022

Katowice, 14 kwietnia 2022 r.

Rada Miasta Gliwice

**Zawiadomienie
o wszczęciu postępowania**

Zawiadamia się, że zgodnie z art. 61 § 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 735 ze zm.) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 559) zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXXIV/743/2022 Rady Miasta Gliwice z dnia 10 marca 2022 r. w sprawie stwierdzenia braku właściwości do rozpatrzenia skargi, w całości, jako sprzecznej z art. 229 pkt 3 w zw. z art. 231 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 735 ze zm.), dalej jako "Kpa".

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 10 marca 2022 r. Rada Miasta Gliwice przyjęła uchwałę Nr XXXIV/743/2022 w sprawie stwierdzenia braku właściwości do rozpatrzenia skargi, dalej jako „uchwała”. Uzasadnienie dla sposobu rozpoznania skargi stanowi załącznik do uchwały.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in.: art. 231 Kpa.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 16 marca 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta Gliwice stwierdziła *brak właściwości Rady Miasta Gliwice do rozpatrzenia skargi w sprawie likwidacji tramwajów w Gliwicach z przyczyn określonych w uzasadnieniu stanowiącym załącznik do niniejszej uchwały (§ 1 uchwały)* oraz postanowiła *Przekazać skargę do Śląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Katowicach, celem rozpatrzenia zgodnie z kompetencjami (§ 2 uchwały)*. W uzasadnieniu do uchwały wskazano m.in. że *Skarga została skierowana do Komisji Skarg, Wniosków i Petycji (dalej zamiennie: Komisja), która zapoznała się z nią na posiedzeniu w dniu 28 lutego 2022 r. Jednocześnie Komisja zapoznała się z opinią prawną, w której wskazano, że przedmiotem skargi jest nie tyle sam fakt likwidacji tramwajów w Gliwicach, ale to, że, zdaniem skarżącego, zlikwidowany został zabytkowy system komunikacji tramwajowej. Komisja wskazuje również, że w wystąpieniu osoby skarżącej nie został również wskazany podmiot, którego, jej zdaniem, błędne lub nieprawidłowe działania są powodem złożenia skargi. W związku z powyższym, Komisja Skarg, Wniosków i Petycji rekomenduje przekazanie skargi do podmiotu właściwego ze względu na przedmiot skargi. Komisja proponuje*

uznać Radę Miasta Gliwice za niewłaściwą do rozpatrzenia skargi na likwidację zabytkowych tramwajów w Gliwicach oraz zwrócić skargę mieszkańca do Śląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Katowicach.

Organ nadzoru pismem z dnia 29 marca 2022 r., nr NPII.4130.6.10.2022, zwrócił się do Prezydenta Miasta Gliwice z prośbą o przesłanie odpisu skargi, która była przedmiotem uchwały. W odpowiedzi Prezydent Miasta Gliwice w dniu 31 marca 2022 r., przesłał odpis ww. skargi.

Z przesłanych dokumentów wynika, że Zastępca Śląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Katowicach pismem z dnia 17 stycznia 2022 r., znak: K-NR.1411.1.2022, przesłał w załączeniu omawianą skargę do Rady Miasta Gliwice. W piśmie przewodnim wskazano m.in. że linia tramwajowa, o której mowa w skardze, ani też likwidowane tramwaje nie zostały objęte ochroną na podstawie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Natomiast zapewnienie lokalnego transportu zbiorowego stanowi jedno z podstawowych zadań własnych gminy, będącej organizatorem publicznego transportu zbiorowego.

Natomiast przechodząc do treści samej skargi, należy wskazać, że osoba skarżąca wskazała, iż: *Skarżę, że w Gliwicach zlikwidowano tramwaje. Były zabytkowe.* Dodatkowo załącznik do ww. skargi stanowi obszerny opis dotyczący transportu tramwajowego w Gliwicach oraz przykładowe kalendarium likwidacji sieci tramwajowej w Gliwicach.

Dalej należy wskazać, że, skarga dotycząca zadań jednostki samorządu terytorialnego (w tym np. działalności organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych) uruchamia jednoinstancyjne, samodzielne postępowanie administracyjne o charakterze uproszczonym, kończące się czynnością faktyczną - zawiadomieniem. Jest ona odformalizowanym środkiem obrony i ochrony różnych interesów jednostki, które nie dają podstaw do żądania wszczęcia postępowania administracyjnego, albo też nie mogą stanowić podstawy powództwa lub wniosku zmierzającego do wszczęcia postępowania sądowego. Wojewoda w ramach postępowania nadzorczego może badać prawidłowość postępowania rady miasta odnośnie do trybu rozpatrywania skargi i sporządzenia zawiadomienia o sposobie jej załatwienia (art. 227-240 Kpa), jednak nie ocenia, czy organ słusznie bądź niesłusznie uznał skargę za bezzasadną (por. 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, za bezzasadną czy też przekazania skargi innemu właściwemu organowi. Prostota procedowania w tej sprawie nie oznacza wszakże dowolności i nieograniczonej swobody. Otóż na radzie miasta ciąży szereg obowiązków związanych z prawidłowym rozpatrywaniem skarg, w tym powołania komisji skarg, wniosków i petycji w trybie oraz na zasadach określonych w art. 18b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, niezwłocznego załatwienia skarg - nie później niż w ciągu miesiąca (art. 237 §1 Kpa), informowania skarżącego o niezakończonym postępowaniu w terminie z podaniem m.in. przyczyny zwłoki (art. 36 w zw. z art. 237 § 4 Kpa).

Zawiadomienie o załatwieniu skargi w trybie postępowania skargowego wyrażone w formie uchwały przez radę miasta powinno obowiązkowo zawierać wszystkie elementy wymienione w art. 238 § 1 Kpa, w tym również uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o treści art. 239 Kpa. Zawarcie w uzasadnieniu uchwały wyczerpującego i prawidłowego uzasadnienia faktycznego i prawnego jest zatem obowiązkiem organu. Tego rodzaju akt wydany przez Radę Miasta winien

zatem w pełni przedstawiać wszystkie przesłanki, które doprowadziły do jego powzięcia. Organ musi zawsze w sposób niebudzący wątpliwości np. wykazać bezzasadność skargi, czy wyjaśnić stronie składającej skargę prawne podstawy innego rozstrzygnięcia w sprawie tej skargi.

Zgodnie z wyżej powołanym art. 238 § 1 Kpa – *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.* Przepis art. 107 § 3 Kpa precyzuje pojęcie uzasadnienia faktycznego i prawnego, tj. *uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne - wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa.* Wprawdzie w treści ww. przepisu Kpa odniesiono się do uzasadnienia faktycznego i prawnego decyzji administracyjnej, takie jednak rozumienie tego pojęcia jest celowe i słuszne również na gruncie innych rozstrzygnięć organu administracji publicznej, w szczególności dlatego, że jedną z dyrektyw, jaką organ ten jest zobowiązany się kierować, jest zasada postępowania w sposób budzący zaufanie do władzy publicznej.

Podkreślić również należy, 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.

Dodatkowo należy wskazać, że zgodnie z art. 231 § 1 i § 2 Kpa:

§ 1. 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.

§ 2. Informacje, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2016/679, w zakresie danych przetwarzanych przez organ przekazujący skargę, dołącza się do zawiadomienia o przekazaniu skargi.

Mając na uwadze powyżej opisany stan faktyczny i prawny, w ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała jest sprzeczna z art. 229 pkt 3 w zw. z art. 231 § 1 Kpa.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa skarga dotyczy likwidacji tramwajów w Gliwicach, tj. dotyczy zadań z zakresu lokalnego transportu zbiorowego zorganizowanego na terenie jednostki samorządu terytorialnego. Natomiast błędne zakwalifikowanie przez skarżącego ww. sieci tramwajowej do zabytków, nie oznacza, że skarga dotyczy zabytków, objętych ochroną na podstawie ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 710 ze zm.). Wobec powyższego, nie sposób zgodzić się z Radą Miasta Gliwice, że przedmiotem skargi jest nie tyle sam fakt likwidacji tramwajów w Gliwicach, ale to, że, zdaniem

skarżącego, zlikwidowany został zabytkowy system komunikacji tramwajowej. Rada Miasta zatem niezasadnie przekazała skargę do rozpatrzenia Śląskiemu Wojewódzkiemu Konserwatorowi Zabytków w Katowicach. W wyżej powołanej ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nie wskazano zadań wojewódzkiego konserwatora zabytków (np. art. 91 ust. 4 ww. ustawy), które pozwalałyby rozpatrzyć temu organowi skargę dotyczącą lokalnego transportu zbiorowego (tu: likwidacji tramwajów w Gliwicach). Wymaga zaznaczenia, że w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ administracji publicznej, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Powyższe oznacza, że wojewódzki konserwator zabytków nie jest upoważniony do rozpatrywania skarg w sprawach, które nie są objęte jego kompetencjami wynikającymi z ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Należy również podzielić stanowisko Zastępcy Śląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Katowicach wyrażone w ww. piśmie z dnia 17 stycznia 2022 r., znak: K-NR.1411.1.2022, wskazujące, że: na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym i art. 7 ust. 4 pkt 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1371 ze zm.) sprawy dotyczące lokalnego transportu zbiorowego dotyczą zadań własnych miasta, jak również, że organem miasta wykonującym zadania organizatora lokalnego transportu zbiorowego w mieście jest prezydent miasta. W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa skarga dotyczy działań organu wykonawczego miasta, gdyż to on był odpowiedzialny za proces likwidacji omawianych tramwajów w Gliwicach. Wymaga również zaznaczenia, że to na organie do którego wpłynęła skarga ciąży obowiązek prawidłowego ustalenia przedmiotu skargi, a w konsekwencji na ustaleniu czy skarga należy do rozpatrzenia przez ten organ. Wobec powyższego, Rada Miasta nie może powoływać się na fakt, że: *w wystąpieniu osoby skarżącej nie został również wskazany podmiot, którego, jej zdaniem, błędne lub nieprawidłowe działania są powodem złożenia skargi.* Jak już wyżej wyjaśniono, ze zgromadzonych dokumentów w sprawie nie wynika, że zlikwidowane tramwaje w Gliwicach były objęte ochroną przewidzianą w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, a tym samym Śląski Wojewódzki Konserwator Zabytków w Katowicach w zakresie posiadanych kompetencji nie miał wpływu na ich likwidację.

Na marginesie należy jedynie zaznaczyć, że w przedmiotowej sprawie nie do organu nadzoru należy zastępowanie Rady Miasta i każdorazowo ustalanie np. w jakiej części omawiane zadanie dotyczące lokalnego transportu zbiorowego (tu: transport tramwajowy) było wykonywane samodzielnie przez Miasto Gliwice, a w jakiej części powierzone do wykonania związkowi międzygminnemu (tu: KZK GOP). Jak już wyżej podniesiono to na organie do którego wpłynęła skarga ciąży obowiązek prawidłowego ustalenia przedmiotu skargi, a w konsekwencji na ustaleniu czy skarga należy do rozpatrzenia przez ten organ.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Gliwice istotnie naruszyła art. 229 pkt 3 w zw. z art. 231 § 1 Kpa, gdyż organem właściwym do rozpatrzenia przedmiotowej skargi nie jest Śląski Wojewódzki Konserwator Zabytków w Katowicach. Powyżej wskazane istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego w całości.

Mając powyższe na uwadze, wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXXIV/743/2022 Rady Miasta Gliwice z dnia 10 marca 2022 r. w sprawie stwierdzenia braku właściwości do rozpatrzenia skargi - w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stronie przysługuje prawo złożenia wyjaśnień w sprawie.

Termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego upływa z dniem **15 kwietnia 2022 r.**

Z upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego

