



Poznań, 11 października 2022 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

NP-III.4131.1.187.2022.1

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr LXX/1290/VIII/2022 Rady Miasta Poznania z dnia 6 września 2022 r. w sprawie skargi Ł. B. na Dyrektora Ogrodu Zoologicznego w Poznaniu - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 6 września 2022 r. Rada Miasta Poznania podjęła uchwałę nr LXX/1290/VIII/2022 w sprawie skargi Ł. B. na Dyrektora Ogrodu Zoologicznego w Poznaniu.

Uchwała została podjęta na podstawie „art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735 z późn. zm.)”.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 13 września 2022 r.

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

Przedłożoną do oceny uchwałą Rada Miasta Poznania uznała „skargę Ł. B. na Dyrektora Ogrodu Zoologicznego w Poznaniu za bezzasadną z przyczyn wskazanych w uzasadnieniu uchwały, stanowiącym jej integralną część” (§ 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 2022 r. poz. 2000), 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

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

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 WSA we Wrocławiu w postanowieniu z 31 sierpnia 2022 r., III SAB/Wr 928/22, 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. Stosownie do postanowień 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. Zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi powinno zawierać ponadto uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o treści art. 239”. W myśl art. 239 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”.

Wyjaśnić w tym miejscu należy, że jeżeli organem właściwym do rozpatrzenia skargi jest rada gminy, wówczas zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi, o którym mowa w art. 238 § 1 k.p.a., przybiera formę uchwały. Stanowi ona bowiem podstawową formę, w jakiej zgodnie z ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.), organ stanowiący gminy wyraża swoją wolę i rozstrzyga sprawy pozostające w zakresie jego kompetencji. W świetle powyższego przyjąć należy, że badana uchwała Rady Miasta Poznania, będąca jednocześnie formą zawiadomienia o odmownym załatwieniu skargi (poprzez uznanie skargi za bezzasadną), 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 uzasadnienia faktycznego i prawnego.

Z uzasadnienia do uchwały wynika, że: „Przedmiotem skargi były zarzuty: 1. zaniedbywania oraz nienależytego wykonywania obowiązków Dyrektora ZOO poprzez rażące naruszenie praworządności, związane m.in. z powierzonymi finansami Ogrodu Zoologicznego w Poznaniu w zakresie obsługi weterynaryjnej i pozaprzetargowe zatrudnienie niemieckich lekarzy IZW, 2. świadomego lekceważenia i pogwałcenia ustawy o zamówieniach publicznych poprzedzonych rezygnacją z usług Uniwersyteckiego Centrum Medycyny Weterynaryjnej z powodu odmowy

leczenia prywatnych zwierząt Dyrektora ZOO na koszt ZOO, 3. wprowadzanie do obiegu antydatowanych i niezgodnych ze stanem faktycznym dokumentów”. Ponadto „Skarżący wskazał, że część wymienionych wyżej zarzutów odnosiła się także do Zastępcy Dyrektora Ogrodu Zoologicznego w Poznaniu”.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że w uzasadnieniu do kwestionowanej uchwały rada wskazała czynności jakie zostały przeprowadzone w procesie rozpatrywania skargi:

- „Przewodniczący Rady Miasta Poznania pismem z dnia 8 sierpnia 2022 r. przekazał skargę, w zakresie dwóch pierwszych zarzutów, do rozpatrzenia Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady Miasta Poznania”,

- „Ponadto pismami z dnia 9 sierpnia 2022 r. Przewodniczący Rady Miasta Poznania:

1. Przekazał skargę do rozpatrzenia w zakresie zarzutów wobec Zastępcy Dyrektora Ogrodu Zoologicznego w Poznaniu, Dyrektorowi ZOO, jako przełożonemu służbowemu,
2. Wezwał Dyrektora ZOO do złożenia wyjaśnień w zakresie dwóch pierwszych zarzutów,
3. Pouczył Skarżącego, że w pozostałym zakresie opisane w skardze działania mogą wypełniać znamiona czynów zabronionych, określonych w ustawach karnych i jako takie powinny być rozpatrywane przez odpowiednie organy ścigania”.

Z dalszej części uzasadnienia do uchwały wynika, że pismem z dnia 22 sierpnia 2022 r. Dyrektor ZOO ustosunkowała się do przedstawionych w skardze zarzutów uznając je „za całkowicie bezzasadne, jak również naruszające dobra osobiste Dyrektora ZOO jak i jego pracowników” oraz za „absurdalne”. Wskazała m.in., że „efekty pracy Ogrodu Zoologicznego w Poznaniu można zaobserwować na co dzień, poczynszyszy od wprowadzonych standardów opieki nad zwierzętami, po wyjątkowo rzetelne wykonanie remontów, modernizacji i realizowanie inwestycji”. Podała również, że „Wszelkie działania związane z umowami zawieranymi na podstawie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych realizowane są od kilkunastu lat przez Wielkopolską Grupę Prawniczą”, a także, że „nie ma wątpliwości co do rzetelności wykonywania obowiązków przez podległych pracowników. Żadna z wymienianych w skardze osób nie posiada również wyroków karnych za naruszenie przepisów Kodeksu karnego czy szeroko rozumianej praworządności”.

W oparciu o tak ustalony stan faktyczny sprawy, Rada Miasta Poznania (powołując się na ustalenia Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady Miasta Poznania) uznała, że „Skarżący nie przedstawił żadnych dowodów na potwierdzenie zarzutów stawianych w skardze”. Jednocześnie „w związku z pojawiającymi się wątpliwościami dotyczącymi podejmowania działań mogących spełniać znamiona czynów zabronionych (...) zasadnym jest skierowanie, w tym zakresie, skargi do właściwych organów ścigania”, oraz, że „wskazane w skardze zarzuty nie znajdują odzwierciedlenia w stanie formalnoprawnym skargi”. W świetle powyższego rada uznała skargę za bezzasadną.

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 Miasta Poznania sekwencji czynności podjętych w ramach procedury rozpatrywania skargi nie sposób uznać za podanie faktów, które mają wpływ na merytoryczne rozstrzygnięcie skargi. Wymienione czynności nie wyjaśniają bowiem w żaden sposób motywów

przyjętego przez radę stanowiska o niezasadności skargi na Dyrektora Ogrodu Zoologicznego w Poznaniu. Są jedynie stwierdzeniem faktów, których związku z rozpatrywaną skargą i jej załatwieniem rada w żaden sposób nie wykazała. Nie wyjaśniają tych motywów także lakoniczne wyjaśnienia złożone przez Dyrektora Ogrodu Zoologicznego w Poznaniu, tym bardziej, że część tych wyjaśnień w ogóle nie ma związku z treścią zarzutów - chociażby te odnoszące się do braku posiadania wyroków karnych za naruszenie przepisów Kodeksu karnego czy szeroko rozumianej praworządności przez osoby wymienione w skardze. W ocenie organu nadzoru, w uchwale zabrakło 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.

Tymczasem 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 skargowego unormowanego w przepisach k.p.a. Tego rodzaju akt wydany przez radę powinien zatem w pełni przedstawiać wszystkie przestanki, które doprowadziły do jego powzięcia. Uzasadnienie odgrywa doniosłą rolę, ponieważ warunkuje kontrolę organów nadzoru i kontrolę sprawowaną przez sądownictwo administracyjne (por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 17 września 2009 r., II SA/Go 511/09, 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, które nie ma 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, że nie oceniał merytorycznej zasadności podjętego przez Radę Miasta Poznania rozstrzygnięcia, a jedynie ocenił uchwałę pod kątem formalno-prawnym. Jak bowiem orzekł WSA w Szczecinie w wyroku z 9 sierpnia 2012 r., 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. Dodać należy, że takiej kompetencji nie posiadają także sądy administracyjne”.

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji.

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

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 Miasta Poznania

Prezydent Miasta Poznania

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117