

**MAŁOPOLSKI URZĄD WOJEWÓDZKI
W KRAKOWIE**

WYDZIAŁ PRAWNY I NADZORU

WN-II.1410.9.2019

Kraków, dnia 21 lutego 2019 roku

**Pan
Łukasz Chruścicki
Stowarzyszenie Kraków Miastem Rowerów
Skr. Poczt. 525
30-960 Kraków**

Dnia 8 lutego 2019 roku do Wojewody Małopolskiego wpłynęła Pana korespondencja dot. nierozpoznania skargi Stowarzyszenia Kraków Miastem Rowerów - które Pan reprezentuje - przez Radę Miasta Krakowa w sprawie kontroli prawidłowości działania Prezydenta Miasta Krakowa oraz Zarządu Dróg Miasta Krakowa i spółki Trasa Łagiewnicka S.A., a przekazanej przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Krakowie pismem z dnia 6 lutego 2019 roku, znak: SKO.SW/4101/14/2019.

Wobec powyższego, działając w oparciu o art. 229 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - *Kodeks postępowania administracyjnego* (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 2096) służby prawne Wojewody Małopolskiego przeprowadziły postępowanie wyjaśniające w przedmiotowym zakresie, w wyniku którego informuję, co następuje.

W pierwszej kolejności zaznaczenia wymaga fakt, że w istocie zachodzą wątpliwości czy instytucja ponaglenia znajduje zastosowanie do postępowań skargowych prowadzonych w oparciu o przepisy Działu VIII ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - *Kodeks postępowania administracyjnego*. Wojewoda nie stanowi organu wyższego stopnia wobec rad gmin w związku z prowadzonymi przez rady tego rodzaju postępowania uproszczonego, jakim jest postępowanie skargowe. Mając jednakże na względzie, iż ustawodawca wprowadził instytucję ponaglenia do przepisów regulujących terminowość załatwiania spraw (art. 36-38 k.p.a.), a te mają zastosowanie również jeżeli chodzi o termin załatwienia skargi, ale nade wszystko z uwagi na to, że wojewoda jest właściwy do rozpatrywania skarg na rady gmin, dokonano rozpatrzenia przywołanej na wstępie Pana skargi.

Dodatkowo, należy wskazać, że postępowanie skargowe jest postępowaniem uproszczonym i „wyraża się w tym, że nie ma w nim stron postępowania, nie wydaje się rozstrzygnięć adresowanych do skarżącego (wnioskodawcy), a tylko zawiadamia się go o swoich działaniach wewnętrznych zmierzających do wyjaśnienia okoliczności będących przyczynami skargi, nie ma toku instancji ani środków zaskarżenia” (B. Adamiak, J. Borkowski „Kodeks postępowania administracyjnego - Komentarz”, 8. wydanie, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2006, s. 825).

Wojewoda Małopolski, będący organem nadzoru nad zgodnością z prawem działań jednostek samorządu terytorialnego, ingerencji dokonywać może – co wymaga zaznaczenia – jedynie w przypadku, gdy możliwość taka wynika wyraźnie z przepisów prawa. Przesądza o tym treści art. 87 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 994), który stanowi, iż organy nadzoru mogą wkraczać w działalność gminną tylko w przypadkach określonych ustawami.

Nawiązując do Pana skargi datowanej na dzień 17 grudnia 2018 roku, znak: KMR/102/2018RMK (data wpływu do Urzędu Miasta Krakowa – dnia 18 grudnia 2018 roku), należy wskazać, że zgodnie z wyjaśnieniami otrzymanymi przez Przewodniczącego Rady Miasta Krakowa z dnia 20 lutego 2019 roku, znak: BR-01.1510.4.2018 Pana skarga została załatwiona w terminie miesięcznym na co wskazuje pismo ww. Przewodniczącego datowane na dzień 18 stycznia 2019 roku, znak: BR-01.1510.4.2018, a skierowane do Pana w dniu 21 stycznia 2019 roku za pośrednictwem platformy elektronicznej ePUAP (potwierdzenie elektronicznie z dnia 21 stycznia 2019 roku), co stanowi nieistotne naruszenie prawa w zakresie poinformowania Pana o sposobie załatwienia Pana skargi po upływie wspomnianego powyżej miesięcznego terminu. Dodatkowo, został wyznaczony przez ww. Radę nowy termin załatwienia przedmiotowej skargi do dnia 30 kwietnia 2019 roku.

W odniesieniu do ww. stanu faktycznego należy wskazać treść 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:*

3) wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2 - rada gminy”.

Natomiast w myśl art. 237 k.p.a. *„§ 1. Organ właściwy do załatwienia skargi powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca.*

§ 2. Posłowie na Sejm, senatorowie i radni, którzy wnieśli skargę we własnym imieniu albo przekazali do załatwienia skargę innej osoby, powinni być zawiadomieni o sposobie załatwienia skargi, a gdy jej załatwienie wymaga zebrania dowodów, informacji lub wyjaśnień - także o stanie rozpatrzenia skargi, najpóźniej w terminie czternastu dni od dnia jej wniesienia albo przekazania.

§ 3. O sposobie załatwienia skargi zawiadamia się skarżącego.

§ 4. W razie niezakończoności skargi w terminie określonym w § 1 stosuje się przepisy art. 36-38”.

Nadmienić należy, że w postępowanie skargowe organ powinien prowadzić bez zbędnej zwłoki. Załatwienie skargi powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca. Krótszy termin na zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi, wynoszący 14 dni, przewidziany został dla skarg wnoszonych albo przekazanych do załatwienia przez posłów na Sejm, senatorów i radnych. Gdy załatwienie skargi wymaga przeprowadzenia postępowania dowodowego, to termin 14-dniowy ma wówczas zastosowanie do zawiadomienia o stanie rozpatrzenia skargi. Skarga wówczas powinna zostać załatwiona w terminie ogólnym, czyli w ciągu miesiąca.

Termin do załatwienia skargi z wynikający z powyższej regulacji biegnie od dnia otrzymania skargi przez organ właściwy do jej załatwienia. Zatem termin ten rozpocznie bieg od wpłynięcia skargi do organu właściwego (*J. Lang, Struktura prawna skargi w prawie administracyjnym, Wrocław 1972, s. 137; J. Borkowski, [w:] Adamiak, Borkowski, Komentarz, 2009, s. 685).*

Nadmienić również należy, że na podstawie art. 237 § 3 k.p.a. organ zobowiązany jest do zawiadomienia skarżącego o sposobie załatwienia skargi. Obowiązek ten powstaje w razie wniesienia każdej skargi (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 31 sierpnia 2005 roku, sygn. akt III SAB/Wa 40/05) oraz wspomniane zawiadomienie stanowi czynność faktyczną, materialno-techniczną (*J. Borkowski, [w:] Adamiak, Borkowski, Komentarz, 2009, s. 674; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 grudnia 1998 roku, sygn. akt III SA 1636/97, postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 maja 2009 roku, sygn. akt II OSK 689/09).*

Dodatkowo, przytoczyć należy treść art. 36 k.p.a. w myśl którego *„§ 1. O każdym przypadku niezakończoności sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia.*

§ 2. Ten sam obowiązek ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu”.

Powyższy przepis reguluje obowiązki organu w razie naruszenia terminów określonych w art. 35 k.p.a.. Obowiązek powiadomienia strony o każdym przypadku niezakończoności sprawy w terminie znany jest w literaturze przedmiotu jako tzw. obowiązek sygnalizacji. W ramach tej

instytucji, organ ma obowiązek wskazać przyczyny zwłoki oraz wyznaczyć nowy termin załatwienia sprawy, pouczając jednocześnie o prawie złożenia ponaglenia.

W razie niezawiadomienia stron o niezakończonym w terminie (bądź niedotrzymaniu wyznaczonego w trybie art. 36 k.p.a. terminu), organ prowadzący postępowanie dopuszcza się tzw. beczynności, znanej również jako "milczenie administracji". Beczynność ma miejsce zaraz po upływie ustawowych terminów załatwienia sprawy, niezależnie od tego, jakie były jej powody i w jakim stopniu organ wykazywał się aktywnością podczas prowadzonego postępowania, którego jednak nie zakończył (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 11 lipca 2008 roku, sygn. akt II SAB/Kr 29/08. Natomiast zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 października 2002 roku, sygn. akt I SAB 3/02, *"beczynność organu ma miejsce wówczas, gdy nie załatwia on sprawy w terminach wskazanych w art. 35 § 1–3 KPA, ani nie wykonuje czynności, o których mowa w art. 36 k.p.a."*

Z przytoczonych powyżej przepisów prawa wynika jednoznacznie, że obowiązek załatwienia skargi w ciągu miesiąca nie jest obowiązkiem bezwzględny. Jeżeli jednak jego dochowanie nie jest możliwe, wówczas organ musi zawiadomić skarżącego o tym fakcie, wskazując mu nowy termin załatwienia skargi i poinformować go o przyczynie niemożności terminowego załatwienia skargi. Przyczyna ta powinna być obiektywnie uzasadniona, a nowy termin powinien być wyznaczony na możliwie bliską przyszłość, tak aby organ zastosował się do zasady szybkości postępowania, sformułowanej w art. 12 k.p.a.

W myśl przytoczonych przepisów prawa organ, który uchybił terminowi, jest zobligowany do wyznaczenia nowego terminu załatwienia sprawy. Istotnym elementem zawiadomienia o wyznaczeniu nowego terminu jest jego konkretność. Należy zgodzić się ze stanowiskiem wyrażanym w orzecznictwie, iż – cyt.: *„Jeżeli zatem w art. 36 k.p.a. mówi się o nowym terminie załatwienia sprawy, to musi to być termin konkretny, określony zgodnie z zasadami przyjętymi w k.p.a., a więc określony w dniach, tygodniach i miesiącach”* (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 listopada 2015 r., sygn. akt IV SAB/Wa 356/15).

Tym samym każdorazowo, zawiadamiając o niemożności terminowego załatwienia sprawy należy wskazywać konkretny, orientacyjny termin, do którego sprawa zostanie załatwiona. Termin ten powinien być wskazany jednoznacznie, tak aby można było obiektywnie ustalić kiedy nastąpi jego koniec i kiedy obywatel może spodziewać się, że jego sprawa zostanie załatwiona. W ocenie służb prawnych Wojewody Małopolskiego sam sposób wskazania Panu terminu załatwienia sprawy przez Przewodniczącą Rady Miasta Krakowa (czyli informacja o tym „do kiedy”, a nie „konkretnie kiedy” skarga zostanie załatwiona) jest sposobem prawidłowym. Należy mieć tu na uwadze fakt, że powiadomiono Pana o tym do kiedy ma Pan oczekiwać maksymalnie na załatwienie sprawy – zatem otrzymał Pan informację o tym kiedy maksymalnie sprawa zostanie załatwiona. Co więcej mogłoby to też skutkować – trudnym do zaakceptowania – oczekiwaniem przez organ do momentu, kiedy nastąpi wskazany dzień, mimo sytuacji, w której organ gotów byłby załatwić sprawę wcześniej niż we wskazanym dniu. Należy także zwrócić uwagę, że sam ustawodawca (w K.p.a. – art. 237 § 1) wskazuje organom i skarżącemu na maksymalny, a nie na konkretny, podstawowy termin załatwienia skargi (cyt.: *„nie później jednak niż w ciągu miesiąca”*), co oznacza, że organ wcale nie musi załatwiać skargi równo w dzień, w którym kończy się ów miesięczny termin, lecz może to uczynić wcześniej, w którykolwiek dzień przypadający przed upływem tego terminu. Także i ten argument przemawia za tym, aby za termin załatwienia sprawy mógł być uznany dzień, do którego skarga zostanie załatwiona, a nie konkretny dzień, w którym jej załatwienie ma nastąpić.

Dlatego też w części Pana skargi odnoszącej się do poinformowania Pana o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia przedmiotowej skargi uznana została ona za bezzasadną. W związku z tym faktem informuję Pana o treści art. 239 § 1 K.p.a., który stanowi:

„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.”

Za zasadną uznana została natomiast Pana skarga w części, w której dotyczy przewlekłego prowadzenia postępowania skargowego przez Radę Miasta Krakowa, przy czym służby prawne Wojewody Małopolskiego nie zakwalifikowały niniejszej sytuacji jako rażącego naruszenia prawa. Mając jednakże na uwadze tak odległy termin załatwienia skargi, jaki wskazał Przewodniczący Rady Miasta Krakowa (4 miesiące), służby prawne Wojewody Małopolskiego zwróciły się do Rady Miasta Krakowa o dołożenie wszelkich starań, aby termin ten został dotrzymany i nie był już dalej przedłużany, a jeżeli tylko jest taka możliwość, aby skarga została załatwiona (bez uszczerbku na jakości postępowania wyjaśniającego) przed jego upływem. Służby prawne Wojewody Małopolskiego zwróciły także uwagę Rady Miasta Krakowa na konieczność podejmowania wszelkich działań, mających na celu zapewnienie terminowego załatwiania skarg obywateli w przyszłości. Kopię tego wystąpienia przesyłam w załączeniu – dla Pana wiadomości.

Reasumując, mając na uwadze powyższą argumentację oraz wyjaśnienia uzyskane od Przewodniczącego Rady Miasta Krakowa, służby prawne Wojewody Małopolskiego rozpatrzyły Pana skargę, opisaną na wstępie, uznając ją za **częściowo bezzasadną, a częściowo za zasadną.**

Z up. Wojewody Małopolskiego
(-) mgr Artur Słowik
Radca Prawny
w Wydziale Prawnym i Nadzoru

Do wiadomości:

- Rada Miasta Krakowa, Plac Wszystkich Świętych 3-4, 31-004 Kraków

Załączniki:

- Wystąpienie skierowane do Rady Miasta Krakowa