

Znak sprawy:  
WN-II.1410.87.2019

**Stowarzyszenie Kraków Miastem Rowerów**  
**Skr. Pocz. 525**  
**30-960 Kraków**

Dnia 3 grudnia 2019 roku do Wojewody Małopolskiego wpłynęła Państwa korespondencja stanowiąca ponaglenie dot. przewlekłego prowadzenia postępowania oraz bezczynności Rady Miasta Krakowa w zakresie rozpatrzenia skargi w sprawie sposobu realizacji infrastruktury rowerowej w Łagiewnikach i na ul. Fredry, a przekazana przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Krakowie pismem z dnia 27 listopada 2019 roku, znak: SKO.SW/4101/215/2019.

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, należy wskazać, 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 Państwa korespondencji.

Dodatkowo, pragnę nadmienić, że postępowanie skargowe jest postępowaniem uproszczonym i „wyraża się w tym, że nie ma w nim stron postępowania, nie wydaje się rozstrzygnąć 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 2019 r., poz. 506), który stanowi, iż organy nadzoru mogą wkraczać w działalność gminną tylko w przypadkach określonych ustawami.

Nawiązując do Państwa korespondencji należy wskazać, że zgodnie z wyjaśnieniami Przewodniczącego Rady Miasta Krakowa z dnia 25 listopada 2019 roku,



znak: BR-01.1510.58.2019 termin załatwienia Państwa skargi z dnia 22 sierpnia 2019 roku został wyznaczony najpóźniej do dnia 30 listopada 2019 roku z uwagi na – jak twierdzi ww. Przewodniczący – dużą ilość skarg, które to wpłynęły w bieżącym 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 niezakończoności sprawy w terminie (bądź niedotrzymaniu wyznaczonego w trybie art. 36 k.p.a. terminu), organ prowadzący postępowanie dopuszcza się tzw. bezczynności, znanej również jako "milczenie administracji". Bezczynność 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, *"bezczywność 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 regulacji prawnych wynika jednoznacznie, że obowiązek załatwienia skargi w ciągu miesiąca nie jest obowiązkiem bezwzględnym. 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.

Mając jednak na uwadze powyżej przytoczone okoliczności niniejszej sprawy należy wskazać, że Rada Miasta Krakowa w sposób przewlekły prowadzi postępowanie skargowe dot. Państwa skargi z dnia 22 sierpnia 2019 roku, gdyż termin wskazany przez Przewodniczącą Rady Miasta Krakowa jest terminem odległym do załatwienia ww. skargi (ponad 3 miesiące), jednakże służby prawne Wojewody Małopolskiego nie zakwalifikowały niniejszej sytuacji jako rażącego naruszenia prawa.

W związku z powyższym, Państwa skargę **należało uznać za zasadną**.

Tym samym służby prawne Wojewody Małopolskiego zwróciły się do Rady Miasta Krakowa na konieczność podejmowania wszelkich działań, mających na celu zapewnienie terminowego załatwiania skarg obywateli w przyszłości. Kopię tego wystąpienia przesyłam w załączeniu do Państwa wiadomości.

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

**Załączniki:**

- klauzula informacyjna

**Do wiadomości:**

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