

## OPINIA PRAWNA

- Przedmiot opinii: ocena** charakteru prawnego pisma skierowanego przez mieszkańca do Przewodniczącego Rady Miejskiej w Kłobucku Pana Józefa Batoga.
- Podstawa faktyczna:** wniosek Wiceprzewodniczącego Rady Miejskiej w Kłobucku Pana Janusza Solucha - pismo z dnia 11 maja 2020 r., pismo A. S. do Przewodniczącego Rady Miejskiej w Kłobucku z dnia 26 marca 2019 r. (data wpływu do Urzędu Miejskiego w Kłobucku – 29.03.2019), uchwała nr 82/VI2019 Rady Miejskiej w Kłobucku z dnia 7 maja 2019 r. w sprawie rozpatrzenia skarg na Dyrektora Zarządu Dróg i Gospodarki Komunalnej z uzasadnieniem, zawiadomienie datowane 9 maja 2019 r., wysłane w dniu 10 maja 2019 ub. r. do skarżącego (zn. spr. OR.1510.1.004.2019, OR.1510.1.005.2019) pismo A. S. zatytułowane „sprawa-problem” adresowane do Józefa Batoga na adres Urzędu Miejskiego w Kłobucku, datowane 24 marca 2020 r. (data wpływu do Urzędu Miejskiego w Kłobucku – 8.04.2020), pismo z dnia 15 kwietnia 2020 r. (zn. spr. RM.0004.003.2020) informujące A. S. o braku możliwości rozpatrzenia sprawy w obowiązujących terminach z uwagi na stan epidemii COVID-19;
- Przepisy stanowiące podstawę rozważań prawnych:** art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r. poz. 713), art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870), art. 221 § 1, art. 227, art. 229 pkt 3 i art. 239 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256 z późn. zm.), art. 7 i art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

### I

Pismem z dnia 11.05.2020 r. Wiceprzewodniczący Rady Miejskiej w Kłobucku zwrócił się z prośbą o wydanie opinii prawnej odpowiadającej na pytanie czy pismo złożone przez A. S. należy rozpatrywać jako skargę, skoro zgodnie z art. 239 § 1 k.p.a. „W przypadku gdy skarga, w wyniku jej rozpatrzenia, uznana została za bezzasadną i jej bezzasadność wykazano w odpowiedzi na skargę, a skarżący ponowił skargę bez wskazania nowych okoliczności – organ właściwy do jej rozpatrzenia może w w odpowiedzi na tę skargę podtrzymać swoje poprzednie stanowisko bez ponownego rozpatrywania sprawy z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy.”.

## II

We wniosku o wydanie opinii prawnej wskazano na potrzebę opinii prawnej w sprawie charakteru prawnego pisma skierowanego przez mieszkańca do Przewodniczącego Rady Miejskiej w Kłobucku. Pismo to zostało nadesłane na adres Urzędu Miejskiego w Kłobucku pocztą z Zakładu Karnego ze wskazaniem imiennie Józefa Batoga będącego wówczas Przewodniczącym Rady Miejskiej. We wniosku o wydanie opinii prawnej poddano w wątpliwość, czy pismo powyższe należy rozpatrywać jako skargę. Takie sformułowanie może wskazywać, że konieczna jest w pierwszej kolejności analiza dotycząca charakteru pisma a następnie w zależności od wyników tej analizy - co wydaje się istotniejsze z punktu widzenia sposobu sformułowania pytania do radcy prawnego - wskazania trybu postępowania z tym pismem w świetle przepisu art. 239 § 1 K.p.a.

## III

Oceniając charakter prawny pisma należy zwrócić uwagę na szeroki zakres pojęcia skargi wynikający z Kodeksu postępowania administracyjnego. Teza ta znajduje swoje potwierdzenie w brzmieniu art. 227 K.p.a., w którym ustawodawca zawarł wyrażenie „w szczególności”, które interpretowane w języku prawnym oznacza jedynie przykładowe wyliczenie cech relewantnych z punktu widzenia przepisu prawa poddawanego wykładni. Zgodnie z art. 227, przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw. Prawo do skargi jest emanacją szerszego zakresowo prawa konstytucyjnego wyrażonego w art. 63 Konstytucji RP, zgodnie z którym każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa. Ustawą regulującą skargi i wnioski jest Kodeks postępowania administracyjnego a przede wszystkim szczególne znaczenie ma tutaj regulacja dotycząca tego zakresu zawarta w dziale VIII tego Kodeksu. Prawo do wnoszenia petycji zostało natomiast uregulowane w odrębnej, znacznie późniejszej w stosunku do Kodeksu postępowania administracyjnego ustawie o petycjach.

Kwestia kwalifikacji prawnej określonego pisma z punktu widzenia przepisów odnoszących się do skarg i wniosków z jednej strony oraz petycji z drugiej strony jest niezwykle skomplikowana i niejednokrotnie wyniki analiz prawnych w tym przedmiocie nie mogą korzystać z przymiotu jednoznaczności tudzież niepodważalności. Jest tak z uwagi na zastosowanie w art. 2 ust. 3 otwartego katalogu żądań, które stanowić mogą przedmiot petycji. Ponadto w przypadku

wszystkich środków, o których mowa w art. 63 Konstytucji RP obowiązuje zasada, że o charakterze pisma decyduje nie jego forma, lecz treść. W praktyce przyjmuje się, że najtrudniejsze jest odróżnienie petycji od wniosku, gdyż w jednym i drugim wypadku chodzi o żądanie skierowane do władz publicznych i dotyczące załatwienia określonej sprawy. Według tego podejścia, każde zaś pismo zawierające niezadowolenie ze sposobu wykonywania zadań publicznych i obowiązków służbowych, w szczególności żądające wyciągnięcia konsekwencji w stosunku do osób, które dopuściły się naruszeń traktowane jest jako skarga.

Datowane 24 marca 2020 r. pismo A. S. zatytułowane „sprawa-problem” dotyczy kwestii przyznania lokalu socjalnego osobie, która w lipcu 2020 r. opuści zakład karny. W piśmie zawarto stwierdzenie, że chodzi o „problem, który tworzy Burmistrz Miasta”, jednak z treści pisma wynika, że w istocie chodzi o niezadowolenie z działalności Dyrektora ZDiGM w Kłobucku związanej z nieprzydzieleniem mieszkania od 2015 r. Jak wynika z informacji zawartej w piśmie, według stanu na 2019 r. wnoszący pismo był na 2. miejscu osób oczekujących na taki przydział. W piśmie wyrażono niezadowolenie z faktu, że mimo programów dla skazanych opracowanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości, władze Gminy Kłobuck nie umożliwiają powrotu takim osobom „do normalnego życia”.

Jak słusznie wskazano w komentarzu do art. 63 Konstytucji RP „*Obowiązki nałożone na wskazane powyżej podmioty polegają przede wszystkim na konieczności przyjęcia petycji, skarg i wniosków, rozpatrzenia ich oraz udzielenia na nie odpowiedzi. Prawo do petycji sensu stricto lub wniosku nie implikuje wszczęcia postępowania kończącego się wydaniem wiążącego rozstrzygnięcia. Konieczność wydania takiego rozstrzygnięcia może natomiast być związana z postępowaniem wszczętym na skutek złożenia skargi. Z prawa do petycji wynika nie tylko obowiązek rozpoznania petycji, wniosku czy skargi, ale również obowiązek organów władzy publicznej przeciwdziałania zachowaniom polegającym na tłumieniu nieuzasadnionej krytyki. Potwierdza to brzmienie art. 225 § 2 k.p.a. Prawo z art. 63 Konstytucji powinno być na poziomie ustawowym tak ukształtowane, by gwarantować rzeczywistą możliwość wystąpienia do władz publicznych i obowiązek rozpatrzenia takiego wystąpienia. Dotyczy to również osób odbywających karę pozbawienia wolności (TK- K 28/15). Prawo do składania petycji, skarg i wniosków gwarantuje, że osoba je składająca nie może być narażona na żadne negatywne konsekwencje, o ile jej wystąpienie mieści się w granicach prawa (TK- SK 64/06).*” (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz pod red. Piotra Tulei, publik. WKP 2019 za SIP LEX Wolters Kluwer).

Pismo podlegające ocenie zostało złożone przez osobę odbywającą karę pozbawienia wolności na ręce Józefa Batoga. Z uwagi na przedmiot pisma, jak również na to, że zostało ono przesłane na adres Urzędu Miejskiego w Kłobucku, należy przyjąć, że pismo to pozostaje w ścisłym związku z pełnioną przez Pana Józefa Batoga funkcją przewodniczącego Rady Miejskiej, co zresztą wynika też wyraźnie z treści pisma. Wypada zatem zauważyć, że Przewodniczącemu Rady Miejskiej

powołuje się na podstawie przepisów ustawy o samorządzie gminnym a zakres jego uprawnień wynikać może wyłącznie z przepisów tej ustawy. Zgodnie z art. 19 ust. 2 zd. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zadaniem przewodniczącego rady jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. Jak więc z tego wynika, przewodniczący nie może realizować żadnych kompetencji prawnych przypisanych do organu jako takiego, to jest do Rady Miejskiej a raczej powinien on w odpowiedni sposób zadbać o właściwą organizację pracy organu - Rady Miejskiej w związku ze złożonym pismem. Dlatego też pismo skierowane w dniu 24 marca 2020 r. (z datą wpływu do Urzędu Miejskiego w Kłobucku – 8 kwietnia 2020 r.), powinno być rozpatrywane w związku z kompetencją Rady Miejskiej. Przepisy kompetencyjne mają doniosłe znaczenie w kontekście wyrażonej w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej zasady praworządności. Zgodnie z powyższym przepisem Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. To właśnie Rada Miejska posiada co do zasady kompetencję do rozpatrywania skarg na działalność Burmistrza Kłobucka oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, co wynika wyraźnie z brzmienia art. 229 pkt 3 K.p.a.

Podsumowując tę część rozważań, należy przyjąć, że pismo złożone przez skarżącego należy traktować jako skargę na Burmistrza Kłobucka oraz na Dyrektora Zarządu Dróg i Gospodarki Mieszkaniowej w Kłobucku jako kierownika gminnej jednostki organizacyjnej, w której mowa w art. 229 pkt 3 K.p.a. Organem właściwym do rozpatrzenia takiej skargi pozostaje Rada Miejska w Kłobucku.

#### IV

Wskazany we wniosku o wydanie opinii prawnej, art. 239 § 1 K.p.a., którego treść została przytoczona w części I opinii przewiduje szczególny tryb załatwienia sprawy wywołanej ponownym wniesieniem skargi w sprawie, w której poprzednio wniesiona skarga została uznana za bezzasadną i jej bezzasadność została wykazana w odpowiedzi na skargę. Jak wynika z tego przepisu do zastosowania przewidzianego w nim trybu postępowania ze skargą konieczne jest spełnienie następujących przesłanek:

- 1) skarga uznana została za bezzasadną,
- 2) bezzasadność skargi wykazano w odpowiedzi na skargę,
- 3) skarżący ponowił skargę, tj. wniósł kolejną skargę już po otrzymaniu odpowiedzi na skargę pierwszą,
- 4) w nowej skardze skarżący nie wskazał nowych okoliczności.

Skarga wniesiona uprzednio (pismo datowane 26 marca 2019 r.) została uznana za bezzasadną (§ 1 uchwały nr 82/VI/2019 Rady Miejskiej w Kłobucku z dnia 7 maja 2019 r. w sprawie rozpatrzenia skarg na Dyrektora Zarządu Dróg i Gospodarki Komunalnej). Jak zaś wynika z treści zawiadomienia datowanego 9 maja 2019 r. , wysłanego w dniu 10 maja 2019 ub. r. do

skarżącego, w załączeniu do zawiadomienia przesłano Panu A. S. uchwałę nr 82/VI/2019 Rady Miejskiej w Kłobucku wraz z uzasadnieniem. Uzasadnienie zawierało szczegółowe wymienienie wszystkich elementów skargi, przebieg czynności wyjaśniających przeprowadzonych przez Komisję Skarg, Wniosków i Petycji Rady Miejskiej w Kłobucku oraz pełne ustosunkowanie się do zarzutów skargi.

Trzecia z przesłanek niewątpliwie została wyczerpana na skutek wniesienia pisma datowanego 24 marca 2020 r. W sprawie tej poinformowano skarżącego w piśmie z dnia 15 kwietnia 2020 r., że w związku z zaistniałą sytuacją w kraju związaną ze stanem epidemii COVID-19, rozpatrzenie sprawy w obowiązujących terminach. Także nowa skarga wskazuje Burmistrza Kłobucka ale jednocześnie odnosi się do zachowania Dyrektora ZDiGM.

Ostatnia, czwarta przesłanka stosowania art. 239 § 1 K.p.a. odnosi się do treści każdej ze skarg, wskazując, że w treści ponowionej (nowej) skargi brak jest wskazania nowych okoliczności. Konieczne jest zatem dla oceny spełnienia tej przesłanki staranne porównanie treści obu skarg. Jak stwierdzono wcześniej każda ze skarg dotyczy tej samej kwestii, tj. sprawy przydziału lokalu socjalnego. Porównanie treści skarg datowanych 26 marca 2019 r. oraz 24 marca 2020 r. wskazuje, że to pierwsza z tych skarg zawierała stosunkowo szczegółowe wyliczenie zarzutów i faktów na ich poparcie. Druga skarga zawiera tylko jedną nową okoliczność, tj. fakt, że skarżący w 2019 r. był na 2. miejscu listy osób oczekujących na przydział lokalu. Okoliczność ta jednak ma przymiot nowości jedynie z pozoru, tj. poprzez porównanie treści skarg. Jeśli jednak zważyć, że na drugiej stronie uzasadnienia uchwały nr 82/VI/2019 Rady Miejskiej w Kłobucku z dnia 7 maja 2019 r. stwierdzono wytłuszczonym drukiem „w bieżącym tj. 2019 roku znajduje się na pozycji 3”, to oczywistym jest wniosek, że okoliczność figurowania skarżącego na liście oczekujących na przydział lokalu była Radzie Miejskiej przy rozpatrywaniu pierwszej skargi znana a co więcej była brana pod uwagę przy rozpatrywaniu tej skargi. Na koniec tych rozważań wypada stwierdzić, że przesunięcie się na liście osób oczekujących o jedną pozycję w górę nie stanowi okoliczność, która wpływałaby na potrzebę ponownego merytorycznego rozpatrzenia sprawy. Co więcej okoliczność ta, korzystna dla skarżącego, wskazuje na jego przybliżanie się do oczekiwanego celu.

Należy zatem uznać, że wszystkie przesłanki zastosowania art. 239 § 1 K.p.a. zostały spełnione. Dlatego też należy zastosować dyspozycję wynikającą z tego przepisu. Na dyspozycję tę składają się trzy elementy:

- 1) podtrzymanie poprzedniego stanowiska organu rozpatrującego skargę,
- 2) ujawnienie powyższego w treści adnotacji uczynionej w aktach sprawy,
- 3) zaniechanie zawiadomienia skarżącego o takim sposobie załatwienia sprawy wywołanej ponownym wniesieniem skargi.

## V. Wnioski końcowe:

1. Datowane 24 marca 2020 r. pismo A. S. stanowi skargę, która podlega załatwieniu zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego.
2. Skarga datowana 24 marca 2020 r. dotyczy identycznego przedmiotu, co skarga datowana 26 marca 2020 r. a zatem stanowi ponowną skargę w rozumieniu art. 239 § 1 K.p.a.
3. Skarga z dnia 24 marca 2020 r. nie zawiera nowych okoliczności, które musiałyby zostać ponownie rozpatrzone przez Radę Miejską w Kłobucku.
4. W sprawie wywołanej wniesieniem przez A. S. ponownej skargi zostały spełnione wszystkie przesłanki zastosowania trybu określonego w art. 239 § 1 K.p.a.
5. Zgodnie z art. 239 § 1 K.p.a. Rada Miejska w Kłobuck powinna poprzestać na podtrzymaniu swoje poprzedniego stanowiska (wyrażonego w odpowiedzi na skargę z dnia 26 marca 2019 r.) z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy - bez zawiadamiania skarżącego .

  
RADCA PRAWNY  
Tomasz Głębocki  
Op - C-419/1998