



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 11 marca 2025 r.

WP-I.4131.25.2025

Rada Miejska w Karczewie

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

uchwał Rady Miejskiej w Karczewie z dnia 24 lutego 2025 r.: Nr XII/116/2025 z w sprawie przedłużenia terminu rozpatrzenia wniosku z dnia 30.12.2024r. dotyczącego „Wezwanie do usunięcia naruszenia przepisów prawa w związku z przyjęciem przez Radę Miejską w Karczewie w dniu 21.10.2024 roku uchwały numer VII/56/2024” oraz Nr XII/117/2025 w sprawie rozpatrzenia ponaglenia z dnia 19 lutego 2025 r. na beczynność Rady Miejskiej w Karczewie.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się w dniu 24 lutego 2025 r. Rada Miejska w Karczewie podjęła uchwały: Nr XII/116/2025 w sprawie przedłużenia terminu rozpatrzenia wniosku z dnia 30.12.2024r. dotyczącego „Wezwanie do usunięcia naruszenia przepisów prawa w związku z przyjęciem przez Radę Miejską w Karczewie w dniu 21.10.2024 roku uchwały numer VII/56/2024” oraz Nr XII/117/2025 w sprawie rozpatrzenia ponaglenia z dnia 19 lutego 2025 r. na beczynność Rady Miejskiej w Karczewie.

Powyższe uchwały doręczono organowi nadzoru w dniu 27 lutego 2025 r. przy piśmie Burmistrza Karczewa znak: BRM.0007.12.2025.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do przyjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Kwestionowane uchwały w sposób istotny naruszają prawo, w zakresie, w jakim sprawa rozpatrzenia wezwania została rozpoznana w trybie ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572), zwanej dalej: „k.p.a.”, w sytuacji, gdy zastosowanie winny mieć przepisy ustawy o samorządzie gminnym, zwanej dalej: „u.s.g.” oraz ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935, z późn. zm.), zwanej dalej: „p.p.s.a.”.

Uchwałę Nr XII/116/2025 podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. oraz art. 245 k.p.a., z kolei uchwałę Nr XII/117/2025 – na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. oraz art. 37 § 3 pkt 2 i art. 37 § 8 k.p.a.

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowanie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Stosownie do brzmienia art. 245 k.p.a. w razie niemożności załatwienia wniosku w terminie określonym w art. 244 właściwy organ obowiązany jest w tym terminie zawiadomić wnioskodawcę o czynnościach podjętych w celu rozpatrzenia wniosku oraz o przewidywanym terminie załatwienia wniosku. Z kolei zgodnie z przepisami wskazanymi w podstawie prawnej uchwały Nr XII/117/2025 ponaglenie wnosi się do organu prowadzącego postępowanie – jeżeli nie ma organu wyższego stopnia (art. 37 § 3 pkt 2 k.p.a.), z kolei w przypadku, o którym mowa w § 3 pkt 2, przepisów § 4, 6 i 7 nie stosuje się. W przypadku stwierdzenia beczynności lub przewlekłości organ prowadzący postępowanie niezwłocznie załatwia sprawę oraz zarządza wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych beczynności lub przewlekłości, a w razie potrzeby także podjęcie środków zapobiegających beczynności lub przewlekłości w przyszłości (art. 37 § 8 k.p.a.).

Uchwałą Nr XII/116/2025 Rada Miejska przedłużyła termin oraz wskazała nowy termin rozpatrzenia wniosku z dnia 30 grudnia 2024 r. dotyczącego wezwania do usunięcia naruszenia przepisów prawa w związku z przyjęciem przez Radę Miejską w Karczewie w dniu 21 października 2024 r. uchwały Nr VII/56/2024. Natomiast uchwałą Nr XII/117/2025 Rada Miejska rozpatrzyła ponaglenie z dnia 19 lutego 2025 r. na beczynność Rady Miejskiej w Karczewie uznając je za bezzasadne. W ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Karczewie podejmując przedmiotowe uchwały rażąco naruszyła prawo. Działając wbrew przepisom prawa, po pierwsze Rada postanowiła w trybie k.p.a. rozpatrzyć ponaglenie z dnia 19 lutego 2025 r., które w istocie dotyczyło wezwania złożonego w oparciu o przepisy u.s.g. (uchwała Nr XII/117/2025), a po drugie przedłużyć termin na rozpatrzenie wniosku z dnia 30 grudnia 2024 r., który również dotyczył ww. wezwania (uchwała Nr XII/116/2025).

Organ nadzoru wskazuje, iż w przedmiotowej sprawie przepisy k.p.a. nie znajdują zastosowania. Zgodnie z wolą ustawodawcy, właściwym do rozpatrzenia pisma w oparciu

o art. 101 u.s.g. jest sąd administracyjny. Z dokumentów przekazanych do organu nadzoru wynika, że wezwanie będące przedmiotem ww. uchwał stanowiło w istocie element procedury skargowej, o której mowa była w art. 101 u.s.g. w brzmieniu przed 1 czerwca 2017 r. Zgodnie z aktualnym brzmieniem tego przepisu brak podstaw do kierowania wezwania do usunięcia naruszenia, zaś sama skarga powinna zostać wniesiona do sądu administracyjnego.

Wezwanie do usunięcia naruszenia przepisów prawa, w związku z przyjęciem przez Radę Miejską w Karczewie w dniu 21 października 2024 r. uchwały Nr VII/56/2024, będące przedmiotem kwestionowanych uchwał zostało złożone do Burmistrza Karczewa na podstawie art. 101 ust. u.s.g. Przepis ten reguluje zakres podmiotowy i przedmiotowy oraz podstawowe zasady proceduralne wnoszenia do sądu administracyjnego tzw. skarg powszechnych. Zgodnie art. 101 u.s.g. każdy czyj interes lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego (ust. 1). Przepisu ust. 1 nie stosuje się, jeżeli w sprawie orzekał już sąd administracyjny i skargę oddalił (ust. 2). Skargę na uchwałę lub zarządzenie, o których mowa w ust. 1, można wnieść do sądu administracyjnego w imieniu własnym lub reprezentując grupę mieszkańców gminy, którzy na to wyrażą pisemną zgodę (ust. 2a). W sprawach, o których mowa w ust. 1, stosuje się odpowiednio art. 94 u.s.g. (ust. 4).

Legitymacja z art. 101 u.s.g. opiera się na twierdzeniu danego podmiotu, że uchwała narusza jego interes prawny lub uprawnienie i stanowi podstawę zaskarżenia danej uchwały podjętej przez organ stanowiący gminy. W przepisie tym połączono kryteria dwóch odrębnych konstrukcji prawnych wyznaczających zakres kontroli sądu administracyjnego nad działalnością uchwałodawczą organów gminy. Podstawą zaskarżenia w świetle art. 101 u.s.g. jest niezgodność uchwały z prawem, ale też jednocześnie naruszenie przez nią interesów lub uprawnień obywatela lub grupy obywateli, bądź innego podmiotu, który jest mieszkańcem danej gminy lub jest związany z tą gminą prawnie w inny sposób. Zgodnie z przyjętym stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego (aktualnym także po 1 czerwca 2017 r.) skarga uregulowana w art. 101 ust. 1 u.s.g. jest przysługującym prawnym środkiem ochrony realnego, własnego interesu prawnego i realnych, własnych uprawnień przed rzeczywistym nielegalnym wkroczeniem w te interesy i uprawnienia organu gminy wydającego dany akt z zakresu administracji publicznej (wyrok NSA z dnia 24 sierpnia 2007 r. sygn. akt II OSK 1033/07).

W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjęto, że dla uznania legitymacji skargowej podmiotu nie jest wystarczające samo wykazanie, że uchwała podjęta przez organ gminy narusza interes w sposób subiektywny. Podmiot winien wskazać, iż interes ten znajduje ochronę w pojmowanym obiektywnie porządku prawnym. Stosownie do art. 101 u.s.g. prawo

skutecznego zaskarżenia uchwały przysługuje podmiotowi, który wykaże naruszenie przez uchwałę organu stanowiącego gminy interesu prawnego lub uprawnienia tego podmiotu, a zatem wykaże, że uchwała taka godzi w jego sferę prawną wywołaną negatywnymi dla niego następstwami prawnymi związanymi z podjęciem uchwały. Wnoszący skargę na podstawie art. 101 u.s.g. winien wykazać istniejący związek pomiędzy jego sytuacją prawną a zaskarżoną przez niego uchwałą (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 marca 2003 r. sygn. akt III RN 42/02). Zatem o skuteczności skargi z art. 101 ust. 1 u.s.g. przesądza wykazanie albo przynajmniej wskazanie przez skarżącego, naruszenia przez organ gminy konkretnego przepisu prawa materialnego lub chociażby prawa chronionego w drodze ustawy, wpływającego negatywnie na sytuację prawną skarżącego. Interes ten powinien być jednak bezpośredni i realny (wyrok NSA z dnia 23 listopada 2005 r. sygn. akt OSK 715/05).

Zaznaczyć należy, że przesłanką merytoryczną wniesienia skargi na podstawie art. 101 u.s.g. do sądu administracyjnego jest kwalifikowane naruszenie prawa, tj. naruszenie prawa przedmiotowego polegające na naruszeniu interesu prawnego lub uprawnienia, zaś dopuszczalność wniesienia skargi przez określony podmiot determinowana jest każdorazowo zakresem oddziaływania podjętej formy działania administracji publicznej.

Wyjaśnić w tym miejscu należy, że wniesienie skargi na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. nie musi być już – na skutek wejścia w życie ustawy z 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r. poz. 935) – poprzedzone wezwaniem rady gminy do usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia. Na mocy tejże ustawy dokonano bowiem zmiany brzmienia art. 101 ust. 1 u.s.g. Zgodnie z brzmieniem przepisu art. 101 ust. 1 u.s.g. obowiązującym do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, każdemu, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej przysługiwało prawo zaskarżenia uchwały lub zarządzenia do sądu administracyjnego, po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia.

Wskazać należy, iż do 1 czerwca 2017 r. wymogiem poprzedzającym wniesienie skargi na akty wydane było „bezskuteczne wezwanie do usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia”. Wezwanie mogło być wniesione w każdym czasie, niezależnie od tego, ile czasu upłynęło od wydania aktu oraz powinno być skierowane do organu, który wydał zaskarżony akt. Jednakże skargi na akty wydane po 1 czerwca 2017 r. (dzień wejście w życia ustawy z 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw) podlegają procedurze zgodnej ze znowelizowaną treścią art. 101 ust. 1 u.s.g., a zatem procedurze przewidzianej w art. 52 i 53 p.p.s.a., co oznacza, że są one

wnoszone bez potrzeby ich poprzedzania wezwaniem do usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia.

W przedmiotowej sprawie mamy zatem do czynienia ze skargą na uchwałę, która powinna zostać załatwiona zgodnie z aktualną procedurą dotyczącą skarg składanych w oparciu o art. 101 u.s.g., bez konieczności uprzedniego wzywania organu gminy do usunięcia naruszenia prawa w związku z podjęciem przez ten organ uchwały.

W wyroku z dnia 3 września 2004 r., sygn. akt OSK 476/04, NSA wskazał, że w przeciwieństwie do postępowania prowadzonego na podstawie k.p.a., w którym stroną może być każdy, czyjego interesu prawnego lub uprawnienia dotyczy postępowanie – stroną w postępowaniu toczącym się na podstawie art. 101 u.s.g, może być jedynie podmiot, którego interes prawny lub uprawnienie zostały (już) naruszone. Z kolei WSA w Łodzi w wyroku z dnia 25 stycznia 2008 r., sygn. akt I SA/Łd 1041/07, wyraził przekonanie, że związek pomiędzy zaskarżoną uchwałą a własną, prawnie gwarantowaną (a nie tylko faktyczną) sytuacją wnoszącego skargę na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. powinien polegać na tym, że zaskarżona uchwała, naruszając prawo, jednocześnie negatywnie wpływa na sferę prawnomaterialną skarżącego, pozbawiając go pewnych uprawnień albo uniemożliwiając ich realizację.

W przedmiotowej sprawie „wzywający” kierując pismo z dnia 30 grudnia 2024 r. do Burmistrza Karczewa zatytułował je jako: „Wezwanie do usunięcia naruszenia przepisów prawa w związku z przyjęciem przez Radę Miejską w Karczewie w dniu 21 października 2024 roku uchwały Nr VII/56/2024”. Z treści pisma (wezwania) z dnia 30 grudnia 2024 r. wynika, że spełnia ono warunki niezbędne do uznania go za wezwanie z art. 101 u.s.g. Do organu gminy należała w niniejszej sprawie właściwa kwalifikacja pisma i nadanie dalszego biegu temu pismu z zachowaniem odpowiedniej procedury. Strona kierując do organu pismo, działając w zaufaniu do organów władzy publicznej, winna mieć pewność, że zostanie ono właściwie zakwalifikowane, i że nadany zostanie właściwy bieg postępowania.

Mając na uwadze powyższe, organ nadzoru wskazuje, iż organ, do którego wpłynęło wezwanie złożone na podstawie art. 101 u.s.g. zobowiązany był wskazać odrębny tryb postępowania, który uprawnia do wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Rada Miejska natomiast dokonała w sposób nieuprawniony zmiany kwalifikacji pisma na wniosek, o którym mowa w k.p.a., co może skutkować pozbawieniem prawa do sądu. Decydujące znaczenie dla określenia przedmiotu sprawy miała bowiem wola strony, którą organ Gminy był związany.

W kontekście powyższych rozważań wskazać należy, że załatwienie przedmiotowego „Wezwania do usunięcia naruszenia przepisów prawa w związku z przyjęciem przez Radę Miejską w Karczewie w dniu 21.10.2024 roku uchwały nr VII/56/2024” powinno nastąpić

w trybie przepisów u.s.g. oraz p.p.s.a., nie zaś w trybie przepisów k.p.a. Organ stanowiący Gminy winien sprawie nadać bieg właściwy dla skarg składanych na podstawie art. 101 u.s.g.

Zaznaczyć należy, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). Prawo stanowi bowiem nie tylko kompetencję do działania, ale także powinno być źródłem nakazów i zakazów wyznaczających ramy prawne owego działania. Kompetencji do działania nie można domniemywać, konstruując ją przepisy o różnym charakterze (przepisy materialne, proceduralne, ustrojowe). Realizacja spraw oddanych pod kompetencje gminy jest wyrazem jej samodzielności. Nie ma ona jednak charakteru arbitralnego i nieograniczonego – co konsekwentnie podkreśla się w judykaturze. W swoich działaniach gmina jest ograniczona przez Konstytucję, przepisy prawa wspólnotowego oraz akty rangi ustawowej i podstawowej.

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 u.s.g. wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102).

Resumując wskazać należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do podjęcia uchwał z istotnym naruszeniem prawa. Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwał Rady Miejskiej w Karczewie z dnia 24 lutego 2025 r.: Nr XII/116/2025 oraz Nr XII/117/2025, co na mocy art. 92 ust. 1 u.s.g. skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, w świetle art. 98 ust. 1 u.s.g., służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/