



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 22 kwietnia 2025 r.

WP-I.4131.71.2025

Rada Gminy Raszyn

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

uchwały Rady Gminy Raszyn Nr XIX/150/2025 z dnia 27 marca 2025 r. w sprawie rozpatrzenia skargi na Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Raszynie.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się w dniu 27 marca 2025 r. Rada Gminy Raszyn przyjęła uchwałę Nr XIX/150/2025 w sprawie rozpatrzenia skargi na Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Raszynie.

Powyższą uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 2 kwietnia 2025 r. przy piśmie Wójt Gminy Raszyn znak RO.0711.24.2025.OK.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że rada gminy rozpatruje skargi na działania wójta i gminnych jednostek organizacyjnych; wnioski oraz petycje składane przez obywateli; w tym celu powołuje komisję skarg, wniosków i petycji. Konsekwencją tego przepisu jest brzmienie § 86c ust. 1 Statutu Gminy Raszyn, na mocy którego Komisja skarg, wniosków i petycji rozpatruje skargi na działania wójta i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych oraz wnioski i petycje.

W podstawie prawnej uchwały powołano również art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572), zwanej dalej „k.p.a.”. Stosownie do art. 229 pkt 3 k.p.a. jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności kierowników gminnych jednostek organizacyjnych,

z wyjątkiem spraw należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, jest rada gminy. Użycie w przywołanym przepisie sformułowania „*Jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg*”, jednoznacznie wskazuje, że komentowana regulacja, stanowiąca generalną zasadę określania organu właściwego do rozpatrzenia skargi, ma charakter subsydiarny i znajduje zastosowanie jedynie w przypadku braku stosownych przepisów szczególnych. Uprawnienie rady gminy do rozpatrzenia skargi nie ma więc charakteru nieograniczonego. O tym jak daleko sięgają kompetencje rady gminy w tym przedmiocie, decyduje przede wszystkim zakres przedmiotowy uregulowania objętego Rozdziałem 2 Działu VIII k.p.a. Na określenie tego zakresu składają się przesłanki pozytywne wskazane w art. 227 k.p.a. (przedmiot skargi) oraz przesłanki negatywne wynikające z art. 233-236 k.p.a.

Przedmiotem skargi wniesionej w trybie przewidzianym w Dziale VIII „Skargi i wnioski” k.p.a. 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.

Ponadto postępowanie skargowe ma charakter uroszczony. Skargi pomyślane zostały jako swoiste uzupełnienie postępowania administracyjnego. Uproszczenie postępowania skargowego wyraża się w tym, że nie ma w nim stron postępowania, nie wydaje się rozstrzygnięć adresowanych do skarżącego, a tylko zawiadamia się go o swoich działaniach wewnętrznych zmierzających do wyjaśnienia okoliczności będących przyczynami skargi, nie ma toku instancji ani środków zaskarżenia. Postępowanie skargowe jest odrębne od postępowania jurysdykcyjnego (wyraźnie je od siebie odróżniono, wskazując postępowanie skargowe jako odrębną grupę w art. 2 k.p.a.). W przypadku zbiegu postępowania uproszczonego i jurysdykcyjnego, postępowanie kończące się wydaniem decyzji administracyjnej ma pierwszeństwo przed postępowaniem uproszczonym. W przypadku wystąpienia przesłanek wyłączających tryb postępowania skargowego, tj. przesłanek negatywnych, o których mowa w art. 233 - 236 k.p.a., organ, który skargę otrzymał, zobowiązany jest do uznania pierwszeństwa postępowania jurysdykcyjnego przed postępowaniem uproszczonym.

Stosownie do art. 233 k.p.a. skarga w sprawie indywidualnej, która nie była i nie jest przedmiotem postępowania administracyjnego, powoduje wszczęcie postępowania, jeżeli została złożona przez stronę. Jeżeli skarga taka pochodzi od innej osoby, może spowodować wszczęcie postępowania administracyjnego z urzędu, chyba że przepisy wymagają do wszczęcia postępowania żądania strony. Natomiast na podstawie art. 234 k.p.a. w sprawie,

w której toczy się postępowanie administracyjne: skarga złożona przez stronę podlega rozpatrzeniu w toku postępowania, zgodnie z przepisami k.p.a., zaś skarga pochodząca od innych osób stanowi materiał, który organ prowadzący postępowanie powinien rozpatrzyć z urzędu. Z kolei na mocy art. 235 k.p.a. skargę w sprawie, w której wydano decyzję ostateczną, uważa się zależnie od jej treści za żądanie wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji albo jej uchylenia lub zmiany, które może być uwzględnione, z zastrzeżeniem, że uchylenie lub zmiana decyzji, stwierdzenie nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w k.p.a. lub ustawach szczególnych. Na podstawie art. 236 § 1 k.p.a. w przypadkach określonych w art. 233 i 234 k.p.a. organem właściwym do rozpatrzenia skargi jest organ uprawniony do wszczęcia postępowania lub organ, przed którym toczy się postępowanie, a w przypadkach określonych w art. 235 k.p.a. - organ właściwy do wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji albo do jej uchylenia lub zmiany. Przepis ten stanowi odstępstwo od reguły określonej w art. 229 k.p.a. Jest przykładem przepisu szczególnego, który odmiennie określa właściwość organu do rozpatrzenia i załatwienia skargi i następstwem transformacji takiej skargi w środek postępowania jurysdykcyjnego.

Jak wynika z powyższego, k.p.a. reguluje odmienne sposoby określania właściwości organów do rozpatrzenia i załatwienia skarg w trybie postępowania uproszczonego i w trybie postępowania jurysdykcyjnego. Jak wynika z wyroku NSA z dnia 28 kwietnia 2010 r. sygn. akt I OSK 209/10: *„Organ właściwy nie może zmienić kwalifikacji czynności procesowej strony na skargę powszechną. Procedura rozpoznania skargi powszechnej nie zapewnia stronie gwarancji, które wynikają z prawa do procesu oraz prawa do sądu. Z tego względu przepisy art. 233, art. 234, art. 235 i art. 236 k.p.a. nakładają obowiązek nadania czynności procesowej strony, choćby miała postać skargi powszechnej, odpowiedniego charakteru procesowego przyjętego w przepisach k.p.a. Nadanie czynności procesowej strony charakteru skargi powszechnej ogranicza jej prawa procesowe. Skarga wymaga rozpoznania przez właściwy organ, o treści rozpoznania zawiadamia się wnoszącego skargę (art. 238 k.p.a.). Od zawiadomienia nie służą środki zaskarżenia.”*

Jak wynika z załączonego do uchwały uzasadnienia, rozpatrywana skarga dotyczyła postępowania administracyjnego w sprawie przyznania zasiłku stałego, w tym postanowienia o zawieszeniu postępowania, które było przedmiotem badania przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w kontekście postępowania dowodowego oraz postanowienia o przekazaniu dokumentacji zgodnie z właściwością miejscową. W uzasadnieniu do uchwały wskazano także, że: *„...Komisja Skarg, Wniosków i Petycji Rady Gminy Raszyn dokonała analizy*

obowiązujących przepisów celem ustalania, czy GOPS w Raszynie prowadził przedmiotowe postępowanie w sposób należyty, zgody z wymaganymi procedurami i przepisami prawa.”. Ponadto Komisja dokonała merytorycznej oceny przesłanek warunkujących otrzymanie zasiłku i stwierdziła, iż: „*osoba skarżąca jest osobą niepełnosprawną w stopniu umiarkowanym, samotnie gospodarującą, a jej dochód nie przekracza kryterium dochodowego dla osoby samotnie gospodarującej. Tym samym spełnia ustawowe warunki dla otrzymania zasiłku stałego.”.* Jednocześnie Komisja dokonała oceny: stanu faktycznego i prawnego w zakresie przesłanki bezdomności i miejsca zamieszkania w kontekście właściwości organu, sposobu prowadzenia postępowania wyjaśniającego i dowodowego przez pracownika GOPS w Raszynie, obowiązku wydania decyzji o przyznaniu zasiłku stałego wraz z objęciem ubezpieczeniem zdrowotnym przez GOPS w Tuczępach, a więc w innej gminie leżącej poza województwem mazowieckim. W efekcie Komisja rekomendowała Radzie Gminy Raszyn uznanie skargi na Kierowniczkę GOPS w Raszynie za zasadną w zakresie przekroczenia terminów prowadzenia postępowania, zaś Rada uznała skargę za zasadną w zakresie przekroczenia terminów prowadzenia postępowania.

Wobec powyższego należy stwierdzić, że Rada Gminy Raszyn winna była uznać się za organ niewłaściwy do rozpatrzenia skargi i zobowiązana była niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni, przekazać ją organowi właściwemu, zawiadamiając równocześnie o tym Skarżącego, albo wskazać mu właściwy organ. Organem właściwym do rozpatrzenia skargi jest organ prowadzący postępowanie administracyjne w sprawie, tj. w zależności od etapu prowadzonej sprawy albo organ, przed którym się toczy postępowanie albo - w przypadku zakończenia postępowania i wydania decyzji ostatecznej - organ właściwy do wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji albo do jej uchylecia lub zmiany, co wynika wprost z art. 236 § 1 k.p.a.

Ponadto art. 37 k.p.a. przyznaje stronie postępowania administracyjnego prawo do wniesienia ponaglenia w przypadku beczynności organu prowadzącego postępowanie lub przewlekłości postępowania. Skuteczne wniesienie ponaglenia wszczyna incydentalne postępowanie w sprawie stwierdzenia beczynności lub w sprawie stwierdzenia przewlekłości, które kończy wydanie postanowienia. Przez beczynność należy rozumieć niezakończona sprawy w terminie określonym w art. 35 k.p.a. lub przepisach szczególnych lub w terminie wskazanym zgodnie z art. 36 § 1 k.p.a. Natomiast przewlekłość oznacza prowadzenie postępowania dłużej niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy. Ponaglenie wnosi się do organu wyższego stopnia za pośrednictwem organu prowadzącego postępowanie, który był beczynny lub przewlekłe prowadził postępowanie administracyjne, chyba że nie ma organu

wyższego stopnia - wówczas ponaglenie wnosi się do organu prowadzącego postępowanie. Organ wyższego stopnia ustala się według przepisu art. 17 k.p.a., a zatem co do zasady organami wyższego stopnia w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego są samorządowe kolegia odwoławcze. Organ prowadzący postępowanie, do którego wpłynęło ponaglenie, zgodnie z art. 37 § 4 k.p.a. jest obowiązany do: zajęcia stanowiska w sprawie ponaglenia/udzielenia odpowiedzi na ponaglenie; przekazania ponaglenia (bez zbędnej zwłoki, ale nie później niż w ciągu 7 dni od dnia otrzymania ponaglenia) wraz z niezbędnymi odpisami (utrwalonymi na papierze lub elektronicznie) z akt sprawy organowi wyższego stopnia. Organ wyższego stopnia na podstawie art. 37 § 5 i 6 k.p.a. ma obowiązek rozpatrzenia ponaglenia w terminie 7 dni od dnia jego otrzymania i wydania postanowienia, w którym: wskazuje, czy organ rozpatrujący sprawę dopuścił się beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, stwierdzając jednocześnie, czy miało ono miejsce z rażącym naruszeniem prawa, zaś w przypadku stwierdzenia beczynności lub przewlekłości zobowiązuje organ rozpatrujący sprawę do załatwienia sprawy, wyznaczając termin do jej załatwienia, jeżeli postępowanie jest niezakończony oraz zarządza wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych beczynności lub przewlekłości, a w razie potrzeby także podjęcie środków zapobiegających beczynności lub przewlekłości w przyszłości.

Wobec powyższego Rada Gminy Raszyn nie była także uprawniona do oceny zarzutów beczynności organu prowadzącego postępowanie lub przewlekłości postępowania.

W odróżnieniu od podmiotów prawa prywatnego organy władzy publicznej, co wprost wynika z art. 7 Konstytucji RP, działają na podstawie i w granicach prawa. O ile podmioty prywatne mogą więc czynić wszystko czego im prawo nie zabrania, o tyle organy władzy publicznej mogą podejmować tylko te działania, na które im prawo zezwala. Zasada legalizmu i zasada praworządności wiąże wszystkie organy władzy publicznej, w tym również organy jednostek samorządu terytorialnego. Zakaz wykraczania poza zakres swoich kompetencji odnosi się przy tym do wszelkich form działalności, bez względu na to czy mają one charakter władczy, czy niewładczy, intencyjny, czy konkretny. Podobnie przepis art. 6 k.p.a. stanowi, że organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa, zaś art. 19 k.p.a. wskazuje, iż organy administracji publicznej przestrzegają z urzędu swojej właściwości rzeczowej i miejscowej.

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 ustawy o samorządzie gminnym 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).

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Rady Gminy Raszyn Nr XIX/150/2025 z dnia 27 marca 2025 r. *w sprawie rozpatrzenia skargi na Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Raszynie*, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, w świetle art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, 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/