

Lublin, dnia 3 września 2026 r.

PN-II.40.16.2026

PT

**Wójtowie,
Burmistrzowie,
Prezydenci Miast,**

Starostowie

w województwie lubelskim

Szanowni Państwo,

mając na uwadze aktualne orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczące ustalenia organu właściwego do rozpatrywania skarg na wewnętrzne organy (komisje, przewodniczącego komisji) organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, przedstawiam poniższe stanowisko.

Zgodnie z art. 229 pkt 1-4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025r. poz. 1691) jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, jest organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności:

1) rady gminy, rady powiatu i sejmiku województwa - wojewoda, a w zakresie spraw finansowych - regionalna izba obrachunkowa;

2) organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji, straży i innych jednostek organizacyjnych w sprawach należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej - wojewoda lub organ wyższego stopnia;

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

4) zarządu powiatu oraz starosty, a także kierowników powiatowych służb, inspekcji, straży i innych jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2 - rada powiatu.

W myśl art. 227 K.p.a. 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.

W kwestii organu właściwego do rozpatrywania skarg składanych na podstawie art. 227 K.p.a. na działania Przewodniczącego Rady Gminy wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 23 stycznia 2018r.

sygn. II SA/Lu 1184/17: „Działalność i uprawnienia przewodniczącego rady gminy (miasta) są nierozdzielnie powiązane z działalnością i trybem funkcjonowania rady gminy (np. prawo zwoływania sesji rady wynika z trybu jej pracy, prawo do przyjmowania skarg i wniosków skierowanych do rady wynika z kompetencji rady do ich rozpoznania). Zatem ocena jego działalności powinna być traktowana jak ocena działalności rady gminy. Wniosek ten uzasadnia i to, że do wyłącznej kompetencji rady należy odwołanie przewodniczącego. Tym samym w świetle unormowania art. 229 pkt 1 kpa organem właściwym do rozpoznania skargi na wykonywanie zadań i działalność przewodniczącego rady gminy (miasta) jest wojewoda”.

Stanowisko to zostało zaaprobowane przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 1 sierpnia 2018r. sygn. II OSK 1362/18: „należy przychylić się do opinii wyrażonej przez Sąd pierwszej instancji, że ocena działalności przewodniczącego powinna być traktowana jak ocena działalności rady gminy ze względu na wyłącznie funkcjonalny i organizacyjny charakter jego obowiązków. Nie ma podstaw prawnych, aby rozdzielać ocenę działalności przewodniczącego od całej rady. Nie ma on innych zadań i kompetencji niż te, które wynikają z zadań i kompetencji rady. Tym samym, w świetle unormowania art. 229 pkt 1 k.p.a. organem właściwym do rozpoznania skargi na wykonywanie zadań i działalność przewodniczącego rady gminy będzie wojewoda” (por. także wyroki WSA w Kielcach z dnia 2 grudnia 2020r. sygn. II SA/Ke 974/20 i NSA z dnia 2 lipca 2021 r. sygn. III OSK 4569/21).

Powyższe stanowisko pozostaje aktualne także w odniesieniu do ustalenia organu właściwego do rozpoznania skargi na Przewodniczącego Rady Powiatu. Organem właściwym do rozpoznania takiej skargi jest wojewoda (por. wyrok NSA z dnia 22 października 2024 r. sygn. akt III OSK 1545/24).

W przywołanym orzeczeniu z dnia 22 października 2024r. Naczelny Sąd Administracyjny wypowiedział się w także w kwestii organu właściwego do rozpoznania skargi na wykonywanie zadań i działalności przewodniczącego komisji Rady: „Trafnie Sąd pierwszej instancji stwierdził, że skarga na działalność Przewodniczącego Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady Powiatu [...] jest w istocie skargą na działalność samej Rady Powiatu [...]. W związku z tym zgodnie z art. 229 pkt 1 K.p.a. organem właściwym do rozpoznania skargi na wykonywanie zadań i działalność przewodniczącego komisji skarg wniosków i petycji jest wojewoda (za wyjątkiem spraw finansowych, w których organem właściwym do rozpoznania skargi jest regionalna izba obrachunkowa), a nie rada powiatu”.

Analiza uzasadnienia przywołanego wyroku prowadzi do stwierdzenia, że tak samo należy ustalić właściwość do rozpoznania skargi wniesionej na działalność przewodniczącego innej komisji Rady Powiatu, czy też na działalność komisji Rady Powiatu. Aktualne pozostają bowiem argumenty, że skarga na przewodniczącego komisji albo na działalność komisji jest w istocie skargą na działalność samej Rady. Komisja Rady, podobnie jak Przewodniczący Rady, nie jest organem administracyjnym, lecz wewnętrznym organem rady. Żaden z przepisów ustawy o samorządzie powiatowym nie określa, aby Rada posiadała kompetencję do kontroli w zakresie rozpoznawania skarg wnoszonych na Przewodniczącego Rady Powiatu, komisję Rady Powiatu, czy też przewodniczącego komisji Rady Powiatu.

Konkluzja ta dotyczy także rozstrzygania analogicznych kwestii na gruncie ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026r. poz. 662, ze zm.).

Reasumując, w świetle przywołanego wyżej orzecznictwa sądów administracyjnych organem właściwym do rozpoznania skargi dotyczącej działalności Przewodniczącego Rady Gminy, Przewodniczącego Komisji Rady Gminy lub działalności takiej komisji, a także skargi na działalność Przewodniczącego Rady

Powiatu, Przewodniczącego Komisji Rady Powiatu lub takiej komisji, zgodnie z art. 229 pkt 1 K.p.a. - jest wojewoda.

Przedstawiając powyższe uprzejmie informuję, że wskazane orzeczenia będą determinowały stanowisko organu nadzoru w badaniu legalności uchwał podejmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawie skarg składanych na podstawie art. 227 K.p.a.

Z poważaniem,

Z upoważnienia Wojewody Lubelskiego

/-/

Cezary Widomski

Zastępca Dyrektora

Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli

/podpisano elektronicznie/