



**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 16 kwietnia 2025 r.

WP-I.4131.72.2025

### **Rada Powiatu Piaseczyńskiego**

#### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107 i 1907)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XI/9/25 Rady Powiatu Piaseczyńskiego z dnia 27 marca 2025 r. w *sprawie rozpatrzenia skargi na działalność Starosty Piaseczyńskiego*.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji, która odbyła się w dniu 27 marca 2025 r. Rada Powiatu Piaseczyńskiego podjęła uchwałę Nr XI/9/25 w *sprawie rozpatrzenia skargi na działalność Starosty Piaseczyńskiego*.

Jako podstawę prawną przedmiotowej uchwały wskazano art. 12 pkt 11 ustawy o samorządzie powiatowym, zwanej dalej: „u.s.p.” oraz art. 227 w związku z art. 229 pkt 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572), zwanej dalej: „k.p.a.”.

Stosownie do brzmienia art. 12 pkt 11 u.s.p. do wyłącznej właściwości rady powiatu należy podejmowanie uchwał w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady powiatu. Organ stanowiący powiatu, na podstawie powyższego przepisu, może działać w ramach wykonywania zadań powiatu i w zakresie upoważnienia wynikającego z konkretnego przepisu ustawowego. Podstawa do podjęcia uchwały musi być skonstruowana w sposób wyraźny, a w żadnym wypadku podstawy tej nie można domniemywać.

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, o czym stanowi art. 227 k.p.a. Natomiast stosownie do brzmienia art. 229 pkt 4 k.p.a. jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności zarządu powiatu oraz starosty, a także kierowników powiatowych służb, inspekcji, straży i innych jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem spraw należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej – jest rada powiatu.

Kwestionowana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 kwietnia 2025 r. przy piśmie Starosty Piaseczyńskiego z dnia 31 marca 2025 r. znak: RZP.0711.3.2025.MK .

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę powiatu uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do przyjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie. Analizując treść kwestionowanej uchwały, organ nadzoru uznał, iż uchwała w sposób istotny narusza prawo. Zawiadomieniem z dnia 11 kwietnia 2025 r. znak: WP-I.4131.72.2025 organ nadzoru wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały.

W niniejszej sprawie mamy do czynienia z sytuacją, w której Rada Powiatu Piaseczyńskiego dopuściła się rażącego naruszenia przepisów k.p.a., w ten sposób, że działając wbrew przepisom prawa rozpatrzyła skargę, której zgodnie z wolą wyrażoną przez ustawodawcę, merytoryczne rozpatrzenie przypisane było innemu organowi. Zgodnie zatem z art. 231 § 1 k.p.a. jeżeli organ, który otrzymał skargę, nie jest właściwy do jej rozpatrzenia, obowiązany jest niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni, przekazać ją właściwemu organowi, zawiadamiając równocześnie o tym skarżącego, albo wskazać mu właściwy organ.

Organ nadzoru wskazuje, iż za „istotne” naruszenie prawa uznać należy uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, czy naruszenie procedury podjęcia uchwały (wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 11 lutego 1998 r. sygn. akt II SA/Wr 1459/97; z dnia 8 lutego 1996 r. sygn. akt SA/Gd 327/95). Chodzi przede wszystkim o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu

prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część, nie wywołuje skutków prawnych od samego początku.

Kwestionowaną uchwałą Rada Powiatu Piaseczyńskiego skargę z dnia 31 stycznia 2025 r. na działalność Starosty Piaseczyńskiego uznała za bezzasadną. Uzasadnienie faktyczne i prawne sposobu załatwienia skargi zawarto w uzasadnieniu do uchwały (§ 1 uchwały). W uzasadnieniu do uchwały powołując się na art. 229 pkt 4 k.p.a. wskazano, iż Rada Powiatu Piaseczyńskiego jest organem właściwym do rozpatrzenia skargi z dnia 31 stycznia 2025 r. na działalność Starosty Piaseczyńskiego. Jak wynika z uzasadnienia do uchwały skarga będąca przedmiotem uchwały dotyczyła działalności Starosty Piaseczyńskiego, w tym zaniedbania oraz nienależytego wykonania działań w sprawie prowadzonej pod nr ARB.6740.517.2023.EG. Skarżąca zarzuciła, że organ nie podjął wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, a w konsekwencji nie ustalił stanu nieruchomości inwestycyjnej i wydał pozwolenie na budowę.

W uzasadnieniu do uchwały wskazano, że Komisja dokonując analizy skargi zapoznała się z dokumentami przedstawionymi przez Skarżącą i wyjaśnieniami przygotowanymi przez Wydział Architektoniczno-Budowlany. Wyjaśnienia te nie pozostawiały wątpliwości co do prawidłowości postępowania Wydziału Architektoniczno-Budowlanego i uznania skargi za bezzasadną. Z treści załączonego do uchwały uzasadnienia wynika, że organ architektoniczno-budowlany wydając pozwolenie na budowę opierał się na danych wykazanych na mapie do celów projektowych wykonanych przez geodetę, który jest odpowiedzialny za ujawnione na niej dane, jak i na prowadzonej przez Wydział Geodezji i Katastru ewidencji gruntów. W uzasadnieniu do uchwały wskazano ostatecznie, że na dzień podjęcia uchwały nie było podstaw do wznowienia postępowania z urzędu i wstrzymania prac dotyczących budowy.

Mając na uwadze powyższe, organ nadzoru wskazuje, że 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 (wnioskodawcy), 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 (skargowo-wnioskowym). W przypadku wystąpienia przesłanek wyłączających tryb postępowania skargowego, tj. przesłanek negatywnych, o których mowa w art. 233, 234, 235 k.p.a., organ, który skargę otrzymał, zobowiązany jest do uznania pierwszeństwa postępowania jurysdykcyjnego przed postępowaniem uproszczonym.

Stosownie zatem z 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 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 (art. 235 k.p.a.). 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 odmiennie określającego 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. Ustawodawca przyjmuje zasadę pierwszeństwa postępowania jurysdykcyjnego przed postępowaniem skargowym (M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks...*, s. 1030). Postępowanie skargowe, jak czasami się przyjmuje, będzie miało charakter subsydiarny wobec postępowania jurysdykcyjnego (postanowienie NSA z dnia 13 lipca 1983 r. sygn. akt II SA 593/83). *„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 stronie 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.” (wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2010 r. sygn. akt I OSK 209/10).*

Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy, należy stwierdzić, że Rada Powiatu Piaseczyńskiego winna była uznać się za organ niewłaściwy do rozpatrzenia skargi z dnia 31 marca 2025 r. i zobowiązana była niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni, przekazać ją organowi właściwemu, zawiadamiając równocześnie o tym Skarżącą, albo wskazać jej 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.

Dodać należy, że przywołany w podstawie prawnej kwestionowanej uchwały przepis art. 229 pkt 4 k.p.a. statuuje zasadę pierwszeństwa ustawowych przepisów szczególnych przy określaniu właściwości organów do rozpatrywania skarg. Przywołany przepis pełni bowiem rolę pomocniczą, tj. znajduje zastosowanie dopiero wtedy, gdy brak jest przepisów odrębnych o zakresie działania organów lub określających kompetencje nadzorcze lub zwierzchnictwo służbowe, umieszczonych w odrębnych ustawach lub k.p.a. Pierwszeństwo określania właściwości organu mają przepisy odrębne, a dopiero w przypadku braku takich przepisów zastosowanie ma art. 229 pkt 4 k.p.a. Organ winien jest zbadać swoją właściwość zarówno miejscową, jak i rzeczową oraz instancyjną.

Podsumowując w przedmiotowej sprawie skarga z dnia 31 marca 2025 r. nie mogła być rozpatrzona merytorycznie przez Radę Powiatu Piaseczyńskiego, z powodu braku właściwości rzeczowej tego organu.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Przepis art. 6 k.p.a. stanowi, że organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa. Na treść działania na podstawie przepisów prawa składają się: ustalenie treści normy prawnej mającej zastosowanie w rozstrzyganej sprawie, wyrażenie stanu faktycznego sprawy w języku normy prawnej oraz podciągnięcie tego stanu faktycznego pod treść normy prawnej i określenie praw i obowiązków stron postępowania. Oznacza to również

przestrzeganie swojej właściwości i rozpatrywanie spraw mieszczących się w granicach tej właściwości, czego zabrakło w przedmiotowej sprawie.

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 79 ust. 1 u.s.p. wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego.

Konkludując powyższy wywód uznać należy, że każde działanie organu władzy publicznej nie mieszczące się w jego określonych prawem kompetencjach, a z takim działaniem mamy do czynienia w przedmiotowej sprawie, nie może być uznane za zgodne z prawem. Z tego też względu uznać należy, iż stwierdzenie nieważności uchwały jest w pełni uzasadnione, co na mocy art. 80 u.s.p. wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

Powiatowi, w świetle art. 85 u.s.p., służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

***Mariusz Frankowski***

/podpisano kwalifikowanym  
podpisem elektronicznym/