



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 29 października 2025 r.

WP-P.4131.2.2025

Rada Miejska w Raciążu

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153) – dalej: *u.s.g.*

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XI/95/2025 Rady Miejskiej w Raciążu z dnia 24 września 2025 r. w *sprawie pozostawienia skargi bez rozpoznania*.

Uzasadnienie

W dniu 24 września 2025 r. Rada Miejska w Raciążu podjęła uchwałę Nr XI/95/2025 w *sprawie pozostawienia skargi bez rozpoznania*. Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru nad działalnością gminną, w dniu 30 września 2025 r.

Jako podstawę prawną uchwały Rada wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, z późn. zm.) oraz art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks Postępowania Administracyjnego* (Dz. U. z 2024 r., poz. 572) – dalej: *K.p.a.*

Pismem z dnia 3 października 2025 r. (znak WP-P.40.21.2025) organ nadzoru wystąpił do Przewodniczącej Rady Miejskiej w Raciążu z prośbą o udostępnienie: treści skargi na Dyrektora Szkoły Podstawowej im. Stanisława Konarskiego w Raciążu, której dotyczy uchwała Rady Miejskiej w Raciążu nr XI/95/2025 z dnia 24 września 2025 r., protokołu z posiedzenia Komisji Skarg, Wniosków i Petycji oraz protokołu z sesji Rady Miejskiej w Raciążu a także przesłanie innych dokumentów, mogących mieć wpływ na ocenę zgodności z prawem ww. uchwały. Przewodnicząca przekazała żądane dokumenty przy piśmie z dnia

6 października 2025 r. (znak OK.0711.30.2025), z wyjątkiem protokołu z sesji Rady Miejskiej w Raciążu, który miał zostać przyjęty na kolejnej sesji Rady. Nie przedstawiono innych dokumentów w sprawie, które mogłyby mieć wpływ na ocenę zgodności z prawem uchwały.

Pismem z dnia 21 października 2025 r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Radę Miejską w Raciążu o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XI/95/2025.

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Raciążu postanowiła o pozostawieniu bez rozpoznania skargi na Dyrektora Szkoły Podstawowej im. Stanisława Konarskiego w Raciążu. Skargę wniesiono w dniu 10 września 2025 r. do Sekretarza Miasta Raciąża. W dniu 16 września 2025 r., pismem znak OS.1511.1.2025.MC, przekazano skargę według właściwości, Radzie Miejskiej w Raciążu. Przyczyny pozostawienia skargi bez rozpoznania wskazane zostały w uzasadnieniu do uchwały, z którego wynika, że: *Skarga dotyczy osobistych relacji pomiędzy Dyrektorem Szkoły, a pracownikiem tej szkoły. Zarówno Komisja Skarg Wniosków i Petycji jak i Rada Miejska nie mają narzędzi prawnych aby obiektywnie rozpatrzyć zaistniały w szkole problem. Przedmiotowa sprawa może być załatwiona przez sąd lub Państwową Inspekcję Pracy, dlatego komisja rekomendowała Radzie Miejskiej pozostawienie skargi bez rozpoznania. Rada Miejska w Raciążu po zapoznaniu się z dokumentacją skargi i stanowiskiem Komisji Skarg Wniosków i Petycji postanowiła o pozostawieniu skargi bez rozpoznania.*

Zdaniem organu nadzoru, przywołana uchwała istotnie narusza § 8 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. z 2002 r., nr 5, poz. 46 – dalej: *Rozporządzenie*) oraz 237 *K.p.a.*

W myśl 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 wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2, jest rada gminy.

W myśl art. 227 *K.p.a.* *Przedmiotem skargi może być w szczególności zaniechanie lub nienależyte wykonanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw.* Zgodnie z art. 231 *K.p.a.* organ, który otrzymał skargę obowiązany jest zbadać, czy jest właściwy do jej rozpatrzenia i w razie uznania swej niewłaściwości przekazać ją niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni, właściwemu organowi albo wskazać skarżącemu właściwy organ. Z kolei zgodnie z art. 237 *K.p.a.*, w razie uznania,

że organ, który otrzymał skargę jest właściwy do jej rozpatrzenia, powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki nie później jednak niż w ciągu miesiąca. Organ może załatwić skargę w dwojaki sposób, tj. może uznać skargę za zasadną bądź bezzasadną.

Sytuacje nadzwyczajne, które umożliwiają pozostawienie skargi bez rozpoznania, zostały enumeratywnie wyliczone w *Rozporządzeniu*. Zgodnie z przepisem § 8 *Rozporządzenia: Skargi i wnioski niezawierające imienia i nazwiska (nazwy) oraz adresu wnoszącego pozostawia się bez rozpoznania* (ust. 1). *Jeżeli z treści skargi lub wniosku nie można należyście ustalić ich przedmiotu, wzywa się wnoszącego skargę lub wniosek do złożenia, w terminie siedmiu dni od dnia otrzymania wezwania, wyjaśnienia lub uzupełnienia, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie skargi lub wniosku bez rozpoznania* (ust. 2).

W świetle powyższego, uznać należy, iż Rada Miejska w Raciążu nie miała podstaw do pozostawienia skargi bez rozpoznania, nawet w przypadku, gdyby uznała się za niewłaściwą do jej rozpatrzenia.

Ze skargi będącej w posiadaniu organu nadzoru wynika, że dotyczy ona konfliktu między pracownikiem szkoły (nauczycielem), a jej dyrektorem, ale również kwestii związanych z uczniem szkoły, którego Skarżąca jest rodzicem.

Z uzasadnienia do uchwały Nr XI/95/2025 wynika, że Rada Miejska w Raciążu postanowiła o pozostawieniu skargi bez rozpoznania w następstwie wydanego przez Komisję Skarg, Wniosków i Petycji stanowiska. W przekazanym organowi nadzoru protokole z posiedzenia Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady Miejskiej w Raciążu z dnia 19 września 2025 r. oraz uchwale nr 2/2025 Komisji Skarg, Wniosków i Petycji z dnia 19 września 2025 r. znalazło się wyłącznie ogólne stwierdzenie, że skarga dotyczy relacji osobistych między Dyrektorem Szkoły a pracownikiem tej szkoły, nie wskazano natomiast żadnych konkretnych okoliczności, które mogłyby o tym świadczyć. Zarówno uzasadnienie stanowiska Komisji i Rady jest lakoniczne.

Zwrócić uwagę należy na fakt, że *ustawodawca nie ograniczył przedmiotu skargi, a osoba wnosząca skargę powinna wskazać jedynie przedmiot swojego niezadowolenia i podmiot, którego jej zdaniem błędne lub nieprawidłowe działania są powodem złożenia skargi. Katalog naruszeń określony w art. 227 K.p.a. nie jest zamknięty, bowiem określenie „w szczególności” oznacza, że katalog ten ma charakter przykładowy. Przedmiotem skargi mogą być więc również inne okoliczności, z których wynika niezadowolenie z działania lub zaniechania organu (...). Uznać zatem należy, że pismo skierowane do organu wskazujące*

na niezadowolenie osób, które je składają jest skargą (zob. wyrok NSA z 3 stycznia 2013 r., sygn. akt I OSK 1762/12).

W przedmiotowej sprawie z treści skargi bezspornie wynika, że Skarżąca jest niezadowolona z działań wskazanego organu – tj. Dyrektora Szkoły Podstawowej im. Stanisława Konarskiego w Raciążu. Niezadowolenie to wyartykułowała w treści skargi, przytaczając konkretne sytuacje, które opisała. Nie powinno również budzić wątpliwości, że Skarżąca prawidłowo zidentyfikowała organ właściwy do rozpatrzenia skargi zgodnie z art. 229 pkt 3 *K.p.a.*

Należy przy tym podkreślić, że w przypadku (...) *niejednoznaczności pisma, istotnym jest ocena intencji strony, gdyż to ona jest dysponentem przysługujących jej uprawnień do inicjowania postępowania. W takiej sytuacji, a więc niejasności co do rzeczywistych intencji szeroko rozumianego pisma podmiotu składanego organowi administracji publicznej, powinnością organu jest doprecyzowanie lub wyjaśnienie powstałych wątpliwości poprzez wezwanie strony do sprecyzowania jej żądań. Organ (...) nie jest przy tym władny do samodzielnego ustalania charakteru wnoszonego pisma.* (wyrok NSA z dnia 18 października 2016 r., sygn. akt II GSK 905/15).

Jak już wspomniano, w ocenie organu nadzoru Skarżąca wskazała przedmiot swojego niezadowolenia. Sekretarz przekazał omawianą skargę do rozpatrzenia Radzie, zatem podobnie jak organ nadzoru, nie miał wątpliwości, że jest ona organem właściwym do jej rozpatrzenia. Tymczasem, z przekazanych organowi nadzoru informacji wynika, że Rada mimo wskazanego wyżej obiegu dokumentów, nie wystąpiła o ewentualne doprecyzowanie zarzutów, choć uznała je za niewystarczające, aby procedować skargę.

Dodatkowo podkreślić należy, że w uzasadnieniu uchwały Nr XI/95/2025, nie wskazano konkretnych powodów podjętego rozstrzygnięcia, poza ogólnikowym stwierdzeniem, że *komisja rekomendowała Radzie Miejskiej pozostawienie skargi bez rozpoznania*. Natomiast z art. 18 b *u.s.g.* jednoznacznie wynika, że to rada gminy rozpatruje skargi, wnioski i petycje. Zatem *komisja skarg, wniosków i petycji nie może narzucić radzie gminy treści uchwały, jaką ta ma podjąć. Nie jest również uprawniona do samodzielnego udzielania odpowiedzi na składane do rady skargi. Komisja ta natomiast może w tym zakresie przygotować stosowną opinię* (wyrok NSA z dnia 29 kwietnia 2020 r., sygn. akt I OSK 2909/19). Stanowisko komisji co do sposobu rozpoznania skargi, nigdy nie będzie miało waloru wiążącego dla organu stanowiącego, jako że finalnie rozpoznanie złożonej skargi zawsze

będzie kompetencją organu stanowiącego, przybierającą formę uchwały. Z tego powodu uzasadnienia do uchwały nie można uznać za wystarczające dla podjętego rozstrzygnięcia.

Kwestię właściwości rady gminy w zakresie rozpatrywania zarzutów dotyczących działalności dyrektora placówki oświatowej rozpatrywał Naczelny Sąd Administracyjny. W wyroku z dnia 29 kwietnia 2020 r. stwierdził: *Istotą skargi powszechnej jest bowiem zwrócenie uwagi właściwym organom na wszelkie nieprawidłowości powstałe w wyniku działania lub zaniechania organu bądź jego pracowników, stąd zakres przedmiotowy działalności kierownika jednostki organizacyjnej gminy (tu: dyrektora szkoły) podlegający kontroli rady gminy w trybie postępowania skargowo-wnioskowego nie ulega ograniczeniu na podstawie powołanych w skardze przepisów. Jak słusznie wskazał Sąd I instancji, z punktu widzenia możliwości zakwalifikowania danego przypadku jako skargi, konieczne jest sformułowanie zarzutu wadliwej działalności organu lub jej pracownika. W analizowanym przypadku zarzuty, jakie podniesiono w skardze z dnia 9 kwietnia 2019 r., dotyczą nieprawidłowości w działaniu kierownika jednostki organizacyjnej gminy i w takim kontekście winny zostać ocenione przez radę gminy. Należy pamiętać, że skarga przewidziana w art. 227 K.p.a. jedynie uzupełnia środki ochrony wolności i praw konstytucyjnych ale ich nie zastępuje (sygn. akt I OSK 379/20).*

W przytoczonym wyżej wyroku sąd podkreślił także, że *Postępowanie przed sądem pracy, sądem cywilnym i postępowanie skargowe także nie są postępowaniami konkurencyjnymi, ze względu na odrębny przedmiot. Postępowanie skargowo-wnioskowe ukierunkowane jest na sposób działania organu lub pracownika organu, mający na celu ujawnienie zarzucanych nieprawidłowości i ich ocenę przez inny organ wyznaczony przepisami K.p.a. Postępowanie skargowe nie zmierza zatem do wiążącego strony rozstrzygnięcia sprawy cywilnej czy pracowniczej. Skarżący decydując się na złożenie skargi na podstawie art. 227 K.p.a., poddaje zarzuty w niej podniesione pod ocenę w trybie i przez organ określany w tej ustawie, a nie sąd powszechny w ramach procedury określonej przepisami Kodeksu postępowania cywilnego. Opisana niekonkurencyjność postępowania sądowego i postępowania skargowo-wnioskowego powoduje, iż spod materii art. 227 K.p.a. nie są wyłączone skargi na działania organu lub pracownika organu nawet jeżeli odnoszą się do materii pracowniczej. Załatwienie takiej skargi następuje na podstawie art. 238 § 1 K.p.a. poprzez zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi, które stanowi prawną formę działania organu administracji.*

Biorąc pod uwagę powyższe, uznać należy, iż Rada Miejska w Raciążu, podejmując uchwałę Nr XI/95/2025 w sprawie pozostawienia skargi bez rozpoznania istotnie naruszyła art. 237 K.p.a. oraz § 8 Rozporządzenia. Powyższe spowodowało konieczność stwierdzenia przez organ nadzoru nieważności przedmiotowej uchwały w całości. Jednocześnie podkreślenia wymaga, że organ nadzoru nie przesądza o zasadności czy też bezzasadności skargi, gdyż nie jest uprawniony do jej merytorycznego badania.

Art. 91 ust. 1 u.s.g. stanowi: *Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia. Zgodnie ze stanowiskiem doktryny oraz orzecznictwa: Za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał* (wyrok NSA z dnia 29 lutego 2024 r., sygn. akt III OSK 1358/22).

Mając na uwadze powyższe należało stwierdzić nieważność uchwały Nr XI/95/2025 Rady Miejskiej w Raciążu z dnia 24 września 2025 r. w sprawie pozostawienia skargi bez rozpoznania.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Miastu przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały w całości z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/