



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 06 marca 2025 r.

WP-O.4131.5.2025

Rada Gminy Kadzidło

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, poz.1572, poz.1907 i poz.1940 - dalej: *u.s.g.*)

stwierdzam nieważność:

uchwały nr XIII/83/2025 Rady Gminy Kadzidło z dnia 31 stycznia 2025 r. w *sprawie pozostawienia bez rozpoznania skargi na byłego pełniącego obowiązki Dyrektora Centrum Kultury Kurpiowskiej im. Ks. Mieczysława Mieszki w Kadzidle.*

Uzasadnienie

W dniu 31 stycznia 2025 r. Rada Gminy Kadzidło podjęła uchwałę Nr XIII/83/2025 w *sprawie pozostawienia bez rozpoznania skargi na byłego pełniącego obowiązki Dyrektora Centrum Kultury Kurpiowskiej im. Ks. Mieczysława Mieszki w Kadzidle.* Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru nad działalnością gminną, w dniu 7 lutego 2025 r. Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, z późn. zm.) oraz art. 229 pkt 3 i art. 240 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks Postępowania Administracyjnego* (Dz. U. z 2024 r. poz. 572) – dalej: *K.p.a.*

Pismem z dnia 28 lutego 2025 r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Radę Gminy Kadzidło o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XIII/83/2025.

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., poz. 46 – dalej: *Rozporządzenie*) oraz art. 237 *K.p.a.*

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Kadzidło postanowiła o pozostawieniu bez rozpoznania skargi na byłego pełniącego obowiązki Dyrektora Centrum Kultury Kurpiowskiej im. Ks. Mieczysława Mieszkę w Kadzidle. Skargę wniesiono w dniu 19 grudnia 2024 r. do Rady Gminy Kadzidło. Przyczyny pozostawienia skargi bez rozpoznania wskazane zostały w uzasadnieniu do uchwały, z którego wynika, że: *przepisy prawa nie przewidują możliwości rozpatrywania skarg przez radę gminy na byłych kierowników gminnych jednostek organizacyjnych w tym na byłych pełniących obowiązki dyrektora. Przepisy prawa nie przewidują również możliwości rozpatrywania skarg na byłych kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, w tym na byłych pełniących obowiązki dyrektora przez inne organy. W związku z powyższym w świetle aktualnie obowiązujących przepisów prawa brak jest podstaw do rozpoznania przez radę gminy przedmiotowej skargi.*

W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Kadzidło, podejmując ww. uchwałę, postąpiła w sposób sprzeczny z prawem. Według art. 18 ust.2 pkt 15 *u.s.g.* do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy.

Niewątpliwie Rada Gminy Kadzidło, zgodnie z przepisami szczególnymi tj. *K.p.a.* oraz *Rozporządzeniem* jest organem właściwym w rozpoznaniu przedmiotowej skargi. Przedmiotem skargi może być bowiem zaniedbanie lub nienależyte wykonanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw (art. 227 *K.p.a.*). Zgodnie z art. 229 pkt 3 *K.p.a.*, jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, rada gminy jest organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. W myśl art. 237 § 1 *K.p.a.* organ właściwy do załatwienia skargi powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca.

Należy zatem zauważyć, że, jak wynika z uzasadnienia do uchwały nr XIII/83/2025, skarga skierowana do Rady Gminy Kadzidło, zawiera zarzuty dotyczące działalności p.o. dyrektora Centrum Kultury Kurpiowskiej, a zatem podmiotu, na działalność którego skargi

rozpatruje właściwa rada gminy. W związku z powyższym zarzuty te wymagały ze strony rady gminy zbadania i wyjaśnienia z punktu widzenia normy art. 229 pkt 3 *K.p.a.* W ocenie organu nadzoru ww. skarga zawiera bowiem zarzuty nienależytego wykonania zadań przez podmiot, na którego działalność skargi rozpatruje właściwa rada gminy.

Z uzasadnienia do uchwały nr XIII/83/2025 wynika, że zarządzeniem nr 5/2024 z dnia 24 maja 2024 r. Wójt Gminy Kadzidło powierzył panu P. Ł. pełnienie obowiązków dyrektora Centrum Kultury Kurpiowskiej w Kadzidle. **Zdaniem organu nadzoru nie ma znaczenia, iż w okresie, którego dotyczą zarzuty zawarte w skardze, pan P. Ł. nie zajmował stanowiska dyrektora lecz był pełniącym obowiązki (p.o.) dyrektora Centrum Kultury Kurpiowskiej im. Ks. Mieczysława Mieszki w Kadzidle.** Funkcja ta bowiem również podlega zasadom postępowania skargowego. Organ nadzoru nie podziela zatem stanowiska Rady Gminy Kadzidło iż *w świetle aktualnie obowiązujących przepisów prawa brak jest podstaw do rozpoznania przez radę gminy przedmiotowej skargi.*

Należy ponadto zauważyć, że przyjęcie przez Radę Gminy stanowiska o braku podstaw do formułowania skargi wobec osoby niesprawującej już funkcji pełniącego obowiązki dyrektora instytucji kultury, także nie znajduje uzasadnienia prawnego. Żadne bowiem unormowania prawne, dotyczące postępowania skargowego, nie wprowadzają w tym zakresie ograniczeń. Na marginesie organ nadzoru zauważa, iż, jak wynika z uzasadnienia uchwały Nr XIII/83/2025, pan P. Ł., na działalność którego została sformułowana skarga, pełnił obowiązki dyrektora Centrum Kultury Kurpiowskiej im. Ks. Mieczysława Mieszki w Kadzidle w okresie od 1 czerwca 2024 r. do 31 grudnia 2024 r. Z kolei z dniem 1 stycznia 2025 r. Wójt Gminy Kadzidło, zarządzeniem nr 98/2024 z dnia 30 grudnia 2024 r., powołała pana P.Ł. na stanowisko dyrektora ww. instytucji (fakt znany organowi nadzoru z urzędu). Powyższe oznacza, iż pan P. Ł. w dalszym ciągu pełni obowiązki dyrektora, choć już nie jako „pełniący obowiązki” lecz „dyrektor”.

Zdaniem organu nadzoru, bez znaczenia dla oceny legalności uchwały Nr XIII/83/2025 pozostaje również podniesiona w uzasadnieniu do uchwały okoliczność, iż ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2024 r. poz. 87) rozróżnia funkcje: dyrektora instytucji kultury (art. 15 ust. 1 ww. ustawy) i osoby pełniącej obowiązki dyrektora instytucji kultury (art. 16a ww. ustawy), bowiem obie te funkcje i związana z nimi działalność kierownicza, mogą być przedmiotem postępowania skargowego. Na marginesie zauważyć należy, iż zgodnie z art. 14 ust. 1a pkt 2 lit. a ww. ustawy, w rejestrze instytucji kultury, prowadzonym przez organizatora, zamieszcza się m. in. dane dotyczące organizacji instytucji kultury,

w szczególności imię i nazwisko dyrektora instytucji kultury i jego zastępców albo oznaczenie osoby fizycznej, której powierzono pełnienie obowiązków dyrektora, albo której powierzono zarządzanie instytucją kultury. W świetle powyższego przepisu uznać należy, iż ustawodawca w praktyce zrównał funkcję dyrektora instytucji kultury z funkcją osoby, której powierzono pełnienie obowiązków dyrektora a to z kolei uzasadnia twierdzenie o możliwości wniesienia skargi na działalność takiej osoby.

Uznanie przez Radę Gminy Kadzidło rozróżnienia pojęć: pełniącego obowiązki dyrektora instytucji kultury oraz dyrektora instytucji kultury, w kontekście podstaw do rozpoznania skargi, mogłoby doprowadzić, w ocenie Wojewody Mazowieckiego jako organu nadzoru nad działalnością gminną, do sytuacji, w której na taką osobę w ogóle nie przysługiwałaby skarga w trybie *K.p.a.* Pozostawałoby to w sprzeczności z konstytucyjnym prawem składania skarg, określonym w art. 63 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78 poz. 483 z późn. zm.) oraz z zasadą powszechności skarg (*actio popularis*), wynikającą z unormowań Działu VIII *K.p.a.*

W ocenie organu nadzoru ww. skarga powinna zostać rozpoznana przez Radę Gminy Kadzidło w ramach przewidzianego w dziale VIII *K.p.a.* postępowania w sprawie skarg i wniosków. W przedmiotowej sprawie nie zaistniała bowiem żadna z przesłanek uzasadniających nierozpoznanie skargi. Sytuacje nadzwyczajne, które umożliwiają pozostawienie skargi bez rozpoznania, zostały enumeratywnie wyliczone w *Rozporządzeniu*. Zgodnie z przepisem § 8 *Rozporządzenia: skargi i wnioski nie zawierające imienia i nazwiska (nazwy) oraz adresu wnoszącego pozostawia się bez rozpoznania (ust.1). Jeżeli z treści skargi lub wniosku nie można należycie 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).*

Biorąc pod uwagę powyższe, Rada Gminy Kadzidło, podejmując uchwałę Nr XIII/83/2025 z dnia 31 stycznia 2025 roku w sprawie pozostawienia bez rozpoznania skargi na byłego pełniącego obowiązki Dyrektora Centrum Kultury Kurpiowskiej im. Ks. Mieczysława Mieszki w Kadzidle istotnie naruszyła art. 237 *K.p.a.* oraz § 8 ust. 1 i ust. 2 *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.

Należy zauważyć, iż Wojewoda ma prawo skarżyć uchwałę w sprawie pozostawienia skargi bez rozpoznania. Ponadto, w odniesieniu do spraw rozpatrywanych w trybie skargowym, wskazać należy, że wniesienie przez wojewodę skargi do sądu traktuje się jako wykonywanie uprawnień nadzorczych, a nie kontrolę indywidualną. Możliwość zaskarżania uchwał przez organ nadzoru ma na celu kontrolę legalności bez względu na ich treść i przedmiot. Odmienna interpretacja art. 93 *u.s.g.* prowadziłaby do sytuacji, w których znaczna część zarządzeń, czy też uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego pozostawałaby poza jakąkolwiek kontrolą sądową, co byłoby sprzeczne z zasadą praworządności (por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 5 września 2018 r. – sygn. akt II SA/Go 508/18, źródło: *orzeczenia.nsa.gov.pl*).

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 Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 lutego 2024 r., sygn. akt III OSK 1358/22).

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie 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/