



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 14 maja 2025 r.

WP-I.4131.93.2025

Rada Gminy Dębe Wielkie

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, z późn. zm.), zwanej dalej „u.s.g.”,

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Gminy Dębe Wielkie Nr ZO.XII.0007.100.2025 z dnia 24 kwietnia 2025 r. *w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność Wójta Gminy Dębe Wielkie.*

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się w dniu 24 kwietnia 2025 r. Rada Gminy Dębe Wielkie przyjęła uchwałę Nr ZO.XII.0007.100.2025 *w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność Wójta Gminy Dębe Wielkie.*

Powyższą uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 5 maja 2025 r. przy piśmie Wójta Gminy Dębe Wielkie znak RG.0711.3.2025.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. oraz 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 wójta, 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 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 uproszczony. 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 uchylecia 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 oraz 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. Przywołując wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2010 r. sygn. akt I OSK 209/10, podkreślenia wymaga, że: *„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 *„przeprowadzonego postępowania administracyjnego dot. zmiany zagospodarowania terenu bez uzyskania decyzji o warunkach zabudowy”*, wydawanych przez Wójta decyzji administracyjnych obarczonych – według Skarżącego - wadami formalno-prawnymi, a także *„braku złożenia do prokuratury przez Wójta Gminy Dębe Wielkie zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa”*. Wójt Gminy Dębe Wielkie, ustosunkowując się do zarzutów zawartych w skardze, odniósł się do czasu trwania postępowania, złożoności i stopnia skomplikowania sprawy, zgromadzonego materiału dowodowego, współpracy z innymi organami, powołania biegłego w zakresie architektury, oględzin terenu oraz zorganizowania rozprawy administracyjnej. Odnosząc się do opinii, o których mowa w art. 41 ust. 6a ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1587, z późn. zm.) Rada wypowiedziała się o zakresie kognicji organu opiniującego wnioski o wydanie zezwolenia na zbieranie lub przetwarzanie odpadów. Odnosząc się do zarzutów o braku złożenia

do prokuratury przez Wójta Gminy Dębe Wielkie zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, Rada wskazała wprost, że Wójt nie posiada kompetencji do kontrolowania postępowań prowadzonych przez inne organy administracji i przyjęła, iż w tym wypadku, ani działania Starosty Mińskiego, ani działania WIOŚ, takich podejrzeń w ocenie Wójta nie wzbudzały. Natomiast Wójt Gminy Dębe Wielkie wystosował dwa zawiadomienia do prokuratury w przedmiotowej sprawie: o włączenie się prokuratora do prowadzonego postępowania administracyjnego w sprawie zmiany zagospodarowania terenu bez uzyskania decyzji o warunkach zabudowy, toczącego się na podstawie art. 59 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, z późn. zm.); o podejrzeniu możliwości popełnienia przestępstw przez przedsiębiorcę (postępowanie jest w toku). Ostatecznie Rada uznała skargę za bezzasadną (§ 1 uchwały oraz uzasadnienie do uchwały).

Wobec powyższego należy stwierdzić, że Rada Gminy Dębe Wielkie 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 niezakończony 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. 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 Dębe Wielkie nie była także uprawniona do oceny zarzutów beczynności organu prowadzącego postępowanie lub przewlekłości postępowania.

Ponadto uchwała zamiast przesądzić o niewłaściwości organów gminy, przesądza o słuszności odmowy zawiadomienia prokuratury. W ocenie organu nadzoru wykluczone jest merytoryczne ustosunkowanie się, w postępowaniu skargowym, organów gminy do kwestii zarzutów natury karnej. A zatem w przedmiotowej uchwale powinna zostać należycie wyeksponowana kwestia niewłaściwości organów gminy, a nie słuszności odmowy przeprowadzenia czynności wyjaśniających.

Wykluczone jest zatem uznanie skargi za bezzasadną w przypadku jednoczesnego zawarcia w uzasadnieniu informacji o właściwości innych organów, w tym realizujących uprawnienia w trybie postępowania jurysdykcyjnego lub postępowania uregulowanego w ramach odrębnej gałęzi prawa. W myśl art. 240 k.p.a., gdy skarga dotyczy sprawy, która nie podlega rozpatrzeniu według przepisów k.p.a. (art. 3 § 1 i 2) albo nie należy do właściwości organów administracji publicznej, przepisy art. 233 - 239 k.p.a. stosuje się odpowiednio, z zastrzeżeniem, że w miejsce pozostałych przepisów k.p.a. stosuje się przepisy postępowania właściwego dla danej sprawy. Zawarte w Dziale VIII k.p.a. przepisy art. 233 - 235 i 240 tworzą zasady jednotorowości proceduralnej, która wyklucza możliwość wykorzystywania różnych procedur równolegle lub kolejno po sobie w tożsamej sprawie, jak również zapobiega uchylaniu się od rygorów procesowych.

Podkreślić należy, że o ile obowiązkiem organu administracji publicznej jest powiadomienie właściwego organu o uzyskaniu informacji o popełnieniu przestępstwa

ścieganego z urzędu, o czym stanowi art. 304 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 46, z późn. zm.), o tyle do zadań rady gminy nie należy badanie słuszności odmowy wyjaśnienia zarzutu natury karnej, względnie polemika z tym zarzutem, w ramach postępowania, o którym mowa w przepisach Działu VIII k.p.a. Kwestia braku kompetencji organu gminy w sprawie wyjaśnienia, względnie odmowy wyjaśnienia przestępstwa łączy się postanowieniami art. 7 i 163 Konstytucji RP w związku z art. 19 k.p.a. Rozstrzygnięcie merytoryczne w tej kwestii, dokonane w postępowaniu skargowym, stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady legalizmu.

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 u.s.g. 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 Dębe Wielkie Nr ZO.XII.0007.100.2025 z dnia 24 kwietnia 2025 r. w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność Wójta Gminy Dębe Wielkie, co na mocy

art. 92 ust. 1 u.s.g. skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Gminie, w świetle art. 98 ust. 1 u.s.g., 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/