



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 19 października 2025 r.

WP-I.4131.196-199.2025

Rada Gminy Jabłonna

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153)

stwierdzam nieważność

uchwał Rady Gminy Jabłonna z dnia 29 września 2025 r.

- Nr XVI/168/2025 w sprawie stanowiska Rady Gminy Jabłonna na skargę na Dyrektora Ośrodka Sportu i Rekreacji w Jabłonie z dnia 10 sierpnia 2025 roku,
- Nr XVI/169/2025 w sprawie stanowiska Rady Gminy Jabłonna na skargę na Dyrektora Ośrodka Sportu i Rekreacji w Jabłonie z dnia 12 sierpnia 2025 roku,
- Nr XVI/170/2025 w sprawie stanowiska Rady Gminy Jabłonna na skargę na Dyrektora Ośrodka Sportu i Rekreacji w Jabłonie z dnia 13 sierpnia 2025 roku,
- Nr XVI/171/2025 w sprawie stanowiska Rady Gminy Jabłonna na skargę na Dyrektora Szkoły Podstawowej w Jabłonie.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się w dniu 29 września 2025 r. Rada Gminy Jabłonna podjęła uchwały: Nr XVI/168/2025, Nr XVI/169/2025, Nr XVI/170/2025 i Nr XVI/171/2025 w sprawie rozpatrzenia skarg. Uchwały podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, który wskazuje, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy, oraz art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572, z późn. zm.), zwanej dalej „k.p.a.”, zgodnie z którym: jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, rada gminy jest organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem spraw należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.

Powyższe uchwały doręczono organowi nadzoru w dniu 9 października 2025 r. przy piśmie z dnia 1 października 2025 r. znak: BRG.0007.XVI.2025.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwał, organ nadzoru skierował do Rady Gminy Jabłonna zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z dnia 10 października 2025 r. znak: WP-I.4131.196-199.2025, wskazując przepisy mające zastosowanie w sprawie.

Na podstawie 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.

Stosownie do regulacji k.p.a. postępowanie skargowe ma charakter uproszczony. Jest ono odrębne od postępowania jurysdykcyjnego (wyraźnie je od siebie odróżniono, wskazując postępowanie skargowe jako odrębną grupę w art. 2 k.p.a.). 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 zaskarżania. Obowiązuje jednak zasada prowadzenia tego postępowania w ramach właściwości danego organu ustalonej stosownie do przedmiotu skargi z zachowaniem obiektywizmu i obowiązkiem wszechstronnego wyjaśnienia sprawy będącej przyczyną skargi.

Z regulacji ustawowej postępowania skargowego wynika, że powinno ono toczyć się jako pewien ciąg czynności wewnętrznych zmierzających do ustalenia zasadności, czy nietrafności zarzutów skargi, a wynik skargi powinien być przedłożony skarżącemu w formie zawiadomienia.

Zasada prawdy obiektywnej, zawarta w art. 7 k.p.a. ma zasadnicze znaczenie dla prawidłowego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, które pozwoli dokonać subsumcji faktów uznanych za udowodnione pod stosowną normę prawną, a następnie ustalić konsekwencje prawne tych faktów. Jej istota sprowadza się do zapewnienia organowi prowadzącemu postępowanie skargowe możliwości badania sprawy (stanu faktycznego) i do swobodnej oceny zgromadzonego materiału dowodowego. Zasada ta nie oznacza, że organ jest uprawniony do oceny dowodów według dowolnych kryteriów; swoją ocenę w tej mierze obowiązany jest oprzeć na przekonywujących podstawach i dać temu wyraz w uzasadnieniu. Postępowanie skargowe jest zatem niewątpliwie powiązane z zasadami ogólnymi postępowania administracyjnego, a zatem przy rozpatrywaniu skargi organ administracji powinien kierować się zasadą prawdy obiektywnej.

Konsekwencją takiej regulacji jest przewidziane w art. 238 k.p.a. zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi. Zdaniem organu nadzoru Rada Gminy Jabłonna podejmując kwestionowane uchwały naruszyła przepis art. 238 k.p.a., zgodnie z którym: „*Zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi powinno zawierać: oznaczenie organu, od którego pochodzi, wskazanie, w jaki sposób skarga została załatwiona, oraz podpis z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego osoby upoważnionej do załatwienia skargi lub, jeżeli zawiadomienie sporządzone zostało w formie dokumentu elektronicznego, powinno być opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi powinno zawierać ponadto uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o treści art. 239.*”.

Treść uchwał Nr XVI/168/2025, Nr XVI/169/2025 i XVI/170/2025 wskazuje, że skargi zostały uznane za niezasadne (§ 1 uchwał). Natomiast z uzasadnienia do uchwał wynika, że zarzuty dotyczyły odmowy dopuszczenia do bezpłatnych zajęć realizowanych przez podmiot zewnętrzny na terenie Gminnego Ośrodka Sportu i Rekreacji w Jabłonie, przy czym po zapoznaniu się z materiałami zgromadzonymi w sprawie oraz wysłuchaniu osoby występującej w imieniu skarżącej i Dyrektora Ośrodka Sportu i Rekreacji w Jabłonie na posiedzeniach Komisji Skarg, Wniosków i Petycji, Rada Gminy Jabłonna postanowiła uznać skargi za bezzasadne.

Podobnie uchwała Nr XVI/171/2025 określa, że skarga została uznana za niezasadną (§ 1 uchwały). Natomiast z uzasadnienia do uchwały wynika, że w skardze zawarty został szereg zarzutów dotyczących osoby Dyrektora Szkoły Podstawowej w Jabłonie, przy czym wymieniono brak zastępstw oraz informacje na temat poprzedniego zatrudnienia Pani Dyrektor (określone jako nieprawdziwe) oraz wskazano, iż: „*W pozostałym zakresie objętym skargą, została ona przekazana do komisji właściwych merytorycznie do ich rozpoznania.*”. Jednocześnie po zapoznaniu się z materiałami zgromadzonymi w sprawie oraz wysłuchaniu osób występujących w imieniu Szkoły Podstawowej w Jabłonie na posiedzeniach Komisji Skarg, Wniosków i Petycji, Rada Gminy Jabłonna postanowiła uznać skargę za bezzasadną.

Zdaniem organu nadzoru treść uzasadnień do ww. uchwał nie spełnia wymogów określonych w przepisie art. 238 k.p.a. W uzasadnieniu powinno znaleźć się rzetelne przedstawienie stanu faktycznego spraw oraz ocena zebranego materiału dowodowego i wyczerpujące wyjaśnienie przesłanek dokonanych rozstrzygnięć.

Uzasadnienia do kwestionowanych uchwał Nr XVI/168/2025, Nr XVI/169/2025 i XVI/170/2025 zawierają jedynie wskazanie zarzutów, zaś w uzasadnieniu do uchwały Nr XVI/171/2025 mówi się o szeregu zarzutów bez ich kompleksowego przytoczenia. Wobec odmownego załatwienia skarg przez Radę, uchwały, zgodnie z art. 238 k.p.a., winny zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne. Uzasadnienie faktyczne winno wskazywać w szczególności

fakty, które organ uznał za udowodnione, dowody, na których się oparł oraz przyczyny, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej.

Na podstawie § 9 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), jeżeli rozpatrzenie skargi lub wniosku wymaga uprzedniego zbadania i wyjaśnienia sprawy, organ właściwy do rozpatrzenia skargi lub wniosku zbiera niezbędne materiały. W tym celu może zwrócić się do innych organów o przekazanie niezbędnych materiałów i wyjaśnień.

Należy wskazać, że przepis ten określa w sposób zwięzły prowadzenie przez organ postępowania wyjaśniającego w związku z wniesioną skargą. Służy on realizacji obowiązującej w postępowaniu skargowo-wnioskowym zasady prawdy obiektywnej, stanowiącej zasadę ogólną k.p.a. ujętą w jego art. 7 [J.P. Tarno, (w:) W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie...*, s. 260]. Jak wynika z literatury przedmiotu: „Z § 9 RozpatrSkargR wynika, że zbieranie niezbędnych materiałów musi być poprzedzone uprzednim stwierdzeniem, iż sprawa wymaga zbadania i wyjaśnienia. Przez materiały, o których mowa w tym przepisie, należy rozumieć wszystko to, co przyczynia się do zbadania i wyjaśnienia kwestii poruszonych w skardze lub wniosku. Materiałami tymi mogą być zatem spisane zeznania pracownika czy świadka, zdjęcia, filmy, wyniki badań i analiz, statystyki, wyrażone opinie itd. Przy czym, organ nie jest przy tym związany żądaniem skarżącego bądź wnioskodawcy zebrania określonego materiału.” (komentarz do § 9 Rozporządzenia w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków, R. Gajewski, Komentarz 2015, wyd. 1). Uzasadnienie prawne z kolei powinno zawierać wyjaśnienie podstawy prawnej z przytoczeniem przepisów. Organ musi zawsze w sposób nie budzący wątpliwości wykazać bezzasadność skargi i wyjaśnić podstawy prawne swojego rozstrzygnięcia.

W uchwałach brak również pouczenia o treści art. 239 k.p.a.: „W przypadku gdy skarga, w wyniku jej rozpatrzenia, została uznana za bezzasadną i jej bezzasadność wykazano w odpowiedzi na skargę, a skarżący ponowił skargę bez wskazania nowych okoliczności - organ właściwy do jej rozpatrzenia może podtrzymać swoje poprzednie stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy - bez zawiadamiania skarżącego.”.

Jak wyżej wspomniano na mocy art. 238 § 1 k.p.a. zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o treści art. 239 k.p.a. O takim uzasadnieniu wypowiedział się NSA w wyroku z dnia 29 kwietnia 2020 r. sygn. akt I OSK 2909/19, w którym ocenie podlegała, przez pryzmat rozstrzygnięcia nadzorczego, uchwała uznająca skargę za bezzasadną. NSA wskazał, iż „skarga wniesiona w trybie działu VIII k.p.a. uruchamia jednoinstancyjne postępowanie uproszczone, które kończy się czynnością materialno-techniczną poprzez pisemne zawiadomienie o sposobie rozpoznania

skargi przez organ do tego właściwy. Gdy organem tym jest organ kolegialny, czynność taka przybiera formę uchwały takiego organu. Uchwała organu jednostki samorządu terytorialnego podjęta na podstawie art. 227 k.p.a. jest taką samą czynnością informującą o sposobie załatwienia skargi, jak czynności innych organów wymienionych w art. 229 k.p.a., którym uchwała nie jest przypisana jako prawna forma działania. (...) Należy też podkreślić, że uzasadnienie wyżej wskazanej uchwały jest szczególnie ważne ponieważ zgodnie wskazuje się w orzecznictwie, że osobie niezadowolonej z odpowiedzi na skargę lub wniosek złożony w trybie rozdziału VIII K.p.a. skarga do sądu administracyjnego nie przysługuje (por.m.in. postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego: z 1 grudnia 2017 r., sygn. akt I OSK 2490/17; z 1 marca 2010 r., sygn. akt II OSK 478/09; z 25 lutego 2009 r., sygn. akt II OSK 241/09 - dostępne w internetowej bazie orzeczeń pod adresem cbois.nsa.gov.pl). Tym bardziej osoba składająca skargę powinna znać powody jej nieuwzględnienia. Zauważyć należy, że działanie organu władzy publicznej, mieszczące się w jego prawem określonych kompetencjach, ale noszące znamiona arbitralności (dowolności), nie może być uznane za zgodne z prawem. Obowiązek działania na podstawie prawa, w połączeniu z zasadą zaufania, wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji, stwarza po stronie organów władzy publicznej obowiązek uzasadniania jej rozstrzygnięć. Obowiązek taki jest zaliczany do standardów demokratycznego państwa prawnego. Podkreśla się, że uzasadnienie uchwały, jest m.in. wyrazem jawności działania władzy i w tym kontekście prawa mieszkańców do informacji publicznej.”.

W uwzględnieniu powyższego, w związku z brakiem uzasadnienia faktycznego i prawnego uchwał w zakresie uznania bezzasadności skarg oraz brakiem pouczenia o treści art. 239 k.p.a., organ nadzoru jest obowiązany do stwierdzenia nieważności powyższych uchwał.

Podkreślenia wymaga, że w ramach postępowania nadzorczego dokonano analizy formalno-prawnej prawidłowości postępowania Rady odnośnie trybu rozpatrywania skarg i sporządzenia zawiadomienia o sposobie ich załatwienia (art. 227–240 k.p.a.). Ocenie nie podlegała zasadność zarzutów skarg, bowiem postępowania skargowe jest jednoinstancyjne. W ramach postępowania nadzorczego wojewoda może badać jedynie prawidłowość postępowania rady gminy odnośnie trybu rozpatrywania skargi, a nie oceniać czy organ słusznie bądź niesłusznie uznał skargę za bezzasadną (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 9 sierpnia 2012 r. sygn. akt II SA/Sz 696/12, utrzymany w mocy wyrokiem NSA z dnia 8 lutego 2013 r. sygn. akt I OSK 2639/12).

Nadto organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 18b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, rada gminy rozpatruje skargi na działania wójta i gminnych jednostek

organizacyjnych, a także wnioski oraz petycje składane przez obywateli; w tym celu powołuje komisję skarg, wniosków i petycji. Zasadniczym zadaniem komisji jest wstępne rozpoznanie skargi, wniosku i petycji oraz rekomendowanie określonego stanowiska organowi stanowiącemu, który ostatecznie rozstrzyga o sposobie rozpoznania skargi, wniosku czy petycji. Powyższe stwierdzenie organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowym. Jak stwierdził WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 12 czerwca 2019 r. sygn. akt III SA/Gl 449/19: „*powoływanie wewnętrznych organów rady, jakimi są komisje, ma usprawnić prace rady*”. Ponadto należy podkreślić, że stanowisko komisji co do sposobu rozpoznania skargi, wniosku, czy petycji nigdy nie będzie miało waloru wiążącego dla organu stanowiącego, jako że rozpoznanie złożonej skargi, wniosku czy petycji zawsze będzie należało do kompetencji rady gminy i będzie przybierało formę uchwały. Również w literaturze przedmiotu wskazuje się jednoznacznie, że: „*Komisja ta (podobnie jak komisja rewizyjna) nie ma żadnych własnych uprawnień decyzyjnych, które mogą odnosić skutki na zewnątrz. Jej rola ogranicza się przede wszystkim do dokonania czynności sprawdzających (w przypadku skargi) lub dokonania ustaleń co do zasadności (potrzeby) uwzględnienia wniosku czy petycji oraz do przedstawienia tych ustaleń radzie.*” (S. Gajewski, A. Jakubowski, Ustawa o samorządzie gminnym [w:] Ustawy samorządowe. Komentarz, Warszawa 2018).

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwał Rada Gminy Jabłonna Nr XVI/168/2025, Nr XVI/169/2025, Nr XVI/170/2025 i Nr XVI/171/2025 - co, na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, skutkuje wstrzymaniem ich wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Gminie, w świetle art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, 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/