



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 24 lutego 2026 r.

WP-I.4131.37.2026

Rada Gminy Leoncin

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 2025 r. poz. 1153, z późn. zm.), zwanej dalej: „u.s.g.”

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Gminy Leoncin Nr XXXII/177/26 z dnia 21 stycznia 2026 r. w *sprawie rozpatrzenia skargi na działalność Wójta Gminy Leoncin*, w części, tj. w odniesieniu do ustaleń zawartych w § 1 uchwały oraz w § 2 uchwały, w zakresie, w jakim Rada Gminy Leoncin nie uznała się za właściwą do rozpatrzenia skargi w kontekście obowiązku ciążącego na organie stanowiącym gminy wynikającym z art. 93 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1484) wobec weryfikacji okoliczności wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się w dniu 21 stycznia 2026 r. Rada Gminy Leoncin podjęła uchwałę Nr XXXII/177/26 w *sprawie rozpatrzenia skargi na działalność Wójta Gminy Leoncin*.

Jako podstawę prawną wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. oraz art. 229 pkt 3, art. 231 § 1, art. 237 § 1 i 3 i art. 238 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 1691), zwanej dalej: „k.p.a.”.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez organ stanowiący i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Zgodnie z 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. Stosownie do brzmienia art. 18b ust. 1 u.s.g. rada gminy rozpatruje skargi na działania wójta i gminnych jednostek organizacyjnych; wnioski oraz petycje składane przez obywateli; w tym celu powołuje komisję skarg, wniosków i petycji. Na podstawie art. 229 pkt 3 k.p.a., wskazanego w podstawie prawnej kwestionowanej uchwały, 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 należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, jest rada gminy. Posłużenie się przez ustawodawcę sformułowaniem „*Jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg*”, oznacza, że przepis ten stanowi generalną zasadę określania organu właściwego do rozpatrzenia skargi, ma charakter subsydiarny i znajduje zastosowanie wyłącznie w przypadku stosownych przepisów szczególnych, o których mowa w art. 229 k.p.a. Zasadą jest bowiem, że przy określaniu właściwości organu, w myśl przywołanego przepisu, pierwszeństwo mają przepisy szczególne. Przywołany wyżej przepis art. 229 k.p.a. statuuje zasadę pierwszeństwa ustawowych przepisów szczególnych przy określaniu właściwości organów do rozpatrywania skarg. Przepis ten pełni rolę pomocniczą, znajduje bowiem zastosowanie w sytuacji braku przepisów odrębnych.

Wskazać w tym miejscu należy, że uprawnienie organu stanowiącego do rozpatrzenia skargi nie ma charakteru nieograniczonego. W świetle przepisów k.p.a. organy samorządu terytorialnego rozpatrują oraz załatwiają skargi i wnioski w ramach swojej właściwości. O tym jak daleko sięgają kompetencje rady gminy w tym przedmiocie, decyduje przede wszystkim zakres przedmiotowy uregulowania objętego Działem VIII Rozdziału 2 k.p.a. Organ nadzoru wskazuje, że na określenie tego zakresu składają się przesłanki pozytywne wskazane w art. 227 k.p.a. 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, o czym stanowi art. 227 k.p.a. Ze skargą w rozumieniu przepisów Działu VIII k.p.a. mamy do czynienia, gdy spełnione są dwa wymogi: nie jest innym środkiem prawnym przewidzianym w k.p.a. a także innych przepisach postępowania, oraz zawiera zarzut nieprawidłowej działalności organu lub pracownika.

Stosownie do regulacji k.p.a. 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. Obowiązuje jednakże zasada prowadzenia tego postępowania w ramach właściwości danego organu ustalonej stosownie do przedmiotu skargi. W przypadku, gdy organ uzna się za niewłaściwy do rozpatrzenia skargi, zobowiązany jest niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni, przekazać ją organowi właściwemu, zawiadamiając równocześnie o tym skarżącego, albo wskazać mu właściwy organ.

Zaznaczyć należy, że postępowanie skargowe jest odrębne od postępowania jurysdykcyjnego, wyraźnie je od siebie odróżniono, wskazując postępowanie skargowe jako odrębną grupę w art. 2 k.p.a. Zgodnie z przywołanym art. 2 k.p.a. normuje ponadto postępowanie w sprawie skarg i wniosków (Dział VIII) przed organami państwowymi, organami jednostek samorządu terytorialnego oraz przed organami organizacji społecznych. W przypadku zbiegu postępowania uproszczonego (skargowego) i jurysdykcyjnego, postępowanie kończące się wydaniem decyzji administracyjnej ma pierwszeństwo przed postępowaniem uproszczonym. W przypadku wystąpienia przesłanek wyłączających tryb postępowania skargowego, czyli 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 uchylenia 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.

W judykaturze przyjęto, iż organ właściwy nie może zmienić kwalifikacji czynności procesowej strony na skargę powszechną. Procedura rozpoznania skargi powszechnej nie zapewnia stornie gwarancji wynikających 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 Kodeksu postępowania administracyjnego). Od zawiadomienia nie służą środki zaskarżenia.”* (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 kwietnia 2010 r. sygn. akt I OSK 209/10).

Kwestionowaną uchwałą Rada Gminy Leoncin uznała za bezzasadną skargę z dnia 22 grudnia 2025 r. na działalność Wójta Gminy Leoncin w zakresie celowej i rażącej bezczynności (§ 1 uchwały), zaś w odniesieniu do zarzutów dotyczących naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez Wójta Gminy Leoncin, Rada Gminy uznała się za organ niewłaściwy do ich rozpatrzenia (§ 2).

W uzasadnieniu wskazano, że pismem z dnia 29 grudnia 2020 r. został zgłoszony w urzędzie Gminy Leoncin zamiar usunięcia 7 (siedmiu) drzew z terenu działki o nr ewidencyjnym 11/2 w miejscowości Nowe Polesie gm. Leoncin. W dniu 11 stycznia 2021 r. zostało wydane zaświadczenie, z którego wynikało, że Wójt Gminy Leoncin nie zgłosił sprzeciwu do zamiaru usunięcia drzew. Jak wynika z uzasadnienia do uchwały Skarżąca w dniu 25 marca 2025 r. złożyła do Wójta Gminy Leoncin wniosek o wznowienie postępowania w przedmiocie wydania zgody na usunięcie 7 drzew z działki nr 11/2 w miejscowości Nowe

Polesie, przeprowadzenie rozprawy administracyjnej w przedmiotowej sprawie, uznanie zawiadamiającej i jej brata za stronę w postępowaniu oraz przekazanie odpisu notatki z wizji terenowej. Po przeanalizowaniu zgromadzonego materiału Wójt Gminy Leoncin wznowił postępowanie w sprawie.

Jak wynika z treści uzasadnienia do uchwały w trakcie toczącego się postępowania administracyjnego zostały wydane decyzje 165/2021, 388/2021 oraz 193/2022, które na skutek odwołań zostały uchylone w całości, a sprawa była przekazana do ponownego rozpatrzenia do organu pierwszej instancji. Jak dalej wskazano, na skutek wydania przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze, dalej „SKO”, decyzji z dnia 20 grudnia 2022 r., w której organ ten orzekł o uwzględnieniu w całości skargi, SKO uchyliło w całości decyzję własną z dnia 6 października 2022 roku sygn. akt KOA/2977/Oś/22. Jednocześnie SKO uchyliło decyzję Wójta Gminy Leoncin nr 193/2022 z dnia 31 maja 2022 r. w całości i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji. Wójt Gminy Leoncin po ponownym rozpatrzeniu sprawy stwierdził, że dopuszczalne było wznowienie postępowania w przedmiotowej sprawie jak również zachodziły podstawy wznowienia postępowania określone w art. 145 §1 pkt. 4 i 5 k.p.a. W treści uzasadnienia do uchwały wskazano także, że w dniu 10 kwietnia 2023 r. została wydana decyzja nr 195/2023 w przedmiocie odmowy uchylenia rozstrzygnięcia wydanego w trybie milczącego załatwienia sprawy, która dotyczyła zaświadczenia z dnia 11 stycznia 2021 r. wydanego przez Wójta Gminy Leoncin o braku podstaw do wydania sprzeciwu wobec właścicieli działki nr 11/2 za usunięcie 7 drzew w miejscowości Nowe Polesie, która została utrzymana w mocy decyzją KOA/3056/Oś/23 przez SKO w Warszawie, a które to decyzje zostały uchylone wyrokiem z dnia 27 marca 2024 r. i 29 października 2024 r. przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie sygn. akt. IV SA/Wa 2669/23. W uzasadnieniu do uchwały wskazano, że *„dnia 4 sierpnia 2025 r. wpłynęło. „(...) ponaglenie na bezczynność organu z rażącym naruszeniem prawa, wobec braku wszczęcia przez Wójta Gminy Leoncin postępowania w sprawie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej na właściciela działki 11/2 za nielegalne wycięcie drzew z granicy działek 11/2 i 12 oraz z granicy działki 11/2 z pasem drogi powiatowej (...)”*. W dniu 7 sierpnia 2025 r. przedmiotowa korespondencja została przesłana do SKO w Warszawie. W dniu 28 sierpnia 2025 r. za pośrednictwem Wójta Gminy Leoncin została przesłana korespondencja M.K i P.K do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

Organ nadzoru wskazuje, że w przedmiocie zarzutów dotyczących celowej i rażącej bezczynności Wójta Gminy Leoncin, Rada Gminy Leoncin winna była uznać się za organ

niewłaściwy i przekazać skargę 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 jej uchylecia lub zmiany, co wynika wprost z przywołanego wyżej art. 236 § 1 k.p.a.

Nadmienić należy, że art. 37 k.p.a. przyznaje - co istotne - 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.

Wskazać należy, iż 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. Przewlekłość zaś 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 na podstawie art. 17 k.p.a. Organ prowadzący postępowanie, do którego wpłynęło ponaglenie obowiązany jest 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.

W świetle powyższych rozważań, stwierdzić należy, że Rada Gminy Leoncin nie była uprawniona do oceny zarzutów wobec Wójta Gminy Leoncin w zakresie celowej i rażącej bezczynności. Kwestionowana uchwała zamiast przesądzić o braku właściwości organu do rozpatrzenia skargi w tym zakresie, przesądza o bezzasadności zarzutów dotyczących bezczynności organu wykonawczego Gminy, czemu wyraz daje treść uzasadnienia do uchwały.

Rozpatrzenie skargi przez Radę Gminy w formie stanowiska merytorycznego oznacza, że organ stanowiący gminy nie tylko formalnie przyjął, ale również dokonał oceny jej treści, analizując jej zasadność i rozpoznał odnosząc się do meritum sprawy. Rada dokonała w przedmiotowej sprawie analizy podniesionych w skardze zarzutów w kontekście ich zasadności i ostatecznie rozpatrzyła skargę uznając ją za bezzasadną w tym zakresie.

Reasumując w przedmiotowej sprawie skarga nie mogła być rozpatrzona merytorycznie w tym zakresie przez Radę Gminy Leoncin, a winna zostać, w sposób niebudzący wątpliwości, wyeksponowana kwestia niewłaściwości Rady Gminy.

W przedmiotowej sprawie Rada Gminy w § 2 uchwały uznała się za organ niewłaściwy do rozpatrzenia skargi z dnia 22 grudnia 2025 r. w zakresie zarzutów dotyczących naruszenia dyscypliny finansów publicznych. W odniesieniu do zarzutów w tym zakresie, w uzasadnieniu do uchwały odniesiono się wyłącznie do kwestii właściwości organów orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych pierwszej i drugiej instancji, a także organów właściwych do prowadzenia postępowania wyjaśniającego oraz wypełniania funkcji oskarżyciela w pierwszej instancji w tego typu sprawach.

Rada Gminy rozpatrując skargę, nie uznała się jednak za organ właściwy do jej rozpatrzenia w zakresie, w jakim art. 93 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 94 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych obliguje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do ustalenia przesłanek zawiadomienia o ujawnieniowych okolicznościach, wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Wskazać należy, że podmioty wymienione w art. 93 ust. 1 przywołanej ustawy, w tym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, są zobowiązane do złożenia zawiadomienia do właściwego rzeczownika o ujawnionych okolicznościach wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Na podstawie art. 94 ust. 1 pkt 2 i 3 tej ustawy zawiadomienie zawiera co najmniej: określenie ujawnionego naruszenia dyscypliny finansów publicznych wraz z podaniem sposobu, czasu jego popełnienia oraz naruszonego przepisu prawa oraz wskazanie okoliczności, w jakich doszło do naruszenia dyscypliny finansów

publicznych, a także określenie wysokości środków finansowych będących przedmiotem naruszenia lub wysokości skutków finansowych.

W przedmiotowej sprawie Rada Gminy rozpatrując skargę winna była dokonać weryfikacji okoliczności wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych pod kątem ewentualnego złożenia zawiadomienia, o którym mowa w art. 93 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i zająć merytoryczne stanowisko w tym zakresie. Tymczasem Rada Gminy Leoncin zarzut dotyczący kwestii naruszenia dyscypliny finansów publicznych rozpatrzyła wyłącznie w kontekście wskazania organów właściwych do prowadzenia postępowania wyjaśniającego w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz wypełniania funkcji oskarżyciela w pierwszej instancji, a także organów pierwszej i drugiej instancji orzekających w tychże sprawach. Stwierdzić należy, że w przedmiotowej sprawie Rada nie zawarła stanowiska merytorycznego w odniesieniu do zarzutów dotyczących podstaw zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych w kontekście obowiązku ciążącego na organie stanowiącym gminy wynikającym z art. 93 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy. Brak rozpatrzenia skargi w tym zakresie oznacza, że Rada Gminy nie dokonała analizy skargi pod kątem przywołanego przepisu, jednocześnie wobec całości zarzutów dotyczących naruszenia dyscypliny finansów publicznych uznała się za organ niewłaściwy. Brak zajęcia stanowiska merytorycznego odnoszącego się do obowiązku wynikającego z art. 93 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy, stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w tej części.

Odnosząc się do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organów samorządu terytorialnego należy odwołać się do treści uzasadnienia do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 lutego 2026 r. sygn. akt II FSK 3595/13, który stwierdził, że: *„Do takich istotnych naruszeń, skutkujących nieważnością uchwały, zalicza się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał. Do tej kategorii uchybień nie zalicza się braku wskazania podstawy prawnej uchwały organu samorządu terytorialnego, a także wskazania niewłaściwej lub niepełnej podstawy prawnej, o ile istnieje przepis prawa stanowiący umocowanie do jej podjęcia.”*

Resumując wskazać należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do podjęcia uchwały z istotnym naruszeniem prawa. Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Rady Gminy Leoncin w części wskazanej w sentencji

rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 u.s.g. skutkuje wstrzymaniem jej wykonania w tej części, 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/