



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 27 marca 2025 r.

WNP-I.4131.102.2024

Rada Miejska w Piasecznie

Rozstrzygnięcie nadzorcze

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.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 261/XVII/2025 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 26 lutego 2025 r. w sprawie skargi Pana Z.G. na działania Burmistrza Miasta i Gminy Piaseczno w związku z odmową wszczęcia postępowania wyjaśniającego.

Uzasadnienie

W dniu 26 lutego 2025 r. Rada Miejska w Piasecznie podjęła uchwałę Nr 261/XVII/2025 w sprawie skargi Pana Z.G. na działania Burmistrza Miasta i Gminy Piaseczno w związku z odmową wszczęcia postępowania wyjaśniającego. Skargę uznano za bezzasadną.

W uchwale, jako podstawę prawną, wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, 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.”. Uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego.

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu w dniu 4 marca 2025 r. Pismem z dnia 10 marca 2025 r. organ nadzoru zawiadomił Radę Miejską w Piasecznie o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr 261/XVII/2025.

Przedmiotem uchwały Nr 261/XVII/2025 jest - według postanowienia jej § 1 - działanie Burmistrza Miasta i Gminy Piaseczno w związku z odmową wszczęcia postępowania wyjaśniającego dotyczącego zarzutów poświadczenia nieprawdy. Tak określony przedmiot uchwały nawiązuje do zawartego we wstępie skargi stwierdzenia, że zostaje ona wniesiona „na działania Burmistrza Miasta i Gminy Piaseczno [...] w związku z odmową wszczęcia

postępowania wyjaśniającego dotyczącego zarzutów poświadczenia nieprawdy przez Wiceburmistrz [...]”. Wojewoda w ramach postępowania nadzorczego może badać jedynie prawidłowość postępowania rady gminy odnośnie do trybu rozpatrywania skargi i sporządzania zawiadomienia o sposobie jej załatwienia (art. 227 – 240 k.p.a.), a nie oceniać czy organ słusznie bądź niesłusznie uznał skargę za bezzasadną. Takiej kompetencji nie posiadają także sądy administracyjne. Nie ulega zatem wątpliwości, że ocena prawidłowości zastosowania przepisów Działu VIII k.p.a. w kontekście przedmiotu skargi, należy do zadań organu nadzoru.

Materia, która może stanowić przedmiot skargi została wskazana w art. 227 k.p.a. – może to być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe i biurokratyczne postępowanie. Ponieważ wyliczenie zamieszczone w tym przepisie ma charakter przykładowy, w doktrynie przyjęto, że przedmiotem skargi mogą być także inne okoliczności, z których wynika niezadowolenie z działania lub zaniechania organu. W omawianej sprawie, skarżący był niezadowolony z powodu niepodjęcia przez Burmistrza Miasta i Gminy Piaseczno działania, którego celem byłoby wyjaśnienie, czy doszło do popełnienia przestępstwa poświadczenia nieprawdy. Nie chodzi tu zatem o wykonywanie zadań przez właściwe organy, o którym mowa w art. 227 k.p.a., tylko o niepodjęcie działania przez organ niewłaściwy w przedmiocie skargi. A zatem o kwestię, która w świetle przepisu art. 227 k.p.a. w ogóle nie może stać się przedmiotem skargi skierowanej do organu gminy. Stanowisko rady w sprawie uznania swojej właściwości (art. 229 pkt 3) nie jest zatem prawidłowe.

Charakter żądania skarżącego, w ocenie organu nadzoru, nie budzi wątpliwości. Trzeba zauważyć, że skarżący bardzo dużo miejsca poświęcił należytemu określeniu przedmiotu skargi, co chyba nie było przypadkowe i miało zapobiec łączeniu kwestii wzmiankowanego przestępstwa z szeregiem innych wątków obecnych w bogatej historii wzajemnych relacji z Gminą Piaseczno. Skarżący stwierdza wprost, że skarga dotyczy „*konkretnego działania urzędnika – poświadczenia nieprawdy*”. Sformułowanie to zamieszczone zostało w pkt 3 skargi pt. Przedmiot skargi. Uzupełnienie tak określonego przedmiotu stanowi treść pkt 2 skargi, w którym skarżący zastrzega, że skarga ta nie ma związku ze skargami złożonymi do sądu administracyjnego i do wojewody. W pkt 2 podkreślono także, że skarga „*odnosi się do zarzutu poświadczenia nieprawdy przez Wiceburmistrz w dokumentach konkursowych i jako taka powinna być rozpatrywana niezależnie od tamtych spraw*”. W zdaniu ostatnim w pkt 4 skarżący wyraża dodatkowo swoje niezadowolenie z powodu braku wyjaśnień w sprawie zarzutów wobec Wiceburmistrz, co w jego ocenie jest sprzeczne z zasadami rzetelności administracyjnej.

Mając tak precyzyjnie określony przez skarżącego przedmiot skargi, nie trudno stwierdzić, że skarga dotyczy właściwości organów wymiaru sprawiedliwości. Uchwała narusza zatem regulację art. 227 k.p.a., czyli przepisu, który wyznacza zakres przedmiotowy postępowania skargowego. W judykaturze wskazano, że skarga jest odformalizowanym środkiem obrony i ochrony różnych interesów jednostki, które nie dają podstaw do żądania wszczęcia postępowania administracyjnego, albo też, nie mogą stanowić podstawy powództwa lub wniosku zmierzającego do wszczęcia postępowania sądowego (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 20 marca 2013 r. sygn. akt II SA/Sz 1313/12, LEX nr 1301202). Wyjaśnienie zarzutu kryminalnego nie może zatem stanowić przedmiotu postępowania skargowego.

Kluczowa w sprawie oceny legalności przedmiotowej uchwały jest również problematyka jurysdykcji administracyjnej. W tym przypadku trudno bowiem mówić o kwestii, która mieściłaby się w pojęciu sprawy administracyjnej. Stąd też nieprzeprowadzenie przez organ gminy postępowania wyjaśniającego w kwestii zarzutu kryminalnego, nie może stanowić przedmiotu postępowania skargowego, w trybie przepisów Działu VIII k.p.a. Kwestia ustalenia przestępstwa poświadczenia nieprawdy nie należy bowiem do zakresu kompetencji jurysdykcyjnej organów gminy, a w konsekwencji nie jest możliwe otwarcie drogi postępowania skargowego w tym przedmiocie. Podkreślić należy, że w judykaturze wskazano fałszerstwo jako kwestię, która nie może być przedmiotem postępowania administracyjnego. W wyroku NSA z dnia 30 maja 2016 r. sygn. akt I OSK 2009/14 (LEX nr 2108322), kwestionowanie autentyczności podpisów zamieszczonych na wniosku nie może być skuteczne w postępowaniu administracyjnym, gdyż nie jest to właściwy tryb do rozstrzygania tej kwestii. Organ administracji publicznej nie jest kompetentnym do podejmowania czynności i przeprowadzania dowodów w tym zakresie.

Według orzeczenia WSA w Szczecinie z dnia 20 marca 2013 r. sygn. akt II SA/Sz 1313/12, odmowne załatwienie skargi oznacza zarówno jej zwrot skarżącemu, przekazanie skargi zgodnie z właściwością, odrzucenie, czy pozostawienie bez rozpoznania. W uzasadnieniu tego orzeczenia nawiązano do stanowiska doktryny, która niekiedy łączy odmowne załatwienie skargi z całym szeregiem rozstrzygnięć, a zatem odmowne załatwienie oznacza zarówno zwrot skargi, gdy została ona wniesiona do organu niewłaściwego, a organu właściwego nie można ustalić na podstawie treści skargi, jej odrzucenie, gdy brak przesłanek do wszczęcia postępowania w sprawie lub w tej samej sprawie toczy się postępowanie przed innym organem, jak i oddalenie z powodu jej bezzasadności. W tym kontekście, określenie działania Burmistrza jako odmowy przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, wpłynęło na ostateczne rozstrzygnięcie rady. Sformułowanie to nie powinno jednak wprowadzać w błąd

organu gminy. Nie chodzi tu bowiem o odmowę, lecz o brak kompetencji Burmistrza do przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, którego praktycznie zasadniczym elementem byłoby ustalanie znamion przestępstwa poświadczenia nieprawdy, w kontekście zachowania określonej osoby. Rada powinna odpowiednio skonstatować tę kwestię w toku analizy skargi. Odpowiedź na skargę powinna zatem zawierać stwierdzenie niewłaściwości organów gminy w tej sprawie oraz odpowiednie rozstrzygnięcie co do sposobu załatwienia skargi. Nie wchodziło tu jednak w grę rozstrzygnięcie merytoryczne, czyli takie jakie rada podjęła w przedmiotowej uchwale, lecz o zwrot skargi. Zwrot skargi następuje, jeżeli z jej treści wynika, że właściwe w sprawie są organy wymiaru sprawiedliwości (Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz, G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, T. II, Warszawa 2007, s. 464).

We wzmiankowanym komentarzu wskazano na różne sposoby załatwienia skargi; zwrot, odrzucenie, oddalenie, to sposoby negatywnego załatwienia (s. 464). W przedmiotowej uchwale dokonano rozstrzygnięcia negatywnego, które polegało na uznaniu skargi za bezzasadną, choć jednocześnie w uzasadnieniu uchwały mówi się o właściwych organach, które prowadzą czynności sprawdzające w sprawie zarzutu poświadczenia nieprawdy. Zachodzi zatem sprzeczność rozstrzygnięcia skargi z jej uzasadnieniem. Uznanie skargi za bezzasadną jest bowiem możliwe wyłącznie przez organ właściwy w przedmiocie skargi. Brak właściwości organu gminy wyklucza dokonanie rozstrzygnięcia merytorycznego.

Organ stanowiący gminy prowadził postępowanie w przedmiocie odmowy podjęcia postępowania wyjaśniającego przez organ wykonawczy, ignorując jednocześnie kwestię braku jurysdykcji administracyjnej w sprawie przestępstwa, którego miałyby dotyczyć postępowanie wyjaśniające. Następnie organ stanowiący doszedł do wniosku, że organ wykonawczy słusznie odmówił podjęcia postępowania wyjaśniającego. W konsekwencji postępowanie skargowe zakończyło się rozstrzygnięciem merytorycznym, tj. uznaniem bezzasadności skargi, i to pomimo braku jurysdykcji administracyjnej w przedmiocie jej żądania.

Wojewoda Mazowiecki podkreślił w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 28 października 2010 r., że w sprawach skarg i wniosków obowiązuje zasada prowadzenia postępowania w ramach właściwości danego organu ustalonej stosownie do przedmiotu skargi (LEX.I.Mst.0911-48/10). W związku z tym odmowa żądaniu podniesionemu w skardze, w przypadku niewłaściwości organów gminy w przedmiocie tego żądania, nie może przybrać postaci rozstrzygnięcia merytorycznego. W języku potocznym można wówczas mówić o odmowie żadanego działania, aczkolwiek z prawnego punktu widzenia nie ma tu mowy o odmowie jako takiej, lecz o obiektywnym braku możliwości działania. Tzw. odmowa żądaniu

skarżącego w takim przypadku jest wyłącznie konsekwencją stwierdzenia przez organ gminy swojej niewłaściwości, skarga zaś podlega załatwieniu w odpowiedni sposób. W rezultacie również uzasadnienie odpowiedzi udzielonej na skargę powinno być spójne z zastosowanym sposobem jej załatwienia. Wykluczone jest zatem uznanie skargi za bezzasadną w przypadku jednoczesnego zawarcia w uzasadnieniu informacji o właściwości innych organów. Uchwała zatem zamiast przesądzić o niewłaściwości organów gminy, przesądza o słuszności odmowy wyjaśnienia zarzutu natury karnej.

W ocenie organu nadzoru wykluczone jest merytoryczne ustosunkowanie się, w postępowaniu skargowym, organów gminy do kwestii słuszności bądź niesłuszności zarzutów natury karnej. A zatem w przedmiotowej uchwale powinna zostać należycie wyeksponowana kwestia niewłaściwości organów gminy, a nie słuszności odmowy przeprowadzenia czynności wyjaśniających.

Rada Miejska w Piasecznie w uzasadnieniu wskazuje również na czynności nadzorcze Wojewody Mazowieckiego, podjęte w sprawie konkursu, o którym mowa w uzasadnieniu uchwały Nr 261/XVII/2025. Przedmiotem tych czynności było wyłącznie zarządzenie Burmistrza Miasta i Gminy Piaseczno, podjęte w związku z tym konkursem. W trybie postępowania nadzorczego wykluczone jest badanie prawidłowości konkursu, w szczególności nie jest możliwe przeprowadzenie dowodów na okoliczność bezstronności członków komisji konkursowej, a więc co do kwestii spornej, której konsekwencję stanowi przedmiotowa skarga.

Ponadto, w uzasadnieniu rada ignoruje uwagi skarżącego co do przedmiotu skargi, która w intencji skarżącego dotyczy zarzutu popełnienia przestępstwa poświadczenia nieprawdy przez Wiceburmistrza Miasta i Gminy Piaseczno. Poza tym, uzasadnienie zawiera argumentację co do charakteru tego przestępstwa, w kontekście tezy o prawidłowym postępowaniu Wiceburmistrza Miasta i Gminy Piaseczno. W uzasadnieniu sformułowano także polemiczny względem skarżącego wywód co do zasadności zarzutu popełnienia przestępstwa poświadczenia nieprawdy przez Wiceburmistrza Miasta i Gminy Piaseczno. W ten sposób rada wdaje się w materię, która nie należy do zakresu postępowania administracyjnego, o którym mowa w przepisach Działu VIII k.p.a. W tym stanie rzeczy przedmiotowe uzasadnienie zyskuje wymiar nieuprawnionej polemiki z podniesionym w skardze zarzutem kryminalnym.

W wyroku WSA w Bydgoszczy z dnia 5 kwietnia 2011 r. sygn. akt II SA/Bd 205/11, LEX nr 992776, stwierdzono, że w myśl art. 240 k.p.a., gdy skarga dotyczy sprawy, która nie podlega rozpatrzeniu według przepisów kodeksu (art. 3 § 1 i 2) albo nie należy do właściwości organów administracji publicznej, przepisy art. 233-239 stosuje się odpowiednio, z zastrzeżeniem, że w miejsce pozostałych przepisów kodeksu stosuje się przepisy

postępowania właściwego dla danej sprawy, którym w przypadku przywołanego orzeczenia było postępowanie cywilne. W uzasadnieniu tego orzeczenia, stwierdzono także, że 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 obowiązkiem organu administracji publicznej jest powiadomienie właściwego organu o uzyskaniu informacji o popełnieniu przestępstwa ściganego 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.). Podjęcie tego rodzaju kroków mieści się w zakresie kompetencji organów gminy oraz odpowiada właściwym rygorom procesowym. Do zadań rady gminy nie należy natomiast badanie słuszności odmowy wyjaśnienia zarzutu natury karnej przez inny organ gminy, względnie polemika z tym zarzutem, w ramach postępowania administracyjnego, o którym mowa w przepisach Działu VIII k.p.a.

Kwestia braku kompetencji jurysdykcyjnej organu gminy w sprawie wyjaśnienia, względnie odmowy wyjaśnienia przestępstwa fałszerstwa łączy się postanowieniem art. 7 i 163 Konstytucji RP w związku z art. 19 k.p.a. Rozstrzygnięcie merytoryczne w tej kwestii, dokonane w postępowaniu skargowym, stanowi niewątpliwie naruszenie konstytucyjnej zasady legalizmu. Teza o zasadności tego rodzaju rozstrzygnięcia jako pozostającego w zakresie właściwości organów gminy, nie znajduje oparcia w przepisach prawa.

W ocenie organu nadzoru uchwała Nr 261/XVII/2025 narusza art. 19 w związku z art. 229 pkt 3 oraz 240 k.p.a. W konsekwencji uchwała ta stanowi również naruszenie art. 7 i 163 Konstytucji RP.

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

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały, w części objętej rozstrzygnięciem, z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/