Warszawa, 16 czerwca 2021 r.



**WOJEWODA MAZOWIECKI**

WNP-I.4131.112.2021.MS

**Rada Miejska w Błoniu**

**ul. Rynek 6**

**05-870 Błonie**

# **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 2020 r. poz. 713, z późn, zm.)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXXI/271/21 Rady Miejskiej w Błoniu z dnia 17 maja 2021 r. w sprawie *zajęcia stanowiska i przekazania Skargi z dnia 27 kwietnia 2021 r.*

**Uzasadnienie**

Na sesji, która odbyła się 17 maja 2021 r. Rada Miejska w Błoniu podjęła uchwałę Nr XXXI/271/21 w sprawie *zajęcia stanowiska i przekazania Skargi z dnia 27 kwietnia 2021 r.*

Podstawę prawną niniejszej uchwały stanowią przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postepowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, z późn. zm.), zwanej dalej *kpa*, tj.:

- art. 229 pkt 1, zgodnie z którym *Jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, jest organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności:*

*rady gminy, rady powiatu i sejmiku województwa - wojewoda, a w zakresie spraw finansowych - regionalna izba obrachunkowa;*

- art. 231 § 1, zgodnie z którym *Jeżeli organ, który otrzymał skargę, nie jest właściwy do jej rozpatrzenia, obowiązany jest niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni, przekazać ją właściwemu organowi, zawiadamiając równocześnie o tym skarżącego, albo wskazać mu właściwy organ.*

Przedmiotem niniejszej uchwały jest zajęcie stanowiska organu stanowiącego w przedmiocie pisma Skarżącego z 27 kwietnia 2021 r. adresowanego na Radę Miejską w Błoniu, odnoszącego się do wymiaru podatku od nieruchomości i podatku rolnego oraz przekazanie tego pisma, w trybie art. 231 § 1 *kpa* Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi właściwemu w sprawie.

Jak wynika ze stanowiska Rady Miejskiej w Błoniu, stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały, pismo skarżącego z 27 kwietnia 2021 r. zawiera zarzuty pod adresem Rady Miejskiej w Błoniu, co do posiadanych przez nią uprawnień i prawa do *ustalania podatków, które dotyczą wolnych żywych Ludzi.*

Na wstępie należy podkreślić, iż organ nadzoru badając legalność przedmiotowej uchwały stwierdził, iż przekazanie pisma Skarżącego z 27 kwietnia 2021 r. do wojewody, na podstawie art. 231 § 1 *kpa* stanowi istotne naruszenie prawa.

W pierwszej kolejności organ nadzoru wskazuje, iż Rada Miejska w Błoniu zajmując stanowisko uchwałą Nr XXXI/271/21 w przedmiocie skargi z 27 kwietnia 2021 r. nie dokonała rzetelnej analizy jej treści pod względem merytorycznym. Treść merytoryczna skargi wskazuje bowiem na niezadowolenie Skarżącego z wymiaru łącznego zobowiązania pieniężnego w formie decyzji Nr FIN.31.27.1030078.1.2021 z 20 stycznia 2021 r. nałożonej na Skarżącego w zakresie podatku od nieruchomości oraz podatku rolnego.

Zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie gminnym przepisów rozdziału 10 nie stosuje się do decyzji indywidualnych w sprawach z zakresu administracji publicznej, wydawanych przez organy gmin, ich związków lub samorządowe kolegia odwoławcze. Kontrolę instancyjną w tym zakresie oraz nadzór pozainstancyjny i kontrolę sprawowaną przez sąd określają [przepisy](https://sip.lex.pl/#/search-hypertext/16793509_art(102)_1?pit=2021-06-15) odrębne (art. 102). Ustawodawca, jak należy domniemywać, miał na względzie wszelkie akty administracyjne, które można kwalifikować jako decyzje administracyjne, bez względu na to, w jakim trybie (Kodeksu postępowania administracyjnego czy innym) są podejmowane.

Stosowanie postanowień rozdziału 10 ustawy o samorządzie gminnym jest wyłączone wobec decyzji administracyjnych wydawanych przez organy gmin, organy związków gmin i samorządowe kolegia odwoławcze.

Decyzja Nr FIN.31.27.1030078.1.2021 z 20 stycznia 2021 r. została wydana przez Burmistrza Błonia na podstawie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2020 r. poz. 1325, z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1170, z późn. zm.). Zgodnie z Ordynacją podatkową, organem podatkowym, stosownie do swojej właściwości jest samorządowe kolegium odwoławcze – jako organ odwoławczy od decyzji wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starosty albo marszałka województwa (art. 13 § 1 pkt 3).

Ponadto, z podstawy prawnej wskazanej decyzji wynika, iż została ona wydana na podstawie uchwał Rady Miejskiej w Błoniu z dnia 9 listopada 2020 r., tj.:

- Nr XXV/218/20 w sprawie *określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości*,

- Nr XXV/220/20 w sprawie *obniżenia średniej ceny skupu żyta, przejmowanej jako podstawa obliczenia podatku rolnego na 2021 rok.*

Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym, organem właściwym w sprawach finansowych jest regionalna izba obrachunkowa (art. 86).

Należy pamiętać, iż organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). Prawo stanowi bowiem nie tylko kompetencję do działania, ale także powinno być źródłem nakazów i zakazów wyznaczających ramy prawne owego działania. Kompetencji do działania nie można domniemywać, konstruują ją przepisy o różnym charakterze (przepisy materialne, proceduralne, ustrojowe).

Realizacja spraw oddanych pod kompetencje gminy jest wyrazem jej samodzielności. Nie ma ona jednak charakteru arbitralnego i nieograniczonego – co konsekwentnie podkreśla się w judykaturze. W swoich działaniach gmina jest ograniczona przez Konstytucję, przepisy prawa wspólnotowego oraz akty rangi ustawowej i podustawowej. Jednocześnie zgodnie z art. 16 Konstytucji samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, przez co należy przyjąć, że nie posiada on własnych celów i interesów.

W postępowaniu skargowym obowiązuje zasada prowadzenia tego postępowania w ramach właściwości danego organu ustalonej stosownie do przedmiotu skargi. Zgodnie z art. 229 pkt 3 *kpa* organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jest rada gminy. Uprawnienie rady gminy do rozpatrzenia skargi na działalność organu wykonawczego gminy nie ma charakteru nieograniczonego. O tym, jak daleko sięgają kompetencje rady gminy w tym przedmiocie, decyduje przede wszystkim zakres przedmiotowy uregulowania objętego Rozdziałem 2 Działu VIII *kpa.* Na określenie tego zakresu składają się przesłanki pozytywne wskazane w art. 227 *kpa* oraz przesłanki negatywne, wynikające z art. 233 -236 *kpa*.

Natomiast stosownie do art. 233 *kpa* 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 w sprawie, w której toczy się postępowanie administracyjne skarga złożona przez stronę podlega rozpatrzeniu w toku postępowania, zgodnie z przepisami *kpa*, zaś skarga pochodząca od innych osób stanowi materiał, który organ prowadzący postępowanie powinien rozpatrzyć z urzędu (art. 234 *kpa*). Z kolei 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 (art. 235 *kpa*). Na podstawie art. 236 § 1 *kpa,* w przypadkach określonych w art. 233 i 234 *kpa* 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 *kpa* - organ właściwy do wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji albo do jej uchylenia lub zmiany. Przepis ten stanowi odstępstwo od reguły określonej w art. 229 *kpa* itym samym stanowi przykład przepisu szczególnego, odmiennie określającego właściwość organu do rozpatrzenia i załatwienia skargi i następnie transformacji takiej skargi w środek postępowania jurysdykcyjnego.

Ustawodawca przyjmuje zatem zasadę pierwszeństwa postępowania jurysdykcyjnego przed postępowaniem skargowym (M. Jaśkowska, A. Wróbel, Kodeks..., s. 1030). Postępowanie skargowe, jak czasami się przyjmuje, będzie miało charakter subsydiarny wobec postępowania jurysdykcyjnego (postanowienie NSA z 13 lipca 1983 r. sygn. akt II SA 593/83, ONSA 1983, nr 2, poz. 55). *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 Kodeksu postępowania nakładają obowiązek nadania czynności procesowej strony, choćby miała postać skargi powszechnej, odpowiedniego charakteru procesowego przyjętego w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego. 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 NSA z 28 kwietnia 2010 r. sygn. akt I OSK 209/10).

Konkludując powyższy wywód należy uznać, iż podejmując uchwałę Nr XXXI/271/21 z dnia 17 maja 2021 r. Rada Miejska w Błoniu naruszyła art. 231 § 1 *kpa* w ten sposób, iż nie dokonała rzetelnej analizy merytorycznej zarzutów przedłożonych w skardze z 27 kwietnia 2021 r. i tym samym scedowała na wojewodę obowiązek jej rozpatrzenia w trybie przepisów *kpa*.

Biorąc pod uwagę przedstawiony stan faktyczny oraz prawny, zasadne jest stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały, jako niezgodnej z przepisami prawa powszechnie obowiązującego.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

*Konstanty Radziwiłł*

*Wojewoda Mazowiecki*

/podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym

weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/