



**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 04 listopada 2024 r.

WP-I.4131.207.2024

### **Rada Gminy Jaktorów**

#### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr VI/50/2024 Rady Gminy Jaktorów z dnia 26 września 2024 r. w *sprawie rozpatrzenia skargi na działanie Wójta Gminy Jaktorów.*

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 26 września 2024 r. Rada Gminy Jaktorów podjęła uchwałę Nr VI/50/2024 w *sprawie rozpatrzenia skargi na działanie Wójta Gminy Jaktorów.* Uchwała wpłynęła do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie w dniu 9 października 2024 r. W podstawie prawnej uchwały Rada Gminy Jaktorów wskazała przepis art. 229 pkt 3 i art. 237 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572), zwanej dalej: „k.p.a.” oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 18b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465), zwanej dalej: „u.s.g”.

W świetle 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. Z kolei, zgodnie z 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 (burmistrza lub prezydenta miasta) i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem spraw należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, jest rada gminy.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Jaktorów rozpatrzyła skargę na działalność Wójta Gminy Jaktorów i uznała ją za bezzasadną. Z § 1 uchwały wynika, że przedmiotem skargi były zastrzeżenia dotyczące sposobu prowadzenia postępowania administracyjnego oraz opóźnienia w wydaniu decyzji o warunkach zabudowy dla nieruchomości, będącej własnością Skarżącego. Tymczasem Skarżący w piśmie z dnia 30 sierpnia 2024 r., skierowanym do Rady Gminy Jaktorów, podniósł następujące zarzuty wobec Wójta Gminy:

- 1) przyczynienie się do powstania strat w majątku Gminy Jaktorów poprzez prowadzenie postępowań administracyjnych w sposób skutkujący prawomocnym wymierzeniem Wójtowi Gminy Jaktorów grzywien w łącznej kwocie 3000 zł, konieczności zwrotu kosztów postępowania sądowego w łącznej kwocie 300 zł oraz nieznanymi skarżącemu kosztów przedłużających się postępowań administracyjnych i kosztów zastępstwa procesowego;
- 2) narażenie Gminy Jaktorów na ryzyko strat potencjalnie w wysokości kilkudziesięciu tysięcy złotych poprzez, zagrożone karą w wysokości 500 zł za dzień opóźnienia, opóźnienie w wydaniu decyzji o warunkach zabudowy;
- 3) doprowadzenie do wielokrotnego stwierdzenia beczynności Wójta Gminy Jaktorów przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie i Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w tym stwierdzenia przypadku beczynności z rażącym naruszeniem prawa;
- 4) wielokrotne wydawanie rozstrzygnięć bez adekwatnego uzasadnienia oraz ignorowanie uwag organu II instancji;
- 5) niekonsekwencję i arbitralność przy wyznaczaniu linii zabudowy;
- 6) lakoniczne odpowiedzi na odwołania, zażalenia i skargi;
- 7) wielokrotną wysyłkę oryginalnych akt w sytuacjach zobowiązujących organ do wysłania wyłącznie niezbędnych odpisów;
- 8) nieuprzejmość pracowników prowadzących postępowania administracyjne.

W istocie część zarzutów Skarżącego tj. pkt 2, 4, 5 i 6 skargi dotyczyła postępowań administracyjnych w sprawie o wydanie decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie budynku mieszkalnego jednorodzinnego, w których Skarżący jest stroną bądź postępowań wпадkowych i sądowych zainicjonowanych przez Skarżącego, w związku z brakiem ostatecznej decyzji organu ustalającej warunki zabudowy (wnioski o udostępnienie akt sprawy, wniosek z art. 113 § 2 k.p.a. tj. żądanie strony wyjaśnienia przez organ wątpliwości co do treści decyzji, ponaglenia do SKO dotyczące nierozpatrzenia przez wójta skierowanych do niego wniosków, skargi na beczynność wójta do WSA, wnioski do WSA o wymierzenie grzywny wójtowi za nieprzekazanie w terminie skarg wraz z aktami spraw do sądu).

Skarżący w piśmie z dnia 30 sierpnia 2024 r. skierowanym do Rady Gminy Jaktorów podnosił „nienależyte wykonywanie zadań” przez Wójta w przedstawionych sprawach w których był on stroną (w postępowaniach administracyjnych i w postępowaniach sądowych) i żądał rozpoznania przez Radę Gminy pisma w trybie art. 227 i 239 k.p.a. (skarga na organ wykonawczy gminy). Jednakże zarzuty: „*wydawania rozstrzygnięć bez adekwatnego uzasadnienia oraz ignorowanie uwag organu II instancji*”, „*braku konsekwencji i arbitralność przy wyznaczeniu linii zabudowy*”, „*lakonicznych odpowiedzi w pismach organu*” i „*zagrożonego karą opóźnienia w wydaniu decyzji o warunkach zabudowy*” odnoszą się do postępowań administracyjnych zainicjowanych przez Skarżącego. Mimo wyraźnego żądania przez Skarżącego rozpoznania sprawy w trybie skargowym, Rada Gminy Jaktorów powinna w tej części skargi uznać się za organ niewłaściwy do jej rozpatrzenia. Dodatkowo należy zauważyć, że uzasadnienie kwestionowanej uchwały nie zawiera żadnych ustaleń organu w zakresie ww. zarzutów, dlatego nie można zweryfikować przyczyny do uznania skargi, w tej części, jako bezzasadnej.

Zgodnie z k.p.a. postępowanie skargowe ma charakter jednoinstancyjny i 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 i wnioski pomyślane zostały jako swoiste uzupełnienie postępowania administracyjnego. W przypadku zbiegu postępowania uproszczonego i jurysdykcyjnego, postępowanie kończące się wydaniem decyzji administracyjnej ma pierwszeństwo przed postępowaniem skargowo – wnioskowym. Regulacje k.p.a. przewidują odstępstwo od rozpatrzenia skargi na podstawie art. 229 k.p.a. Odstępstwo to dotyczy spraw załatwianych w trybie postępowania administracyjnego. W sytuacji wystąpienia przesłanek negatywnych (wyłączających tryb postępowania skargowego), określonych w art. 233, 234, 235 k.p.a., organy, do których skarga wpłynęła, obowiązane są do uznania pierwszeństwa postępowania jurysdykcyjnego. Na mocy art. 234 § 1 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. Natomiast zgodnie z art. 235 § 1 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. Subsydiarność postępowania oznacza, że wszczęcie postępowania skargowego jako odrębnego następuje jedynie w przypadku, gdy sprawa, której skarga dotyczy, nie jest ani nie może być przedmiotem jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego. Zatem w sprawach należących do materii postępowania jurysdykcyjnego, w systemie prawa polskiego został przewidziany tok instancji administracyjnej oraz określone

zostały środki kontroli instancyjnej, które przysługują stronie tego postępowania. W konsekwencji wniesienie skargi w toku postępowania administracyjnego albo po jego zakończeniu nie powinno prowadzić do uruchomienia odrębnego postępowania uproszczonego przez organ stanowiący gminy. Postępowanie jurysdykcyjne kończące się wydaniem decyzji administracyjnej ma bowiem pierwszeństwo przed postępowaniem skargowym.

Konkludując powyższe, Rada Gminy Jaktorów zajęła stanowisko w uchwale, zgodnie z którym przedmiotowa skarga w całości jest bezzasadna, pomimo iż w zakresie zarzutów ściśle związanych z prowadzonymi postępowaniami administracyjnymi Rada nie była organem właściwym do rozpoznania skargi.

Ponadto, Rada Gminy Jaktorów w kwestionowanej uchwale zajęła się kwestią jednego z wielu załączonych do skargi z dnia 30 sierpnia 2024 r. rozstrzygnięć WSA w Warszawie, w którym sąd stwierdził, że Wójt Gminy Jaktorów dopuścił się bezczynności. Tymczasem z treści skargi (pkt 1 i 3) i załączonych do niej wyroków i orzeczeń SKO wynika, że bezczynność Wójta nie dotyczyła jednej sprawy, ale kilku. Skoro Rada Gminy rozpatrywała zarzut „*przyczynienia się do powstania strat w majątku Gminy Jaktorów*” poprzez prowadzenie postępowań w sposób skutkujący wymierzeniem Wójtowi Gminy kilku grzywien o łącznej wysokości 3000 zł i kosztów postępowań sądowych obciążających budżet Gminy, powinna ona rzetelnie zbadać sprawę i przeanalizować, czy zarzut Skarżącego jest uzasadniony, czy też nie. W tej części uzasadnienie do uchwały nie koresponduje z podniesionym przez Skarżącego zarzutem.

Postępowanie skargowe ukierunkowane jest na sposób działania organu lub pracownika organu, mający na celu ujawnienie zarzucanych nieprawidłowości i ich ocenę przez organ wyznaczony przepisami k.p.a. (wyrok NSA z 29 kwietnia 2020 r. sygn. akt I OSK 379/20). Postępowanie skargowe cechuje się tym, iż nie ma w nim stron postępowania, nie wydaje się rozstrzygnięć adresowanych do skarżącego, jedynie zawiadamia się go o czynnościach wewnętrznych, zmierzających do wyjaśnienia okoliczności podniesionych w skardze. 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 przekonujących 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. Zawarcie w uzasadnieniu uchwały rozpatrującej skargę na organ wykonawczy gminy wyczerpującego i prawidłowego uzasadnienia faktycznego i prawnego jest obowiązkiem rady gminy.

Na marginesie organ nadzoru wskazuje, że Rada Gminy Jaktorów w uzasadnieniu kwestionowanej uchwały nie odniosła się do zarzutu określonego w pkt 7 skargi. Rada Gminy analizując powołany zarzut winna ustalić, czy podlega on rozpatrzeniu, jako skarga na Wójta, czy na pracownika Urzędu i tym samym skutkuje zmianą właściwości organu (rozpoznaniem skargi przez przełożonego służbowego tegoż pracownika). Kolejny pominięty przez Radę Gminy Jaktorów zarzut skargi odnosił się do działania pracownika, którego podpis widniał pod pismem, stanowiącym odpowiedź na wniosek Skarżącego o wyjaśnienie treści wydanej przez Wójta decyzji administracyjnej (pkt 8 skargi). W tej części skarga, w ocenie organu nadzoru, powinna zostać zakwalifikowana, jako skarga na pracownika Urzędu, co implikuje brak właściwości organu stanowiącego. W świetle art. 231 § 1 k.p.a. organ niewłaściwy w sprawie niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni, powinien przekazać skargę organowi właściwemu, zawiadamiając równocześnie o tym skarżącego, albo wskazać mu właściwy organ.

Treść uchwały i jej uzasadnienia powinna być adekwatna do zakresu przedmiotowego rozpoznawanej skargi. Przez zakres skargi należy rozumieć wszystko to na co skarga może być skierowana, tzn. w stosunku do jakiej sytuacji prawnej lub faktycznej można zgodnie z obowiązującym prawem odnieść skargę (J. Lang, Struktura prawna skargi w prawie administracyjnym, Wrocław 1972, s. 68). Jeżeli skarga zawierała kilka odrębnych zarzutów, każdy z nich powinien zostać rozpatrzony osobno, a rezultat ustaleń organu powinien znaleźć się w uzasadnieniu uchwały. Jeżeli część zarzutów skargi nie podlegała rozpoznaniu przez radę gminy, w tym zakresie organ rozpatrujący skargę jest obowiązany do uznania się za niewłaściwy w sprawie. Ponadto stanowisko wynikające z treści uchwały powinno być spójne z jej uzasadnieniem.

Mając powyższe na uwadze, uchwała Rady Gminy Jaktorów Nr VI/50/2024 istotnie narusza art. 229 pkt 3, art. 231, art. 234 i 235 w związku z art. 236 oraz 238 § 1 k.p.a. , bowiem organ błędnie uznał się za właściwy w sprawie w odniesieniu wszystkich zarzutów skargi, nie

ustosunkował się do wszystkich podniesionych przez Skarżącego zarzutów, a zarazem nie sformułował prawidłowego uzasadnienia faktycznego i prawnego na okoliczność uznania skargi za bezzasadną.

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 wydał skarżone orzeczenie.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

*Mariusz Frankowski*

/podpisano kwalifikowanym  
podpisem elektronicznym/