



Warszawa, 27 czerwca 2022 r.

WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-I.4131.142.2022

Rada Gminy Prażmów
ul. Piotra Czołchańskiego 1
05-505 Prażmów

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 2022 r. poz. 559, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XL.466.2022 Rady Gminy Prażmów z dnia 27 maja 2022 r. *w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność Wójta Gminy Prażmów* w zakresie § 1 ust. 1 pkt 1.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się 27 maja 2022 r. Rada Gminy Prażmów podjęła uchwałę Nr XL.466.2022 *w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność Wójta Gminy Prażmów*.

Podstawę prawną do podjęcia uchwały stanowił art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy o samorządzie gminnym, zwanej dalej „u.s.g.”.

Na wstępie należy wskazać, że co do zasady uchwała w sprawie rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności wójta winna być rozpatrywana na podstawie art. 229 pkt 3 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, z późn. zm.), zwanej dalej „k.p.a.”. Jednocześnie wyjaśniam, że w wyroku z dnia 20 lipca 2012 r. sygn. akt I OSK 843/12 NSA stwierdził, że samo powołanie niewłaściwej podstawie prawnej przez organ samorządu terytorialnego nie jest uchybieniem tej rangi, które zawsze musi prowadzić do stwierdzenia nieważności takiej uchwały albo stwierdzenia, że została wydana z naruszeniem prawa.

Należy podkreślić, że w postępowaniu skargowym obowiązuje zasada prowadzenia tego postępowania w ramach właściwości danego organu ustalonej stosownie do przedmiotu skargi. Zgodnie z art. 229 pkt 3 k.p.a. 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 k.p.a. 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.

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. Zgodnie z art. 229 pkt 3 k.p.a. organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jest rada gminy. Natomiast 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. 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 (art. 234 k.p.a.). 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 k.p.a.). 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 odmiennie określającego właściwość organu do rozpatrzenia i załatwienia skargi i następstwem 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 stronie 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).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy, należy stwierdzić, że Rada Gminy Prażmów nie była właściwa do rozpatrzenia skargi w sprawie niezachowania terminów w postępowaniu administracyjnym i uznania jej za zasadną (§ 1 ust. 1 pkt 1 ww. uchwały). Jak wynika z załączonego do uchwały uzasadnienia, rozpatrywana skarga dotyczyła „ewentualnego zaniedbania lub nienależytego wykonywania, a także przewlekłego załatwiania sprawy przez pracowników Urzędu Gminy, którzy bezpośrednio wykonują czynności w sprawie”.

Wskazać należy, że zgodnie z przepisami u.s.g. wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy, przy czym organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta w drodze zarządzenia, zaś wójt jest kierownikiem urzędu i wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (art. 33 u.s.g.). Mając także na uwadze przepisy ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 530) wskazać należy, że jedynie wójt sprawuje władztwo organizacyjne nad aparatem pomocniczym organu gminy, określone przez ustawodawcę jako kierownictwo (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 kwietnia 2016 r. sygn. akt IV SA/GI 794/15, wyrok WSA w Lublinie z dnia 8 marca 2016 r. sygn. akt III SA/Lu 1366/15, wyrok WSA w Lublinie z dnia 5 lutego 2015 r. sygn. akt III SA/Lu 647/14).

Zatem uregulowanie obowiązków pracowników urzędu gminy, w tym w zakresie rozpatrywania spraw z zachowaniem przez nich terminów, należy do kompetencji wójta. „Tylko zatem kierownik urzędu jest uprawniony do nakładania obowiązków i zadań na pracowników urzędu. Uprawnień takich nie posiada natomiast rada gminy” (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 kwietnia 2016 r. sygn. akt IV SA/GI 794/15, wyrok WSA w Lublinie z dnia 8 marca 2016 r. sygn.

akt III SA/Lu 1366/15, wyrok WSA w Lublinie z dnia 5 lutego 2015 r. sygn. akt III SA/Lu 647/14, wyrok WSA w Łodzi z dnia 9 marca 2016 r. sygn. akt III SA/Łd 1273/15).

Ponadto jak wynika z uzasadnienia do niniejszej uchwały sprawa dotyczyła wydanej przez Wójta Gminy Prażmów decyzji z dnia 2 października 2020 r. w przedmiocie umorzenia postępowania administracyjnego jako bezprzedmiotowego, która następnie została uchylona przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie oraz przekazana do ponownego rozpatrzenia przez Wójta „w formie nowej decyzji”.

W świetle powyższego właściwość organu **winna zostać ustalona na podstawie art. 236 k.p.a., który stanowi odstępstwo od reguły określonej w art. 229 k.p.a. i jest przykładem przepisu szczególnego, odmiennie określającego właściwość organu do rozpatrzenia i załatwienia skargi, jako następstwa transformacji takiej skargi w środek postępowania jurysdykcyjnego.** W związku z tym organ, który otrzymał skargę odpowiadającą warunkom z art. 233–235 k.p.a., powinien przekazać ją niezwłocznie, a najpóźniej w terminie 7 dni, organowi właściwemu, zawiadamiając jednocześnie o tym skarżącego, albo wskazać mu właściwy organ (art. 231 k.p.a.).

Tym samym, Rada Gminy Prażmów dokonując w podjętej uchwale oceny zasadności niezachowania terminów w toczącym się postępowaniu administracyjnym i uznając skargę za zasadną, przekroczyła zakres swoich uprawnień.

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.

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

Konstanty Radziwiłł
Wojewoda Mazowiecki

/podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym
weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/