



LEX-I.4131. 161 .2014.AJS

**Rada Gminy  
Michałowice  
ul. Aleja Powstańców Warszawy 1  
05-816 Michałowice**

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r. poz. 594, 645, 1318 oraz z 2014 r. poz. 379 i 1072)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Rady Gminy Michałowice z dnia 4 listopada 2014 r. Nr XLII/416/2014 w sprawie rozpatrzenia skargi na łamanie prawa przez Wójta Gminy Michałowice.

### **Uzasadnienie**

Rada Gminy Michałowice w dniu 4 listopada 2014 r. podjęła uchwałę Nr XLII/416/2014 w sprawie rozpatrzenia skargi na łamanie prawa przez Wójta Gminy Michałowice.

Podstawę prawną do wydania uchwały stanowił art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 229 pkt 3 i 238 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2013 r. poz. 267, z późn. zm.).

Jak wynika z uzasadnienia do uchwały Nr XLII/416/2014 skarga dotyczyła łamania „prawa przez Wójta Gminy Michałowice to znaczy przepisów Ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz Ustawy ordynacja podatkowa”. Nadto w uzasadnieniu do uchwały stwierdzono: „W związku z brakiem możliwości wyegzekwowania od Pani ... złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za nieruchomość położoną w Michałowicach przy ul. ..., organ podatkowy wszczął postępowanie w sprawie określenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W badanej sprawie została wydana decyzja nr 313.1.2014 z 24 stycznia 2014 r. określająca wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Pani ... od powyższej decyzji wniosła odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie. W dniu 9 września 2014 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze decyzją nr KOA 650/Ni/14 uchyliło w całości zaskarżoną decyzję i przekazało sprawę organowi I instancji do ponownego rozpatrzenia, zarzucając jedyne uchybienie w postaci braku postanowienia o wszczęciu postępowania z urzędu.”.

Rada Gminy Michałowice, uznając skargę Zainteresowanej za skargę wniesioną w trybie Działu VIII k.p.a., rozpatrzyła skargę uznając ją za niezasadną.

Płynące z przepisu art. 229 pkt 3 k.p.a. uprawnienie rady gminy do rozpatrzenia skargi obywatela 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.

Wyjaśniam, że na podstawie art. 227 k.p.a. przedmiotem skargi może być w szczególności zaniechanie 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 wniosek, o którym mowa w Dziale VIII k.p.a. ma na celu "ulepszenie istniejącego stanu rzeczy" (J. Starościak (w:) E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks...*, s. 314). W szczególności może się on odnosić do ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności.

Stosownie do regulacji k.p.a. postępowanie skargowe ma charakter uproszczony. Jest ono odrębne od postępowania jurysdykcyjnego (wyraźnic 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. Uproszczenie postępowania skargowego wyraża się w tym, że nie ma w nim stron postępowania, nie wydaje się rozstrzygnięć adresowanych do skarżącego (wnioskodawcy), a tylko zawiadamia się go o swoich działaniach wewnętrznych zmierzających do wyjaśnienia okoliczności będących przyczynami skargi, nie ma toku instancji ani środków zaskarżenia. Obowiązuje jednak zasada prowadzenia tego postępowania w ramach właściwości danego organu ustalonej stosownie do przedmiotu skargi z zachowaniem obiektywizmu i obowiązkiem wszechstronnego wyjaśnienia sprawy będącej przyczyną skargi.

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.

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 w sprawie, w której toczy się postępowanie administracyjne: skarga złożona przez stronę podlega rozpatrzeniu w toku postępowania, zgodnie z przepisami kodeksu, 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 uchylecia lub zmiany (art. 235 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 uchylecia 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 (por. post. NSA z dnia 13 lipca 1983 r., 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 dnia 28 kwietnia 2010 r. sygn. akt I OSK 209/10).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy, należy stwierdzić, że Rada Gminy Michałowice nie była organem właściwym do rozpatrzenia skargi Zainteresowanej, a zatem stwierdzenie nieważności uchwały Rady Gminy Michałowice z dnia 4 listopada 2014 r. Nr XLII/416/2014 w sprawie rozpatrzenia skargi na łamanie prawa przez Wójta Gminy Michałowice jest w pełni uzasadnione.

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 z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

*Z polecenia*

WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY  
WARSZAWA  
Wiceprezesa Michałowicki