



LEX-I.4131. 199 .2015.AJS

**Rada Gminy Brwinów**  
**ul. Grodziska 12**  
**05-840 Brwinów**

### **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 i 1318, z 2014 r. poz. 379 i 1072 oraz z 2015 r. poz. 1045)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Rady Miejskiej w Brwinowie z dnia 4 września 2015 r. Nr XV.133.2015 w sprawie rozpatrzenia skargi na bezczynność i niedopełnienie obowiązków przez Burmistrza Gminy Brwinów.

### **Uzasadnienie**

Rada Miejska w Brwinowie w dniu 4 września 2015 r. podjęła uchwałę Nr XV.133.2015 w sprawie rozpatrzenia skargi na bezczynność i niedopełnienie obowiązków przez Burmistrza Gminy Brwinów.

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

Jak wynika z uzasadnienia do uchwały Nr XV.133.2015 w dniu 10 sierpnia 2015 r. złożona została skarga na bezczynność i niedopełnienie obowiązków przez Burmistrza Gminy Brwinów w sprawie uciążliwości wynikającej z funkcjonowania fermy drobiu. Nadto z uzasadnienia do uchwały jednoznacznie wynika, że: „...przed Burmistrzem Gminy Brwinów toczy się obecnie postępowanie administracyjne w sprawie negatywnego oddziaływania w/w fermy na środowisko, będącego efektem przekroczenia stężenia amoniaku w powietrzu wokół fermy oraz przekroczenia obowiązujących norm hałasu przez znajdującą się na fermie instalację odpowietrzającą. Mając jednak na uwadze, iż w stosunku do części budynku fermy, w którym znajdują się wytwarzające hałas wentylatory toczy się równoległe postępowanie administracyjne przed PINB w Pruszkowie oraz WINB w Warszawie mające za przedmiot rozbiórkę części budynku fermy, postanowieniem z dnia 20 czerwca 2012 r. znak OSR.7625/06/48/10/11/2012 Burmistrz Gminy Brwinów stosownie do art. 97 § 1 pkt. 4 kpa zawiesił postępowanie administracyjne do czasu zakończenia sprawy dotyczącej rozbiórki. Na postanowienie to żadna ze stron postępowania nie złożyła zażalenia.”.

Rada Miejska w Brwinowie, uznając skargę na Burmistrza Gminy Brwinów za skargę wniesioną w trybie Działu VIII k.p.a., rozpatrzyła skargę uznając ją za bezzasadną.

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 (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. 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 uchylenia lub zmiany (art. 235 k.p.a.). Na podstawie art. 236 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 (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 stronie, 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 Miejska w Brwinowie nie była organem właściwym do rozpatrzenia skargi, a zatem stwierdzenie nieważności uchwały z dnia 4 września 2015 r. Nr XV.133.2015 w sprawie rozpatrzenia skargi na bezczynność i niedopełnienie obowiązków przez Burmistrza Gminy Brwinów 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.

WOJEWODA MAZOWIECKI  
  
Jacek Kozłowski

