



## WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX. I. 4131.2015.JJ

Warszawa, dnia 8 stycznia 2016 r.

**Rada Miejska w Wołominie**  
**ul. Ogrodowa 4**  
**05 – 200 Wołomin**

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust.1 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym ( Dz. U. z 2015 r. poz. 1515, z późn. zm.)

### **stwierdzam nieważność**

*uchwały Nr XIII -152/2015 Rady Miejskiej w Wołominie z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie uznania się Rady Miejskiej w Wołominie za niewłaściwą do rozpatrzenia skargi i przekazania jej do rozpatrzenia zgodnie z właściwością.*

### **Uzasadnienie**

Powyższą uchwałą wydaną, na podstawie art. 229 pkt 3 k.p.a., Rada Miejska w Wołominie uznała się za niewłaściwą i przekazała skargę Pani Ewy Sawickiej z dnia 28 września 2015 r. na działalność Burmistrza Wołomina do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego za pośrednictwem organu nadzoru uznając, że w sprawie ze skargi Gminy na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 19 października 2015 r., znak LEX.I.4131.223.2015.JJ toczy się postępowanie administracyjne, o którym mowa w art. 233 k.p.a. Wojewoda Mazowiecki powołanym rozstrzygnięciem nadzorczym stwierdził nieważność zarządzenia Burmistrza Nr 232/2015 z dnia 19 sierpnia 2015 r. o odwołaniu ze stanowiska Dyrektora Zespołu Szkół Nr 5 w Wołominie, Pani Agnieszki Ludwin.

Organ nadzoru badając legalność przedmiotowej uchwały stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa tj. art. 233 k.p.a., art. 234 pkt 2 k.p.a. w zw. z art. 229 pkt 3 i art.231 k.p.a. W ocenie organu nadzoru, postępowanie uregulowane w rozdziale 10 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym „Nadzór nad działalnością gminną”, nie jest postępowaniem administracyjnym w rozumieniu powołanego przepisu art. 233 k.p.a. ani też nie dotyczy skargi w sprawie indywidualnej, która nie była i nie jest przedmiotem postępowania administracyjnego, w trakcie którego organ administracji publicznej rozstrzyga indywidualną sprawę w drodze decyzji administracyjnej. Wprawdzie do postępowania nadzorczego na podstawie art. 91 ust.5 ustawy o samorządzie gminnym, przepisy kodeksu administracyjnego stosuje się odpowiednio, ale nie oznacza to, że sprawy w których organ nadzoru prowadzi postępowanie nadzorcze dotyczące stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia gminy organ ten rozstrzyga w formie decyzji



administracyjnej, od której służy odwołanie (art.127 § 1 k.p.a.). Zgodnie z art. 91 ust.3 ustawy o samorządzie gminnym, organ nadzoru wydaje rozstrzygnięcie nadzorcze. Rozstrzygnięcie nadzorcze nie jest decyzją administracyjną. Jak wynika z tezy wyroku NSA z dnia 27 czerwca 2008 r., II OSK 447/06, LEX nr 265705 wynika, że „Z zasady odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. (art.91 ust.5 u. s. g.) nie wynika, że rozstrzygnięcie nadzorcze jest decyzją administracyjną. Przedmiotem rozstrzygnięcia nie jest werdykt w sprawie indywidualnej z zakresu administracji, lecz orzeczenie o zgodności lub sprzeczności z prawem uchwał organów gminy. Zatem stosowanie odpowiednio Kodeksu postępowania administracyjnego należy rozumieć jako unormowanie pomocnicze wszędzie tam, gdzie ustawa o samorządzie gminnym nie normuje cech rozstrzygnięcia nadzorczego oraz zasad i trybu postępowania nadzorczego”. Rozstrzygnięciem nadzorczym, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały lub zarządzenia organu gminy, mając na uwadze sprzeczność tych aktów z prawem (art.91 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym).

Przepis art. 229 pkt 3 k.p.a. ustanawia radę gminy jako właściwą do rozpatrzenia skargi obywatela na działalność organu wykonawczego gminy w tym przypadku Burmistrza Miasta Wołomin. 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 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.

O tym, czy pismo jest skargą albo wnioskiem, decyduje treść pisma, a nie jego forma zewnętrzna (art. 222 k.p.a.). W ocenie organu nadzoru, z pisma kierowanego przez Panią Ewę Sawicką, do Przewodniczącego Rady Miasta Wołomin z dnia 28 09.2015 r., wprost wynika, że dotyczy ono działalności Burmistrza Miasta Wołomina w związku z podjętymi przez niego działaniami w sprawie odwołania Pani Agnieszki Ludwin z funkcji, Dyrektora Zespołu Szkół Nr 5 w Wołominie w dniu 19 sierpnia 2015 r. przed rozpoczynającym się nowym rokiem szkolnym. Wojewoda Mazowiecki rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 19 października 2015 r. znak LEX.I.4131.223.2015.JJ stwierdził nieważność powyższego zarządzenia. Tak jak wskazano wyżej, nie oznacza to, że wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego powoduje, że w sprawie tej toczy się postępowanie administracyjne, o którym mowa w art.233 k.p.a., a organem właściwym jest organ wymieniony w art. 236 k.p.a. Rada Miejska w Wołominie naruszyła wymienione przepisy w sposób istotny, gdyż uznała, że postępowanie nadzorcze jest postępowaniem administracyjnym o którym mowa w art.233, art.234, art. 236 k.p.a. Przekazując sprawę, w której Rada Miejska w Wołominie była właściwa na podstawie art.229 pkt 3 k.p.a., Rada naruszyła także przepis art. 231 k.p.a. w związku z art.222 k.p.a.

Stosownie do regulacji k.p.a. zawartej w dziale VIII, 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 zaskarżania. 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.). 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 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 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 dnia 28 kwietnia 2010 r. sygn. akt I OSK 209/10).*

W świetle powyższych ustaleń wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego 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, iż rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Siniera