

Projekt

z dnia 11 grudnia 2025 r.
Zatwierdzony przez

**UCHWAŁA NR
RADY GMINY DĘBE WIELKIE**

z dnia 18 grudnia 2025 r.

**w sprawie ponownego rozpatrzenia skargi na działalność Wójta Gminy
Dębe Wielkie.**

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2025 r., poz. 1153) oraz art. 229 § 3, w zw. z art. 239 § 1 w związku z art. 236 § 1 i 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz. U. z 2024 r., poz. 572 z późn.zm) uchwala się, co następuje:

§ 1. Rada Gminy Dębe Wielkie, po rozpatrzeniu skargi z dnia 27 lutego 2025 r. na działalność Wójta Gminy Dębe Wielkie podtrzymuje rozstrzygnięcie wyrażone w uchwale nr ZO.XV.0007.136.2025 Rady Gminy Dębe Wielkie z dnia 28 sierpnia 2025 r. i jednocześnie postanawia rozpatrzyć skargę zgodnie z uzasadnieniem stanowiącym załącznik do niniejszej uchwały.

§ 2. Uzasadnienie stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

§ 3. Niniejszą uchwałę wraz z uzasadnieniem przekazuje się Skarżącemu.

§ 4. Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Rady Gminy Dębe Wielkie.

§ 5. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady
Gminy Dębe Wielkie

**Mirosław
Sylwester Siwik**

Załącznik do uchwały Nr
Rady Gminy Dębe Wielkie
z dnia 18 grudnia 2025 r.

Uzasadnienie

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Siedlcach (dalej jako SKO) pismem z dnia 13 listopada 2025 r., zwróciło przekazaną przez Radę Gminy Dębe Wielkie, na mocy uchwały nr ZO.XV.0007.136.2025 Rady Gminy Dębe Wielkie z dnia 28 sierpnia 2025 r. skargę z dnia 27 lutego 2025 r. na działalność Wójta Gminy Dębe Wielkie w zakresie nienależytego wykonywania zadań przez Wójta Gminy Dębe Wielkie, naruszenia praworządności, a także przewlekłego prowadzenia sprawy. W uzasadnieniu swojego stanowiska SKO wskazało, że skarga wpłynęła 17 września 2025 r. od Przewodniczącego Rady Gminy Dębe Wielkie. W dniu 20 października 2025 r. na wezwanie SKO wpłynęły od Wójta Gminy Dębe Wielkie akta zakończonego postępowania nr SR.6731.1.2022 dotyczące zakończonego postępowania w części dotyczącej postępowania zakończonego decyzją ostateczną dotyczącą zmiany zagospodarowania terenu bez uzyskania decyzji o warunkach zabudowy na działce nr 351 i części działki o nr 352, położonych w miejscowości Walercin, gmina Dębe Wielkie w związku z wydaną przez Wójta Gminy Dębe Wielkie decyzją znak SR.6731.1.2022 z dnia 28 listopada 2023 r. Następnie, w piśmie z dnia 4 listopada 2025 r., na wezwanie SKO do zajęcia stanowiska Skarżący poinformował, że Sąd Rejonowy w Mińsku Mazowieckim ma zdecydować o wszczęciu śledztwa w sprawie udziału Wójta Gminy Dębe Wielkie w składowaniu odpadów wbrew przepisom we wsi Walercin oraz że w dniu 1 lipca 2025 r. oskarżony dobrowolnie poddał się karze. Ponadto wskazał, że na obecnym etapie nie może udzielić więcej informacji poza pismem Sądu Rejonowego z dnia 23.05.2025 r., pismem Urzędu Marszałkowskiego z dnia 29.05.2025 r. oraz drugą skargą na Wójta Gminy Dębe Wielkie z dnia 15.05.2025 r.

Przewodniczący Rady Gminy Dębe Wielkie skierował skargę do Komisji Skarg Wniosków i Petycji celem rozpatrzenia zarzutów.

Komisja Skarg Wniosków i Petycji po zapoznaniu się z przekazaną skargą, wyjaśnieniami SKO zawartymi piśmie z dnia 13 listopada 2025 r. nie dopatrzyła się zmiany stanu prawnego oraz nowych okoliczności. W związku z powyższym należało podtrzymać rozstrzygnięcie Rady Gminy Dębe Wielkie wyrażone w uchwale nr ZO.XV.0007.136.2025 Rady Gminy Dębe Wielkie z dnia 28 sierpnia 2025 r. w części dotyczącej uznania się za organ niewłaściwy do rozpatrzenia skargi zwróconej przez SKO na działalność Wójta Gminy Dębe Wielkie w sprawie zakończonego postępowania administracyjnego dot. zmiany zagospodarowania terenu bez uzyskania decyzji o warunkach zabudowy, przewlekłego prowadzenia postępowania administracyjnego, a zatem w zakresie konkretnej sprawy administracyjnej.

Przepisy powszechnie obowiązującego prawa dotyczące postępowania skargowego uregulowanego w Dziale VIII Kodeksu postępowania administracyjnego nie wskazują rady gminy jako organu właściwego do rozpatrywania skargi w sprawach toczących się postępowań administracyjnych (art. 234 pkt 1 i 2 Kpa) lub zakończonych postępowań administracyjnych decyzją ostateczną (art. 235 § 1 Kpa). Sprawa administracyjna, której dotyczy skarga (SR.6731.1.2022) zakończyła się, a decyzja z dnia 28 listopada 2023 r. stała się ostateczna.

Zgodnie z art. 235 § 1 Kpa „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, które może być uwzględnione, z zastrzeżeniem art. 16 § 1 zdanie drugie.”. Zgodnie z ugruntowanym poglądem doktryny i orzecznictwa sądów administracyjnych przepis art. 235 § 1 Kpa „nakazuje organowi zakwalifikowanie skargi dotyczącej sprawy zakończonej wydaniem decyzji ostatecznej jako żądanie wznowienia postępowania lub jako żądanie stwierdzenia nieważności decyzji albo jej uchylenia lub zmiany. Wynika stąd przede wszystkim wniosek, że organ rozpatrujący skargę w tego rodzaju sytuacji procesowej nie może potraktować skargi w inny sposób niż wskazany w tym przepisie. Sposób postępowania jest uzależniony od zarzutów sformułowanych w skardze. Skarga wniesiona przez podmiot będący stroną w sprawie spowoduje wszczęcie odpowiedniego postępowania na wniosek autora skargi, w przypadku zaś złożenia skargi przez podmiot niebędący stroną organ jest zobowiązany do wszczęcia odpowiedniego postępowania z urzędu.” (tak komentarz do art. 235 Kpa Przybysz Piotr Marek, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany, opubl. LEX/el. 2025).

Powyższą wykładnię potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych; i tak Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 24 maja 2018 r., II OSK 1980/16, opubl. CBOSA, stwierdził, że „W art. 235 § 1 k.p.a. wskazuje się, że 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, które może być uwzględnione, z zastrzeżeniem art. 16 § 1 zdanie drugie. Zastrzeżenie z art. 16 § 1 zdanie drugie k.p.a. stanowi, że wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w kodeksie lub ustawach szczególnych. W świetle art. 235 k.p.a. organ rozpatrujący skargę w tego rodzaju sytuacji procesowej nie może potraktować skargi w inny sposób niż wskazany w tym przepisie.”.

Powyższy kierunek orzecznictwa uwzględniają orzeczenia Wojewódzkich Sądów Administracyjnych, np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 13 lipca 2011 r., II SA/GI 247/11, zgodnie z którym: „w sytuacji, gdy skargę przewidzianą art. 235 § 1 KPA składa podmiot, który nie ma

interesu prawnego w rozumieniu art. 28 KPA, skarga taka może jedynie stanowić impuls do wszczęcia postępowania nadzwyczajnego z urzędu.”

Zdaniem doktryny prawa, przez wprowadzenie regulacji art. 235 § 1 Kpa „ustawodawca zapobiega sytuacji, kiedy w jednej sprawie (inicjowanej jednym pismem) prowadzono by dwa lub więcej postępowań – w różnych trybach, albo – co gorsza – załatwiano by zgłoszoną sprawę bez uruchomienia trybu jurysdykcyjnego, wtedy, gdy tryb ten jest niezbędny do jej załatwienia. Innymi słowy, zasada jednotorowości rozpatrywania skarg wyklucza możliwość równoległego wykorzystania różnych postępowań lub kolejno po sobie następujących procedur w tożsamej sprawie, a także zapobiega uchylaniu się od rygorów proceduralnych.” (tak Hrynicky Wojciech Mateusz, w Monografii - Skargi, wnioski, petycje i inne interwencje obywatelskie, opubl.: WKP 2022 i Lex).

Za doktryną prawa należy dalej podnieść, że „Przepis (art. 235 § 1 Kpa) dopełnia istniejące mechanizmy kolizyjne, stanowiąc najpełniejszy wyraz harmonizacji postępowania skargowego z administracyjnym postępowaniem ogólnym. Wprowadza on mianowicie domniemanie, że skarga po wydaniu decyzji ostatecznej jest jednym z pism wszczynających postępowanie w trybach nadzwyczajnych. Przepis ten, podobnie jak art. 233 i 234 k.p.a., proklamuje zasadę pierwszeństwa postępowania jurysdykcyjnego nadzwyczajnego przed postępowaniem skargowym. Przewiduje on, że skarga, o której mowa w art. 227 k.p.a., skierowana w sprawie, w której wydano decyzję ostateczną jest – w zależności od treści – środkiem inicjującym postępowanie w sprawie wznowienia postępowania (art. 145 k.p.a.), stwierdzenia nieważności decyzji (art. 156 k.p.a.) albo jej uchylenia lub zmiany (art. 154 i 155 k.p.a.). Rolą organu jest ustalenie intencji skarżącego i zakwalifikowanie pisma jako jednego z pism inicjujących postępowanie w trybie nadzwyczajnym. W razie potrzeby niezbędne może być wezwanie skarżącego do sprecyzowania żądania, jego wola ma tu bowiem znaczenie przesądzające. Co więcej, przepis art. 9 k.p.a. zobowiązuje organ do udzielania skarżącemu wyjaśnień i wskazówek, tak więc zastosowanie tego przepisu powinno być pomocne dla usunięcia wątpliwości co do intencji skarżącego. Stanowiska strony nie można natomiast domniemywać. Jeśli dialog ze stroną nie prowadzi do wyjaśnienia jej woli, aktualizuje się obowiązek organu wezwania strony do sprecyzowania żądania na podstawie przepisu art. 64 § 2 k.p.a.” (tak komentarz doi art. 235 Kpa, Chróścielewski Wojciech (red.), Krawczyk Agnieszka (red.), Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, opubl.: WKP 2025 oraz LEX).

Tak samo podchodzi do tej kwestii orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w wyroku z dnia 18 czerwca 2019 r, I FSK 720/17, opubl. LEX, wskazuje, że „W konstrukcji art. 235 § 1 k.p.a. zawarte jest domniemanie prawne, zgodnie z którym skargę w sprawie zakończonej decyzją ostateczną w zależności od treści uważa się za żądanie wznowienia postępowania lub za żądanie stwierdzenia nieważności decyzji albo jej uchylenia lub zmiany.

Organ nie jest też związany podaną przez stronę podstawą prawną żądania, musi bowiem rozpoznać sprawę co do jej istoty w świetle intencji autora dających się ustalić na podstawie całej treści pisma.”

Jak wynika z powyższego zdarza się więc, że wola Skarżącego nie jest oczywista. Organ może, przy wykorzystaniu art. 9 Kpa, zwrócić się do Skarżącego o sprecyzowanie jego żądania czy żądań, jednakże tylko poruszając się w kręgu jednego z trybów nadzwyczajnych środków wzruszenia decyzji administracyjnej wymienionych w art. 235 § 1 Kpa. Jednocześnie na Organie taki obowiązek nie ciąży, jeżeli treść żądania w oczywisty i bezsporny sposób zmierza do wzruszenia ostatecznej decyzji w jednym z trybów wskazanych w tym przepisie. Takie stanowisko potwierdza orzecznictwo Sądów Administracyjnych: „To rzeczywista treść wniosku, a nie wola organu decyduje o przedmiocie rozstrzygania, gdyż organ nie posiada uprawnień do modyfikowania żądania strony. Zasada związania organu wolą strony nie powinna być interpretowana w oderwaniu od przepisów prawa materialnego, które nie tylko wyznaczają rodzaj spraw podlegających kognicji organu właściwego w sprawie, ale i normują uprawnienie do wszczynania określonego rodzaju postępowania.” (tak wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 12 kwietnia 2012 r., II SAB/Lu 3/12, opubl. Lex); „Gdyby organ uznał, że odwołanie złożone przez stronę dotyczyło decyzji ostatecznej, to powinien rozważyć czy nie należy potraktować go jako wniosku o wznowienie, skoro niedoręczenie mu decyzji było znane organowi i podnoszone przez stronę. W razie wątpliwości co do intencji strony organ powinien pouczyć ją w trybie art. 9 KPA o jej prawach i obowiązkach i ewentualnie zażądać stosownych wyjaśnień.” (tak Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 lutego 2004 r., IV SA 2750/02, opubl. Lex).

A zatem zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 stycznia 2014 r., I OSK 2425/13, opubl. LEX: „rozstrzygające znaczenie dla wyboru jednego z trybów wymienionych w art. 235 ma wola strony wnoszącej skargę”. Jednakże wola Skarżącego ogranicza się wyłącznie do wskazania jednego z trybów postępowania nadzwyczajnego w KPA wymienionych w przepisie art. 235 Kpa stanowiących podstawę do wzruszenia ostatecznej decyzji przez stwierdzenie nieważności postępowania (art. 156 Kpa), wznowienie postępowania (art. 145 Kpa) albo zmianę, albo uchylenie wyroku (art. 154 lub art. 155 Kpc) albo do niewskazania któregośkolwiek z nich. Skarżący nie ma uprawnienia do dokonania wyboru uznania jego skargi jako „skargi powszechnej” na działanie Wójta Gminy czy Urzędu Gminy. Zasada pierwszeństwa postępowania jurysdykcyjnego nadzwyczajnego przed postępowaniem skargowym oraz nakaz dla Organu zakwalifikowania skargi dotyczącej sprawy zakończonej wydaniem decyzji ostatecznej na podstawie art. 235 § 1 Kpa jako żądania wznowienia postępowania lub jako żądanie stwierdzenia nieważności

decyzji albo jej uchylecia lub zmiany, ma charakter bezwzgleđny, wskutek czego Organ nie może potraktować skargi w inny sposób niź wskazany w tym przepisie.

Wobec powyższego właściwość organu rozpatrującego skargę powinna być ustalona na podstawie art. 236 § 1 kpa, zgodnie z którym organem właściwym w sprawie zakończonego postępowania administracyjnego wydaniem decyzji, która stała się ostateczna, jest organ właściwy do: stwierdzenia nieważności postępowania (organem właściwym w tej materii jest Samorządowe Kolegium Odwoławcze na podstawie art. 156 § 1 w zw. z art. 157 § 1 Kpa), wznowienia postępowania (organem właściwym w tej materii jest Wójt Gminy Dębe Wielkie na podstawie art. 149 w zw. z art. 147 Kpa), uchylecia lub zmiany decyzji (organem właściwym w tym zakresie jest Wójt Gminy Dębe Wielkie na podstawie art. 154 albo art. 155 Kpa).

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy, w sprawie skargi dotyczącej indywidualnej sprawy administracyjnej, w której Skarżący nie był stroną, prowadzonej przez Organ administracyjny Wójta Gminy Dębe Wielkie, Rada Gminy Dębe Wielkie nie posiada kompetencji do rozpoznania skargi, gdyż to nie przed Radą Gminy toczyło się postępowanie administracyjne, które zakończyło się wydaniem ostatecznej decyzji administracyjnej. Rada Gminy nie posiada uprawnień zajmowania się postępowaniami administracyjnymi prowadzonymi na podstawie przepisów Kpa przez Wójta Gminy jako organ administracyjny, a art.235 § 1 Kpa dokonuje wyboru trybu administracyjnego, kosztem trybu skargowego i pozwala jedynie zgodnie z treścią żądania Skarżącego na uznanie skargi albo jako wniosek o stwierdzenie nieważności postępowania, albo jako wniosek o wznowienia postępowania albo jako wniosek o zmianę lub uchylene decyzji.

Skarga nie może być też uznana za ponaglenie w związku z bezzwrotnością organu administracyjnego (art. 37 § 1 pkt 1 Kpa) czy w związku z przewlekłością postępowania administracyjnego (art. 37 § 1 pkt 2 Kpa), gdyż art. 235 § 1 Kpa nie wymienia tych instytucji prawnych z KPA, jako możliwych do zastosowania.

Z tych wszystkich wzgledów, Rada gminy nie posiada żadnych kompetencji, aby prowadzić postępowanie w sprawie rozpatrzenia założonej skargi i podtrzymuje stanowisko wyrażone w uchwale nr ZO.XV.0007.136.2025 Rady Gminy Dębe Wielkie z dnia 28 sierpnia 2025 r.

Mając na uwadze wiążącą deklarację Skarżącego złożoną wobec SKO w Siedlcach iż jego pisma nie stanowią wniosku o stwierdzenie nieważności postępowania, wniosku o wznowienie postępowania ani wniosku o zmianę lub uchylene decyzji wydanej w sprawie, tym bardziej, że Skarżący nie był stroną tego postępowania administracyjnego, nie mogąc traktować skargi Skarżącego jako skargi powszechnej, co wyklucza art. 235 § 1 Kpa, skargę Skarżącego w tym zakresie należy przekazać Wójtowi w celu złożenia w aktach postępowania

administracyjnego (SR.6731.1.2022), dotyczącego zmiany zagospodarowania terenu bez uzyskania decyzji o warunkach zabudowy.

Pouczenie:

„W przypadku, gdy skarga, w wyniku jej rozpatrzenia, została uznana za bezzasadną i jej bezzasadność wykazano w odpowiedzi na skargę, a skarżący ponowił skargę bez wskazania nowych okoliczności - organ właściwy do jej rozpatrzenia może podtrzymać swoje poprzednie stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy - bez zawiadamiania skarżącego”