

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 działania
Wójta Gminy Dębe Wielkie**

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153) oraz art. 231 § 1, art. 235 § 1 w związku z art. 236 § 1 i 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572, z późn.zm) uchwala się, co następuje:

§ 1. Rada Gminy Dębe Wielkie, po rozpatrzeniu skargi z dnia 24 czerwca 2025 r. i z dnia 6 lipca 2025 r. w sprawie pobrania nienależnej opłaty skarbowej w postępowaniu o przeniesienie decyzji o warunkach zabudowy mieszkaniowej, podtrzymuje rozstrzygnięcie wyrażone w uchwale nr ZO.XV.0007.145.2025 Rady Gminy Dębe Wielkie z dnia 28 sierpnia 2025 r. i jednocześnie postanawia rozpatrzyć skargę zgodnie z uzasadnieniem stanowiącym załącznik do niniejszej uchwały.

§ 2. Niniejszą uchwałę przekazuje się Skarżącemu.

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

§ 4. 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 27 października 2025 r., zwróciło przekazaną przez Radę Gminy Dębe Wielkie, na mocy uchwały nr ZO.XV.0007.145.2025 Rady Gminy Dębe Wielkie z dnia 28 sierpnia 2025 r., skargę z dnia 24 czerwca 2025 r. oraz z dnia 6 lipca 2025 r. na działania Urzędu Gminy Dębe Wielkie dotyczącą pobrania opłaty skarbowej za czynności w sprawie administracyjnej o przeniesienie decyzji o warunkach zabudowy (decyzja nr 6730.335.2020 z dnia 17 kwietnia 2025 r. oraz decyzji o zwrocie opłaty z dnia 13 czerwca 2025 r.). W uzasadnieniu swojego stanowiska SKO wskazało, że skarga wpłynęła 17 września 2025 r. od Przewodniczącego Rady Gminy Dębe Wielkie. W dniu 7 października 2025 r. na wezwanie SKO wpłynęły od Wójta Gminy Dębe Wielkie akta zakończonego postępowania nr 6730.335.2020 zawierające decyzję z 4 listopada 2021 r. o ustaleniu warunków zabudowy oraz pod tymi samymi sygnaturami akt sprawy o przeniesienie decyzji o warunkach zabudowy z decyzją z dnia 17 kwietnia 2025 r. oraz akta sprawy o zwrot opłaty skarbowej z decyzją z dnia 13 czerwca 2025 r. Skarżący również w dniu 7 października 2025 r. złożył pismo wraz z załącznikami dotyczącymi uzupełnienia informacji w toku postępowania toczącego się przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym. Następnie, w piśmie z dnia 19 października 2025 r., na wezwanie SKO do zajęcia stanowiska Skarżący doprecyzował skargę w ten sposób, że pisma z dnia 24 czerwca 2025 r. i z dnia 6 lipca 2025 r. stanowią skargę na działania Urzędu Gminy Dębe Wielkie w związku z pobraniem nienależnej opłaty skarbowej za czynności dotyczące zabudowy mieszkaniowej, z której - zgodnie z art.2 ust 1 pkt 2 ustawy o opłacie skarbowej - są zwolnione.

Jednocześnie w dniu 26 listopada 2025 r., po przeprowadzeniu na podstawie art. 9 Kpa identycznej procedury zwrócenia się do Skarżącego o sprecyzowanie treści żądań jego skargi zawartych w pismach z dnia 24 czerwca 2025r. i z dnia 6 lipca 2025r., Wójt Gminy Dębe Wielkie przekazał wg właściwości do Rady Gminy skargę Skarżącego wraz z pismem Skarżącego z dnia 19 listopada 2025 r. stanowiącego pisemną odpowiedź Skarżącego na wezwanie Wójta Gminy Dębe Wielkie z dnia 12 listopada 2025 r., w którym Skarżący potwierdził, że pismo z dnia 6 lipca 2025 r. stanowi skargę na praktykę pobierania opłaty skarbowej przy załatwianiu spraw przeniesienia decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji mieszkaniowej znak sprawy SR.6730.335.2020, a zatem należy przyjąć, że nie stanowi wniosku o wznowienie postępowania, ani o zmianę, czy uchylenie decyzji administracyjnej w jego sprawie.

Komisja Skarg Wniosków i Petycji z uwagi na tożsamość zarzutów postanowiła rozpoznać łącznie, jako skargę, pisma z dnia 24 czerwca 2025 r. i z dnia 6 lipca 2025 r.

Po zapoznaniu się ze stanowiskiem Komisji, pomimo przekazania Radzie Gminy tej skargi do rozpoznania według właściwości w trybie art. 231 § 1 Kpa tak przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Siedlcach jak i Wójta Gminy Dębe Wielkie, Rada Gminy Dębe Wielkie podtrzymuje stanowisko zawarte w uchwale nr ZO.XV.0007.145.2025 Rady Gminy Dębe Wielkie z dnia 28 sierpnia 2025 r., i nadal uznaje się organem niewłaściwym do rozpatrzenia skargi na działania Wójta Gminy Dębe Wielkie w części pobrania od Zainteresowanego nienależnej opłaty skarbowej w sprawie przeniesienia decyzji o warunkach zabudowy mieszkaniowej, a zatem w zakresie konkretnej sprawy administracyjnej.

Przepisy powszechnie obowiązującego prawa dotyczące postępowania skargowego uregulowanego w Dziale VIII Kpa 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). Sprawy administracyjne, których dotyczy skarga tj. o przeniesienie warunków zabudowy i o zwrot opłaty skarbowej (obie nr SR.6730.335.2020) zakończyły się, i nie będąc zaskarżonymi, decyzje w nich wydane stały się ostateczne.

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 Hrynicki 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 do 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 któregokolwiek 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 uchylenia lub zmiany, ma charakter bezwzględny, wskutek czego Organ nie może potraktować skargi w inny sposób niż 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), uchylenia 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 Skarżącego prowadzonej przez Organ administracyjny Wójta Gminy Dębe Wielkie, w której opłata skarbową została nienależnie od Skarżącego pobrana a następnie w kolejnym postępowaniu o zwrot opłaty została mu zwrócona, Rada Gminy Dębe Wielkie nie posiada kompetencji do rozpoznania skargi, gdyż to nie przed nią toczyło się postępowanie administracyjne, które zakończyło się wydaniem 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 wznowienie postępowania albo jako wniosek o zmianę lub uchylenie decyzji.

Z tych wszystkich względów, Rada gminy nie posiada żadnych kompetencji, aby prowadzić postępowanie w sprawie rozpatrzenia założonej skargi.

Rada Gminy dokonując analizy skargi nadto ustaliła, że pobrana od Skarżącego opłata skarbową przy czynności przeniesienia decyzji o warunkach zabudowy mieszkaniowej została Skarżącemu zwrócona na podstawie decyzji nr 6730.335.2020 o zwrocie opłaty z dnia 13 czerwca 2025 r. Wójt Gminy wyjaśnił, że od czerwca 2025 r. po otrzymaniu aktualnej opinii prawnej, Urząd nie pobiera opłaty skarbowej za czynność przeniesienia decyzji o warunkach zabudowy mieszkaniowej. Wszyscy pracownicy zajmujący się postępowaniami o przeniesienie decyzji o warunkach zabudowy zostali o tym poinformowani i przeszkoleni w tym zakresie, a opłaty uprzednio nienależnie pobrane, na wnioski zainteresowanych, są zwracane. Rada Gminy oceniając działania Wójta ustaliła, że obecnie praktyki i zasady obowiązujące w Urzędzie Gminy są prawidłowe. Wobec powyższego skargę w zakresie praktyki pobierania opłat, wobec zastosowanych czynności naprawczych i aktualnie przyjętej praktyki, uznaje się za niezasadną.

Mając na uwadze wiążącą deklarację Skarżącego złożoną i wobec SKO w Siedlcach. jak i wobec Wójta Gminy, iż jego pisma stanowią skargę na działania Urzędu Gminy Dębe Wielkie w części pobierania nienależnej opłaty skarbowej za czynności bezprawnego pobrania opłaty skarbowej w sprawie przeniesienia decyzji o warunkach zabudowy mieszkaniowej, i nie stanowią wniosku o stwierdzenie nieważności postępowania, wniosku o wznowienie postępowania a i wniosku o zmianę lub uchylenie decyzji, skargę Skarżącego należy ponownie przekazać Wójtowi w celu złożenia po jej jednym egzemplarzu, czy odpisie, w aktach obu postępowań administracyjnych, dotyczących przeniesienia decyzji o warunkach zabudowy oraz o zwrot opłaty skarbowej.

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”