



Poznań, 19 marca 2026 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

NP-III.4131.1.59.2026.6

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, z późn. zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr XXVIII/176/2026 Rady Gminy Kaźmierz z dnia 23 lutego 2026 r. w sprawie rozpatrzenia skargi na Wójta Gminy Kaźmierz - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 23 lutego 2026 r. Rada Gminy Kaźmierz podjęła uchwałę nr XXVIII/176/2026 w sprawie rozpatrzenia skargi na Wójta Gminy Kaźmierz, dalej jako: "uchwała".

Uchwałę podjęto 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 z późn. zm.) oraz w związku z art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 1691)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 24 lutego 2026 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, z późn. zm.), dalej jako: "u.s.g.", do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy.

Stosownie do brzmienia art. 18b ust. 1 u.s.g. rada gminy rozpatruje skargi na działania wójta i gminnych jednostek organizacyjnych; wnioski oraz petycje składane przez obywateli; w tym celu powołuje komisję skarg, wniosków i petycji. Na podstawie art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 1691), dalej jako "k.p.a.", wskazanego w podstawie prawnej kwestionowanej uchwały, jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) i kierowników gminnych

Al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

e-Doręczenia: AE:PL-89487-43442-EWAFC-19

jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem spraw należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, jest rada gminy. Poślużenie się przez ustawodawcę sformułowaniem „Jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg”, oznacza, że przepis ten stanowi generalną zasadę określania organu właściwego do rozpatrzenia skargi, ma charakter subsydiarny i znajduje zastosowanie wyłącznie w przypadku stosownych przepisów szczególnych, o których mowa w art. 229 k.p.a. Zasadą jest bowiem, że przy określaniu właściwości organu, w myśl przywołanego przepisu, pierwszeństwo mają przepisy szczególne. Przywołany wyżej przepis art. 229 k.p.a. statuuje zasadę pierwszeństwa ustawowych przepisów szczególnych przy określaniu właściwości organów do rozpatrywania skarg. Przepis ten pełni rolę pomocniczą, znajduje bowiem zastosowanie w sytuacji braku przepisów odrębnych.

Wskazać w tym miejscu należy, że uprawnienie organu stanowiącego do rozpatrzenia skargi nie ma charakteru nieograniczonego. W świetle przepisów k.p.a. organy samorządu terytorialnego rozpatrują oraz załatwiają skargi i wnioski w ramach swojej właściwości. O tym jak daleko sięgają kompetencje rady gminy w tym przedmiocie, decyduje przede wszystkim zakres przedmiotowy uregulowania objętego Działem VIII Rozdziału 2 k.p.a. Organ nadzoru wskazuje, że 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. Przedmiotem skargi wniesionej w trybie przewidzianym w Dziale VIII k.p.a. może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw, o czym stanowi art. 227 k.p.a. Ze skargą w rozumieniu przepisów Działu VIII k.p.a. mamy do czynienia, gdy spełnione są dwa wymogi: nie jest innym środkiem prawnym przewidzianym w k.p.a. a także innych przepisach postępowania, oraz zawiera zarzut nieprawidłowej działalności organu lub pracownika.

Stosownie do przepisów k.p.a. postępowanie skargowe ma charakter uproszczony i stanowi szczególny tryb działania administracji publicznej. Instytucja skargi została ukształtowana jako instrument uzupełniający względem właściwego postępowania administracyjnego.

Uproszczony charakter postępowania skargowego przejawia się w szczególności w tym, że nie występują w nim strony postępowania w rozumieniu przepisów procesowych, a organ właściwy nie wydaje rozstrzygnięć kierowanych do skarżącego. Skarżący jest jedynie informowany o czynnościach podejmowanych w ramach postępowania wewnętrznego, zmierzających do wyjaśnienia okoliczności stanowiących podstawę wniesionej skargi. Postępowanie to nie przewiduje również toku instancyjnego ani środków zaskarżenia.

Jednocześnie postępowanie skargowe prowadzone jest z uwzględnieniem właściwości rzeczowej i miejscowej organu administracji publicznej, ustalonej odpowiednio do przedmiotu skargi.

W przypadku gdy organ, do którego wniesiono skargę, uzna się za niewłaściwy do jej rozpatrzenia, jest on obowiązany niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni, przekazać skargę

organowi właściwemu, zawiadamiając o tym skarżącego, bądź wskazać mu organ właściwy do jej rozpoznania (art. 231 § 1 k.p.a.).

Zaznaczyć należy, że postępowanie skargowe jest odrębne od postępowania jurysdykcyjnego, wyraźnie je od siebie odróżniono, wskazując postępowanie skargowe jako odrębną grupę w art. 2 k.p.a. Zgodnie z przywołanym art. 2 - k.p.a. normuje ponadto postępowanie w sprawie skarg i wniosków (Dział VIII) przed organami państwowymi, organami jednostek samorządu terytorialnego oraz przed organami organizacji społecznych. W przypadku zbiegu postępowania uproszczonego (skargowego) i jurysdykcyjnego, postępowanie kończące się wydaniem decyzji administracyjnej ma pierwszeństwo przed postępowaniem uproszczonym. W przypadku wystąpienia przesłanek wyłączających tryb postępowanie skargowego, czyli przesłanek negatywnych, o których mowa w art. 233 – 236 k.p.a, organ który skargę otrzymał zobowiązany jest do uznania pierwszeństwa postępowania jurysdykcyjnego przed postępowaniem uproszczonym.

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 na podstawie art. 234 k.p.a. w sprawie, w której toczy się postępowanie administracyjne: skarga złożona przez stronę podlega rozpatrzeniu w toku postępowania, zgodnie z przepisami k.p.a., zaś skarga pochodząca od innych osób stanowi materiał, który organ prowadzący postępowanie powinien rozpatrzyć z urzędu. Z kolei na mocy art. 235 k.p.a. 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, że uchylenie lub zmiana decyzji, stwierdzenie nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w k.p.a. lub ustawach szczególnych.

Na podstawie art. 236 § 1 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, który odmiennie określa właściwość organu do rozpatrzenia i załatwienia skargi oraz następstwem transformacji takiej skargi w środek postępowania jurysdykcyjnego.

W judykaturze przyjęto, iż organ właściwy nie może zmienić kwalifikacji czynności procesowej strony na skargę powszechną. Procedura rozpoznania skargi powszechnej nie zapewnia stronie gwarancji wynikających z prawa do procesu oraz prawa do sądu. Z tego względu przepisy art. 233, art. 234, art. 235 i art. 236 k.p.a. nakładają obowiązek nadania czynności procesowej stronie, choćby miała postać skargi powszechnej, odpowiedniego charakteru procesowego przyjętego przepisach

k.p.a. - "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" (wyrok NSA z 28 kwietnia 2010 r., I OSK 209/10, CBOSA).

W § 1 uchwały Rada Gminy Kaźmierz przyjęła, że skarga Skarżącego na Wójta Gminy Kaźmierz "nie zasługuje na uwzględnienie z przyczyn wskazanych w uzasadnieniu".

Z uzasadnienia uchwały wynika, że: "(...) Skarga złożona 11 stycznia 2026 roku (data zarejestrowania 15 stycznia 2026 r.) przez mieszkańca ul. Agrestowej w Kaźmierzu dotyczyła przewlekłego prowadzenia postępowania (bezczynności) trwającej ponad 24 miesiące (...). Po przeanalizowaniu zebranego materiału i stanowiska Komisja Skarg Wniosków i Petycji ustaliła, co następuje: Po wysłuchaniu wyjaśnień Pana (...) uznano, że przedstawiony i udokumentowany przebieg prowadzenia postępowania nie nosi znamion bezczynności. Komisja Skarg, Wniosków i Petycji skargę proponuje uznać w całości za bezzasadną, a wyjaśnienia jednoznacznie i w sposób przejrzysty rozwiewają wątpliwości".

W ocenie organu nadzoru, uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 236 § 1 w zw. z art. 234 k.p.a.

Organ nadzoru wskazuje, że w przedmiocie zarzutów dotyczących przewlekłego prowadzenia postępowania (bezczynności) trwającej ponad 24 miesiące, Rada Gminy Kaźmierz winna była uznać się za organ niewłaściwy i przekazać skargę organowi właściwemu, zawiadamiając równocześnie o tym skarżącego, albo wskazać mu właściwy organ. Organem właściwym do rozpatrzenia skargi jest organ prowadzący postępowanie administracyjne w sprawie, tj. w zależności od etapu prowadzonej sprawy albo organ, przed którym się toczy postępowanie albo, w przypadku zakończenia postępowania i wydania decyzji ostatecznej, organ właściwy do wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji albo jej uchylenia lub zmiany, co wynika wprost z przywołanego wyżej art. 236 § 1 k.p.a.

Nadmienić należy, że art. 37 k.p.a. przyznaje - co istotne - stronie postępowania administracyjnego prawo do wniesienia ponaglenia w przypadku bezczynności organu prowadzącego postępowanie lub przewlekłości postępowania. Skuteczne wniesienie ponaglenia wszczyna incydentalne postępowanie w sprawie stwierdzenia bezczynności lub w sprawie stwierdzenia przewlekłości, które kończy wydanie postanowienia.

Wskazać należy, iż przez bezczynność należy rozumieć niezafatwienie sprawy w terminie określonym w art. 35 k.p.a. lub przepisach szczególnych lub w terminie wskazanym zgodnie z art. 36 § 1 k.p.a. Przewlekłość zaś oznacza prowadzenie postępowania dłużej niż jest to niezbędne do zafatwienia

Al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

e-Doręczenia: AE:PL-89487-43442-EWAFC-19

sprawy. Ponaglenie wnosi się do organu wyższego stopnia za pośrednictwem organu prowadzącego postępowanie, który był bezczynny lub przewlekłe prowadził postępowanie administracyjne, chyba że nie ma organu wyższego stopnia – wówczas ponaglenie wnosi się do organu prowadzącego postępowanie. Organ wyższego stopnia ustala się na podstawie art. 17 k.p.a. Organ prowadzący postępowanie, do którego wpłynęło ponaglenie obowiązany jest do: zajęcia stanowiska w sprawie ponaglenia/udzielenia odpowiedzi na ponaglenie; przekazania ponaglenia (bez zbędnej zwłoki, ale nie później niż w ciągu 7 dni od dnia otrzymania ponaglenia) wraz z niezbędnymi odpisami (utrwalonymi na papierze lub elektronicznie) z akt sprawy organowi wyższego stopnia. Organ wyższego stopnia na podstawie art. 37 § 5 i 6 k.p.a. ma obowiązek rozpatrzenia ponaglenia w terminie 7 dni od dnia jego otrzymania i wydania postanowienia, w którym: wskazuje, czy organ rozpatrujący sprawę dopuścił się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, stwierdzając jednocześnie, czy miało ono miejsce z rażącym naruszeniem prawa, zaś w przypadku stwierdzenia bezczynności lub przewlekłości zobowiązuje organ rozpatrujący sprawę do załatwienia sprawy, wyznaczając termin do jej załatwienia, jeżeli postępowanie jest niezakończony oraz zarządza wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych bezczynności lub przewlekłości, a w razie potrzeby także podjęcie środków zapobiegających bezczynności lub przewlekłości w przyszłości.

Podsumowując, w przedmiotowej sprawie skarga nie mogła być rozpatrzona merytorycznie przez Radę Gminy Kaźmierz, a winna zostać, w sposób niebudzący wątpliwości, wyeksponowana kwestia niewłaściwości Rady Gminy Kaźmierz.

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.
2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

wz. Wojewody Wielkopolskiego
Karolina Fabiś-Szulc
I Wicewojewoda Wielkopolski
(kwalifikowany podpis elektroniczny)

Otrzymują:

Rada Gminy Kaźmierz

Wójt Gminy Kaźmierz

Al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

e-Doręczenia: AE:PL-89487-43442-EWAFC-19