



Poznań, 19 marca 2026 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

NP-III.4131.1.61.2026.6

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/175/2026 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/175/2026 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

Id: 77B48958-5F9E-44FD-BE71-B28BFF006AC8

jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem spraw należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, jest rada gminy.

Z treści art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.) wynika że, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Z kolei przepis art. 7 k.p.a. formułuje zasadę prawdy obiektywnej normując, że w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli.

Regulacje działu VIII k.p.a. dotyczące postępowania skargowego mają charakter uproszczony. Są one odrębne od postępowania jurysdykcyjnego i stanowią uzupełnienie postępowania administracyjnego. Jak wskazano w uzasadnieniu postanowienia WSA we Wrocławiu z 31 sierpnia 2022 r., III SAB/Wr 928/22, CBOSA: "Postępowanie w sprawie tego typu skarg cechuje się tym, że nie ma w nim stron postępowania, nie rozstrzyga się o indywidualnych prawach, a więc nie wydaje się aktów adresowanych do strony skarżącej, a jedynie zawiadamia się ją o czynnościach wewnętrznych, zmierzających do wyjaśnienia okoliczności podniesionych w skardze". 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 art. 237 § 3 k.p.a. wynika obowiązek zawiadomienia skarżącego o sposobie załatwienia skargi. Stosownie do treści art. 238 § 1 k.p.a.: "Zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi powinno zawierać: oznaczenie organu, od którego pochodzi, wskazanie, w jaki sposób skarga została załatwiona, oraz podpis z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego osoby upoważnionej do załatwienia skargi. Zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi powinno zawierać ponadto uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o treści art. 239". W myśl art. 239 k.p.a.: "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".

Wyjaśnić w tym miejscu należy, że jeżeli organem właściwym do rozpatrzenia skargi jest rada gminy, wówczas zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi, o którym mowa w art. 238 § 1 k.p.a., przybiera formę uchwały. Stanowi ona bowiem podstawową formę, w jakiej zgodnie z u.s.g., organ stanowiący gminy wyraża swoją wolę i rozstrzyga sprawy pozostające w zakresie jego kompetencji. W świetle powyższego przyjąć należy, że badana uchwała, będąca jednocześnie formą zawiadomienia o odmownym załatwieniu skargi (poprzez uznanie skargi za bezzasadną), powinna zawierać wszystkie elementy wymienione przez ustawodawcę w art. 238 § 1 k.p.a., w tym wskazane w zdaniu drugim tego przepisu uzasadnienie faktyczne i prawne. Uzasadnienie faktyczne powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na

których się oparł oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności, natomiast uzasadnienie prawne powinno zawierać wyjaśnienie podstawy prawnej rozstrzygnięcia z przytoczeniem przepisów prawa (vide: Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, pod red. R. Hausera i M. Wierzbowskiego, wyd. 5, Warszawa 2018). Niniejsze wymogi stanowią realizację zasad ogólnych postępowania administracyjnego, które stosuje się również do postępowania skargowego unormowanego w k.p.a.

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

Z uzasadnienia do uchwały, wynika że: "W dniu 12 lutego 2026 r. Komisja Skarg, Wniosków i Petycji (...) dokonała oceny w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność Wójta Gminy Kaźmierz. Skarga złożona 2 lutego 2026 roku przez mieszkańca (...) dotyczyła nienależytego wykonywania zadań przez Wójta Gminy Kaźmierz oraz podległych mu urzędników. (...) Po przeanalizowaniu zebranego materiału i stanowiska Komisja Skarg Wniosków i Petycji ustaliła, co następuje: Po wysłuchaniu Pani (...) i zapoznaniu się z obszernymi wyjaśnieniami Wójta uznano, że nie dochodzi do szeregu rażących zaniedbań w wykonywaniu zadań podległych Wójtowi Gminy Kaźmierz urzędników. Komisja Skarg, Wniosków i Petycji skargę proponuje uznać w całości za bezzasadną".

W ocenie organu nadzoru, uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 238 § 1 zdanie drugie k.p.a.

Przeprowadzona analiza treści uchwały i jej uzasadnienia wykazała, że uchwała nie zawiera wymaganego uzasadnienia faktycznego i prawnego.

Jak wynika z treści uchwały, przedmiotem rozpatrzenia przez Radę Gminy Kaźmierz była skarga na Wójta Gminy Kaźmierz. Tymczasem z uzasadnienia do uchwały wynika, że skarga dotyczyła "nienależytego wykonywania zadań przez Wójta Gminy Kaźmierz oraz podległych mu urzędników". Jednocześnie dalsza część uzasadnienia koncentruje się wyłącznie na ocenie działań urzędników podległych wójtowi, wskazując, iż "nie dochodzi do szeregu rażących zaniedbań w wykonywaniu zadań podległych Wójtowi Gminy Kaźmierz urzędników".

W konsekwencji rada gminy, uzasadniając uznanie skargi za bezzasadną, odniosła się do zarzutów formułowanych wobec pracowników urzędu gminy, natomiast w uzasadnieniu uchwały nie przedstawiono żadnych ustaleń ani argumentacji dotyczących wykonywania zadań przez samego wójta, mimo że to właśnie jego działalności formalnie dotyczyła skarga i w tym zakresie rada była organem właściwym do jej rozpatrzenia. Tym samym uzasadnienie uchwały nie zawiera rozważań odnoszących się do zasadniczego przedmiotu skargi, tj. działalności organu wykonawczego gminy, lecz ogranicza się do ogólnego stwierdzenia dotyczącego prawidłowości działania urzędników podległych wójtowi. Brak jest natomiast wskazania, jakie okoliczności faktyczne zostały ustalone w zakresie zarzutów dotyczących wójta, jakie dowody zostały w tym zakresie przeanalizowane oraz jakie motywy doprowadziły radę gminy do przyjęcia stanowiska o bezzasadności skargi. Powyższe

nie pozwala na zapoznanie się z argumentami organu rozpatrującego skargę oraz na pełne rozpoznanie okoliczności sprawy.

Odnosić należy także brak uzasadnienia prawnego, ponieważ w ww. uzasadnieniu nie przywołano konkretnych przepisów prawnych będących podstawą przyjęcia stanowiska o bezzasadności skargi.

Tymczasem zawarcie w uzasadnieniu uchwały wyczerpującego i prawidłowego uzasadnienia faktycznego oraz powiązanego z nim uzasadnienia prawnego jest obowiązkiem organu wynikającym nie tylko z art. 238 § 1 k.p.a., ale także z ogólnych zasad postępowania administracyjnego, które stosuje się również do postępowania skargowego unormowanego w przepisach k.p.a. Tego rodzaju akt wydany przez radę powinien zatem w pełni przedstawiać wszystkie przesłanki, które doprowadziły do jego powzięcia. Uzasadnienie odgrywa doniosłą rolę, ponieważ warunkuje kontrolę organów nadzoru i kontrolę sprawowaną przez sądownictwo administracyjne (por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 17 września 2009 r., II SA/Go 511/09, CBOSA). Wynika zatem z tego, że uzasadnienie uchwały powinno wyczerpująco omawiać zarówno stan faktyczny sprawy, przepisy prawne będące podstawą rozstrzygnięcia, jak i argumentację zajętego przez organ stanowiska.

Wykazane powyżej uchybienia w zakresie braku właściwego uzasadnienia faktycznego i prawnego, jakimi dotknięta jest oceniana uchwała, stanowią istotne naruszenie art. 238 § 1 k.p.a., skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Organ nadzoru wskazuje ponadto, że uchwała (oraz jej uzasadnienie) nie zawiera pouczenia o treści art. 239 k.p.a., tak jak wymaga tego art. 238 § 1 zdanie drugie k.p.a. Uchybienie to stanowi jednak, w opinii organu nadzoru, naruszenie prawa o charakterze nieistotnym, które nie ma wpływu na ważność uchwały. Nie oznacza to jednak, że brak takiego pouczenia w zawiadomieniu o odmownym załatwieniu skargi nie ma określonych skutków. W takiej sytuacji, w razie ponowienia przez skarżącego skargi bez wskazania nowych okoliczności, organ będzie zobowiązany rozpoznać tę skargę na zasadach ogólnych, bez możliwości zastosowania postępowania "uproszczonego", o którym mowa w art. 239 § 1 k.p.a. (tj. podtrzymania poprzedniego stanowiska z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy - bez zawiadamiania skarżącego).

Końcowo organ nadzoru podkreśla, że nie oceniał merytorycznej zasadności podjętego przez radę rozstrzygnięcia, a jedynie ocenił uchwałę pod kątem formalno-prawnym. Jak bowiem stwierdzono w uzasadnieniu wyroku WSA w Szczecinie z 9 sierpnia 2012 r., II SA/Sz 696/12 (CBOSA): "Wojewoda w ramach postępowania nadzorczego mógł badać jedynie prawidłowość postępowania Rady Miejskiej odnośnie do trybu rozpatrywania skargi i sporządzenia zawiadomienia o sposobie jej załatwienia (art. 227 – 240 k.p.a.), a nie oceniać czy organ słusznie bądź niesłusznie uznał skargę za bezzasadną. Dodać należy, że takiej kompetencji nie posiadają także sądy administracyjne".

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