



Bydgoszcz, 10 sierpnia 2021 r.

p. P. Snykowska  
13.08.2021

WOJEWODA KUJAWSKO-POMORSKI

WNK.DW.IV.4130.1.33.2021.KB

Pan



SEKRETARIAT GMINA WAGANIEC	
WPLYNEŁO:	13. 08. 2021
Nr	K. 6255/2021
podpis	[signature]

### Zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi

Działając na podstawie art. 237 i art. 238 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2021 r. poz. 735 tj.) – dalej KPA – w związku z Pańskim pismem z dnia 16 czerwca 2021 r. zatytułowanym „skarga”,

**zawiadamiam,**

że skarga została rozpatrzona i uznano ją za częściowo zasadną.

### Uzasadnienie

W dniu 17 czerwca 2021 r. do Wojewody Kujawsko-Pomorskiego wpłynęła Pana skarga na działalność Rady Gminy Waganiec, w związku z uchwałą nr XXIII/245/2021 Rady Gminy Waganiec z dnia 25 maja 2021 r. w sprawie rozpatrzenia skargi na bezczynność Wójta Gminy Waganiec.

Na podstawie przepisów art. 222 i art. 227 KPA, wystąpienie Pana zostało zakwalifikowane jako skarga w trybie postępowania skargowego, regulowanego przepisami Działu VIII KPA: Skargi i Wnioski.

Jak stwierdził NSA w postanowieniu z dnia 19 stycznia 2012 r. (sygn. akt II OSK 2692/11): „przedmiotem skargi powszechnej, 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. Skarga ta wnoszona jest w związku z już podjętym działaniem organu, ewentualnie w związku z brakiem takiego działania, ma na celu zwrócenie uwagi właściwym organom na wszelkie nieprawidłowości powstałe w wyniku takiego działania lub zaniechania. Postępowanie w sprawie tego typu skarg ma cechy samodzielnego jednoinstancyjnego postępowania administracyjnego uproszczonego i kończy się czynnością materialno-techniczną, określoną w art. 238 § 1 k.p.a., informującą stronę o sposobie załatwienia skargi.”.

Mając na względzie art. 229 pkt 1 KPA, Wojewoda Kujawsko-Pomorski uznał się organem właściwym do rozpoznania Pańskiej skargi na działalność Rady Gminy Waganiec. Kwestią badaną przez Wojewodę jest procedura rozpatrzenia Pańskiej wcześniejszej skargi na bezczynność Wójta Gminy Waganiec przez Radę Gminy Waganiec – na podstawie art. 229 pkt 3 KPA.

Jak stwierdził WSA w Bydgoszczy w wyroku z dnia 11 października 2011 r. (sygn. akt II SA/Bd 968/11): postępowanie w sprawie skarg i wniosków z działu VIII KPA nie



podlega kontroli sądów administracyjnych. Rada podejmując uchwałę w trybie skargowym ocenia działalność organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego, jako swego rodzaju „zwierzchnik służbowy”. Uchwała taka stanowi rozpoznanie skargi powszechnej w ramach podległości między organami samorządu i nie ma charakteru sprawy z zakresu administracji publicznej. Zatem zakończenie postępowania skargowego – rozpatrzenie skargi i zawiadomienie skarżącego o sposobie jej rozpatrzenia – nie daje podstaw do uruchomienia dalszego trybu instancyjnego tj. postępowania odwoławczego lub postępowania sądowoadministracyjnego (por. postanowienie WSA w Rzeszowie z dnia 25 lipca 2005 r., sygn. akt I SA/Rz 117/05).

Mając powyższe na względzie, należy stwierdzić, że również Wojewoda nie został upoważniony do merytorycznej oceny stanowiska wyrażonego w uchwale nr XXIII/245/2021 Rady Gminy Waganiec z dnia 25 maja 2021 r. w sprawie rozpatrzenia skargi na bezczynność Wójta Gminy Waganiec, gdyż działałby wówczas jako druga instancja, a takiej – jak wskazano powyżej – w postępowaniu skargowym nie ma.

W celu zbadania prawidłowości procedury realizowanej przez Radę Gminy Waganiec przy rozpatrywaniu Pańskiej skargi na bezczynność Wójta Gminy Waganiec, Wojewoda Kujawsko-Pomorski pismem z dnia 5 lipca 2021 r. (znak: WNK.DW.IV.4130.1.33.2021.KB) zwrócił się do Przewodniczącej Rady Gminy Waganiec z prośbą o ustosunkowanie się do zarzutów przedstawionych w Pańskiej skardze na Radę Gminy Waganiec oraz przesłanie do organu nadzoru dokumentów niezbędnych do wyjaśnienia sprawy. Rozpatrując Pańską skargę na Radę, Wojewoda dokonał analizy wyjaśnień przesłanych przez Przewodniczącą Rady Gminy Waganiec pismem z dnia 12 lipca 2021 r. (znak: RG.SWIP.150.2.2021) oraz załączonych do niego dokumentów.

Jak wynika z zebranych w sprawie materiałów, w dniu 27 kwietnia 2021 r. złożył Pan skargę do Wojewody Kujawsko-Pomorskiego na bezczynność Wójta Gminy Waganiec. Pismem z dnia 5 maja 2021 r. (znak: WNK.V.1411.1.25.2021.KK) Wojewoda Kujawsko-Pomorski przekazał przedmiotową skargę według właściwości Radzie Gminy Waganiec. Przewodnicząca Rady Gminy Waganiec przekazała ww. skargę Komisji Skarg, Wniosków i Petycji celem jej zbadania i przygotowania stanowiska w sprawie.

Przedmiotem Pańskiej skargi był brak odpowiedzi Wójta Gminy Waganiec na Pana pismo z dnia 15 marca 2021 r. dotyczące regulacji prawnych w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi, obowiązujących na terenie gminy.

W dniu 20 maja 2021 r. odbyło się posiedzenie Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady Gminy Waganiec z Pana udziałem. Komisja uznała Pańską skargę za niezasadną ze względu na fakt, że w przedmiotowej sprawie toczy się postępowanie podatkowe w sprawie ustalenia wysokości opłaty za odbiór odpadów komunalnych. Natomiast pismo skierowane przez Pana w dniu 15 marca 2021 r. do Wójta Gminy Waganiec zakwalifikowane zostało, jako jeden z dokumentów w sprawie, do którego organ powinien odnieść się w uzasadnieniu do decyzji ustalającej opłatę za odbiór odpadów komunalnych.

W dniu 25 maja 2021 r. odbyła się sesja Rady Gminy Waganiec – również z Pana udziałem – podczas której przedstawione zostało stanowisko Komisji Skarg, Wniosków i Petycji odnośnie Pańskiej skargi na bezczynność Wójta Gminy Waganiec. Po dyskusji przeprowadzonej na sesji Rada Gminy Waganiec podjęła uchwałę nr XXIII/245/2021 w sprawie rozpatrzenia skargi na bezczynność Wójta Gminy Waganiec, uznając Pańską skargę za niezasadną z powodów wskazanych w uzasadnieniu. W uzasadnieniu zaś powielone zostało stanowisko przyjęte przez Komisję Skarg, Wniosków i Petycji Rady Gminy Waganiec.

Odnosząc się do Pańskich zarzutów dotyczących organizacji pracy Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady Gminy Waganiec, organ nadzoru stwierdza, że Komisja ta powołana została przez Radę w celu realizacji zadań określonych w Statucie Gminy



Waganiec przyjętym uchwałą nr IV/47/2019 Rady Gminy Waganiec z dnia 28 marca 2019 r. (Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom. z 2019 r., poz. 2202). Zgodnie z § 88 ust. 1 Statutu: „Rada powołuje ze swojego grona stałą komisję do rozpatrywania skarg na działania Wójta i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych oraz wniosków i petycji kierowanych do rady”. Zgodnie natomiast z § 90 Statutu: „Komisja po wpłynięciu podania będącego skargą, wnioskiem lub petycją przystępuje do pracy badając sprawę. Po jej zakończeniu przygotowuje stanowisko w formie uchwały i przekazuje Radzie Gminy.”.

Jak wynika z powyższego, Komisja Skarg, Wniosków i Petycji jest „organem” wewnętrznym Rady Gminy Waganiec, którego zadaniem jest opracowywanie opinii dla Rady Gminy dotyczących rozpatrywanych skarg, wniosków i petycji. Opinia Komisji nie jest wiążąca dla Rady Gminy – to Rada ostatecznie podejmuje decyzję (uchwałę) o uznaniu skargi za zasadną lub nie.

Zgodnie z art. 18b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1372 tj.): 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. Rada działa jako organ kolegialny, który wypowiada się w formie uchwał podjętych na sesji.

Komisja nie może zatem samodzielnie rozstrzygać o sposobie rozpatrzenia skargi, nie ma żadnych własnych uprawnień decyzyjnych, które mogą odnosić skutki na zewnątrz. Jej rola ogranicza się przede wszystkim do dokonania czynności sprawdzających oraz do przedstawienia tych ustaleń radzie. Natomiast zatwierdzenie tych ustaleń należy zawsze do rady. Jak trafnie zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 29 kwietnia 2020 r. (sygn. akt I OSK 2909/19): „(...) samorządowe ustawy ustrojowe wskazują jednoznacznie, że to rada gminy, rada powiatu i sejmik województwa rozpatrują skargi, wnioski i petycje. Utworzenie komisji nie powoduje zatem, że to ten organ wewnętrzny ma dokonać rozpatrzenia skargi. Będzie to czynić rada (Jakub Wilk, *Rozpatrywanie skarg, wniosków i petycji przez rady jst - komisja skarg, wniosków i petycji, komentarz praktyczny LEX/el. 2018*).”.

Należy zatem stwierdzić, że uwagi dotyczące trybu pracy Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady Gminy Waganiec, zwoływania posiedzeń, ogłaszania przerw, czy sposobu sporządzania projektów uchwał Komisji nie mają zasadniczego znaczenia w rozpatrywanej sprawie, gdyż to Rada Gminy Waganiec podejmuje stosowną uchwałę i decyduje o sposobie rozpatrzenia skargi.

Zasadnicze znaczenie dla rozpatrywanej sprawy ma natomiast kwestia prawidłowego zakwalifikowania przedmiotu skargi przez Radę Gminy.

Z nadesłanej do organu nadzoru korespondencji wynika, że przedmiotem Pańskiej skargi na bezczynność Wójta Gminy Waganiec jest brak odpowiedzi Wójta na Pańskie pismo z dnia 15 marca 2021 r. dotyczące uchwał Rady Gminy Waganiec regulujących problematykę gospodarki odpadami komunalnymi w Gminie i wydatkowania środków publicznych w tym zakresie.

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Waganiec błędnie zakwalifikowała Pańską skargę na bezczynność Wójta Gminy Waganiec, jako skargę na toczące się postępowanie administracyjne w sprawie określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Podkreślenia wymaga bowiem, że skarga stanowi środek obrony i ochrony interesów jednostki, które nie dają podstaw do wszczęcia ogólnego ani szczególnego postępowania administracyjnego, ani też podstawy powództwa czy skargi do sądu administracyjnego (por. J. Borkowski, w: Adamiak, Borkowski, *Komentarz*, 2009, s. 672; M. Jaśkowska, w: Jaśkowska, Wróbel, *Komentarz*, 2009, s. 913; M. Zmeły, *Skarga i wniosek jako środek ochrony interesów jednostki względem organów administracji publicznej*, Administracja



2015, Nr 1, s. 226–247). Jeżeli zatem istnieje możliwość dochodzenia swoich roszczeń w innym postępowaniu niż skargowe, postępowanie to (np. sądowe, administracyjne) ma pierwszeństwo przed postępowaniem skargowym.

Zatem, zakwalifikowanie pisma skierowanego do Wójta w sprawie funkcjonowania gminnego systemu gospodarki odpadami, jako wniosku o wszczęcie postępowania administracyjnego w sprawie określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, należy uznać za niezasadne. Rada Gminy powinna rozpatrzyć merytorycznie Pańską skargę i odnieść się w uzasadnieniu uchwały do przedstawionych przez Pana zarzutów, czyli braku odpowiedzi Wójta Gminy Waganiec na kierowaną do niego korespondencję z dnia 15 marca 2021 r.

Jednocześnie należy zauważyć, że Pańskie pismo z dnia 15 marca 2021 r. nie stanowi wniosku w indywidualnej sprawie, o którym mówi Kodeks postępowania administracyjnego, ma ono zatem charakter zapytania kierowanego do organu gminy. Przepisy nie określają procedur, ani terminów na rozpatrzenie tego typu zapytań. W takich przypadkach organ powinien działać wnikliwie i sprawnie, czyli w czasie pozwalającym na całościowe wyjaśnienie sprawy (ale odmiennie niż w przepisach KPA – bez formalnego, proceduralnego terminu). Niezasadny jest zatem Pański zarzut dotyczący przekroczenia 30-dniowego terminu na udzielenie odpowiedzi przez Wójta Gminy Waganiec.

Niezależnie od powyższego, organy gminy zobowiązane są do udzielania odpowiedzi w sprawach dotyczących gminy, realizując prawo obywateli do uzyskiwania informacji na temat działalności gminy, wynikające m.in. z art. 11b ustawy o samorządzie gminnym.

Obowiązek udzielania odpowiedzi przez organy administracji publicznej na zapytania obywateli wynika bezpośrednio z art. 9 KPA, który stanowi, że organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznanomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek. Zasada informowania stosowana jest przy tym nie tylko w ramach postępowań unormowanych przez kodeks postępowania administracyjnego, ale również, ze względów praktycznych, poza samym postępowaniem na organach ciąży obowiązek informowania zgodnie z prawem (por. wyrok NSA OZ w Katowicach z dnia 28 sierpnia 1996 r., sygn. akt: SA/Ka 1500/95).

Organ zobowiązany jest zatem do udzielania odpowiedzi na zapytania dotyczące praw i obowiązków obywateli, nie tylko odnośnie spraw będących już przedmiotem postępowania przed organem administracji, ale również w relacjach między organami administracji a obywatelami – w zakresie nieunormowanym przez KPA.

Mając na względzie powyższe, Wojewoda Kujawsko-Pomorski uznaje Pańską skargę na Radę Gminy Waganiec za częściowo zasadną, podkreślając w szczególności spoczywający na organach gminy obowiązek udzielania obywatelom informacji na temat działalności gminy oraz przestrzegania swojej kompetencji w zakresie realizowanych zadań.

Z poważaniem  
wz. Wojewody Kujawsko-Pomorskiego

  
Józef Ramlań  
Wicewojewoda

Do wiadomości:

1. Wójt Gminy Waganiec;
2. Rada Gminy Waganiec.

Załączniki:

- 2 pendrivey przesłane wraz ze skargą do organu nadzoru (własność Skarżącego).