

**UCHWAŁA NR XII/102/15  
RADY MIEJSKIEJ BRZEGU**

z dnia 25 września 2015 r.

**w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność Przewodniczącej Rady Miejskiej Brzegu.**

Na podstawie art. 18 ust. 2. pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity z Dz. U z 2013 r. poz. 594, zm. poz.645, poz. 1318, Dz. U z 2014r. poz. 379 i poz. 1072) w związku z art. 229 pkt 3 Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 14 czerwca 1960 r (tekst jednolity: Dz. U. 2013 r. poz. 267, zm. Dz. U z 2014r. poz. 183, Dz.U z 2015 poz.211, poz.702), po rozpatrzeniu skargi złożonej przez [imię] na działalność Przewodniczącej Rady Miejskiej Brzegu w kwestii braku odpowiedzi na jego pismo i stanowiska Komisji Zdrowia, Spraw Społecznych i Rodziny względem tej skargi, **Rada Miejska Brzegu**

**uchwala, co następuje:**

§ 1. Powyższa skarga, jako bezzasadna z przyczyn określonych w uzasadnieniu, stanowiącym załącznik do niniejszej uchwały podlega odmownemu załatwieniu.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącej Rady Miejskiej, zobowiązując ją do przesłania skarżącemu odpisu niniejszej uchwały wraz z załącznikiem.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodnicząca Rady  
Miejskiej Brzegu

  
**Barbara Mrowiec**

Załącznik do Uchwały Nr XII/102/15

Rady Miejskiej Brzegu

z dnia 25 września 2015 r.

Rada Miejska Brzegu w oparciu o stanowisko Komisji Zdrowia, Spraw Społecznych i Rodziny mając na uwadze poniższe okoliczności uznała skargę, jako bezzasadną.

Pismem z dnia 3 września 2015r. Przewodnicząca Komisji Zdrowia, Spraw Społecznych i Rodziny w związku z rozpatrywaną przez tą Komisję skargą na Przewodniczącą Rady Miejskiej Brzegu w sprawie braku odpowiedzi na pismo, zwróciła się z prośbą o wydanie opinii prawnej w kwestii, czy Przewodniczącą Rady Miejskiej obowiązuje Kodeks postępowania administracyjnego i jeżeli nie to w jakim trybie i czy obowiązuje ją udzielenie odpowiedzi na pismo mieszkańców. Jak wynika z opinii prawnej w pierwszej kolejności wskazać należy, że zadania związane z pełnieniem funkcji przewodniczącego rady gminy wynikają wprost z ustawy z dnia 8 marca 1990r o samorządzie gminnym (t. jedn.: Dz. U. z 2013r. poz. 594, zm. Dz.U. z 2013r. poz. 645, poz. 1318, Dz.U. z 2014r. poz. 379, poz.1072). Zgodnie z art. 19 ust. 2 tej ustawy, zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady.

Z powyższego przepisu wynika charakter funkcji przewodniczącego w stosunku do rady gminy, czynności przewodniczącego rady gminy mają więc charakter wyłącznie materialno-techniczny i nie ma podstawy do przyznania mu jakichkolwiek innych uprawnień czy obowiązków. Przepisy ustawy nie przyznają przewodniczącemu rady gminy żadnych władczych kompetencji poza tymi, które związane są z organizacją pracy rady i prowadzeniem jej obrad. Wskazać należy, że poprzez użycie w ustawie zwrotu „wyłącznie”, ustawodawca określił zakres kompetencji przewodniczącego w sposób ścisły i wyczerpujący, stanowiący katalog zamknięty (tak też rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 14 grudnia 2012 r. 65/12, rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 31 lipca 2012 r. PN.4131.205.124131.205.12, rozstrzygnięcie - nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 30 kwietnia 2009 r. NK.4.K.0911/47/09, Wyrok WSA w Głiwicach z dnia 3 listopada 2008 r. IV SA/Gl 396/08).

Zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, określających przedmiot i zakres ich stosowania:

**Art.1. Kodeks postępowania administracyjnego normuje postępowanie:**

- 1) przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych;
- 2) przed innymi organami państwowymi oraz przed innymi podmiotami, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw określonych w pkt 1;
- 3) w sprawach rozstrzygania sporów o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej oraz między organami i podmiotami, o których mowa w pkt 2;
- 4) w sprawach wydawania zaświadczeń.

**Art.2. Kodeks postępowania administracyjnego normuje ponadto postępowanie w sprawie skarg i wniosków (Dział VIII) przed organami państwowymi, organami jednostek samorządu terytorialnego oraz przed organami organizacji społecznych.**

**Art.3. §1. Przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie stosuje się do:**

- 1) postępowania w sprawach karnych skarbowych;
- 2) spraw uregulowanych w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r. poz. 749, z późn. zm.), z wyjątkiem przepisów działów IV, V i VIII.

*§ 2. Przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie stosuje się również do postępowania w sprawach:*

- 1) *(uchylony),*
- 2) *(uchylony),*
- 3) *(uchylony),*
- 4) *należących do właściwości polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej.*

*§ 3. Przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie stosuje się także do postępowania w sprawach wynikających z:*

- 1) *nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami państwowymi i innymi państwowymi jednostkami organizacyjnymi,*
- 2) *podległości służbowej pracowników organów i jednostek organizacyjnych wymienionych w pkt 1, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej.*

*§ 4. Do postępowania w sprawach wymienionych w § 1, 2 i 3 pkt 2 stosuje się jednak przepisy działu VIII.*

*§ 5. Rada Ministrów w drodze rozporządzenia może rozciągnąć przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego w całości lub w części na postępowania w sprawach wymienionych w § 2.*

Biorąc pod uwagę wynikające z przepisów ustawy o samorządzie gminnym funkcje i status prawny przewodniczącego rady gminy stwierdzić należy, że nie jest on żadnym z organów ani podmiotów wskazanych w art. 1 K.p.a.

Przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego objęte zostało także postępowanie w sprawie skarg i wniosków (Dział VIII) przed organami państwowymi, organami jednostek samorządu terytorialnego oraz przed organami organizacji społecznych (art. 2 k.p.a.)

Postępowanie w sprawach skarg i wniosków zostało uregulowane w dziale VIII kodeksu postępowania administracyjnego, którego rozdział 2, obejmujący przepisy art. 227 - 240, normuje postępowanie skargowe. W myśl art. 227 k.p.a. przedmiotem skargi może być zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw. Przepis art. 229 k.p.a. wskazuje organy właściwe do rozpatrywania skarg dotyczących zadań lub działalności wymienionych w nim organów, jednostek organizacyjnych i innych podmiotów, o ile przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg.

W kontekście statusu prawnego przewodniczącego rady gminy stwierdzić należy, że przewodniczący rady gminy nie jest organem gminy, ani jej pracownikiem. Organem gminy rada gminy oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta), co wynika wprost z treści art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Zadaniem przewodniczącego jest natomiast wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady (art. 19 ust. 2 u.s.g.). Przepisy art. 229 Kodeksu postępowania administracyjnego, ani żaden inny przepis prawa nie wskazuje wprost organu właściwego do rozpatrywania skarg na działalność przewodniczącego rady gminy.

W tym zakresie prezentowane są różne stanowiska odnośnie organów właściwych do rozpatrzenia skargi wniesionej na przewodniczącego rady gminy.

Stanowisko w takie nie zostało także wypracowane jednoznacznie przez orzecznictwo sądowo administracyjne, bowiem skargi na uchwały rad gmin dotyczące rozpatrzenia skarg na przewodniczącego rady gminy trafiające do sądów administracyjnych podlegały odrzuceniu, bowiem jednolicie ukształtowane zostało orzecznictwo, iż zarówno uchwała rady gminy dotycząca rozpoznania skargi ( w tym także na działalność przewodniczącego), jak i bezczynność rady gminy w zakresie rozpoznania takiej skargi nie podlegają kognicji sądów administracyjnych. W związku z powyższym sądy nie dokonywały merytorycznej oceny kompetencji rady gminy do rozpoznania

skargi na jej przewodniczącego. Wyjątkiem jest postanowienie z 18 maja 2010 r. WSA w Gorzowie Wielkopolskim (*sygn. akt II SAB/Go 13/10*) w którym Sąd ten uznał, iż właściwość rady miasta do rozpoznania skargi na przewodniczącego może wynikać z art. 19 ust. 2 u.s.g. wskazującego na kompetencje rady gminy do powołania i odwołania przewodniczącego.

Takie stanowisko nie jest jednak akceptowane przez część wojewodów którzy stoją na stanowisku, że kompetencję do rozpoznania skargi na działalność przewodniczącego rady gminy ma wyłącznie wojewoda (*stanowisko Wojewody Podlaskiego w rozstrzygnięciu nadzorczym z 7 października 2010 r. zn. NK.II.AR.0911-150/2010, czy Wojewody Zachodniopomorskiego w wystąpieniach pokontrolnych z 31 maja 2012 r. zn. NK-1.431.1.16.2012.MZ*).

Jeszcze inne stanowisko prezentuje Wojewoda Śląski, który uznał, że zgodnie z przepisami Działu VIII ustawy z 14 czerwca 1960r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013r., poz. 267, ze zm.), skargę można wnieść na organ, pracownika oraz organizację społeczną, natomiast przewodniczący rady gminy nie mieści się w żadnej z tych kategorii.

Przewodniczący rady nie jest organem gminy w rozumieniu ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013r., poz. 594, ze zm.). W przypadku niewłaściwego wykonywania obowiązków przez przewodniczącego tylko rada, której działalność on organizuje, jest uprawniona do wyciągnięcia wobec niego konsekwencji. Tym samym wyłącznie rada gminy może zająć stanowisko co do zasadności zarzutów dotyczących działalności przewodniczącego tego organu. Należy tu podkreślić, że działanie rady gminy w tym zakresie nie jest równoznaczne z rozpatrzeniem skargi w trybie przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. Kodeks postępowania administracyjnego." (<http://www.katowice.uw.gov.pl/urząd/porady/15.html>)

Biorąc pod uwagę powyższe, w oparciu o orzeczenie WSA w Gorzowie Wielkopolskim (*sygn. akt II SAB/Go 13/10*) Komisja uznała, że Rada Miejska jest organem właściwym do rozparzenia skargi.

Rozpoznając wniesioną skargę Komisja uznała, że rozstrzygając w zakresie skargi na Przewodniczącą Rady Miejskiej należy mieć na uwadze kompetencje przewodniczącego wynikające wprost z ustawy o samorządzie gminnym, ale także okoliczność, że przewodniczący Rady Gminy jest również radnym. Trzeba mieć bowiem na uwadze brzmienie art. 23 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym, z którego wynika, że radny obowiązany jest kierować się dobrem wspólnoty samorządowej gminy; radny utrzymuje stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami, a w szczególności przyjmuje zgłaszane przez mieszkańców gminy postulaty i przedstawia je organom gminy do rozpatrzenia, nie jest jednak związany instrukcjami wyborców. Z przepisu tego wynika, że radny w ramach wykonywania mandatu działa w sposób niezależny i autonomiczny. Członkowie wspólnoty samorządowej posiadają prawo oceny i weryfikacji przedmiotowej działalności w drodze powszechnych wyborów na podstawie art. 11 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w myśl którego mieszkańcy gminy podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym (poprzez wybory i referendum). Stanowisko powyższe potwierdza także treść rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Pomorskiego nr NK-III.4131.4.2011.ES z dnia 19 października 2011r., a także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 23 lutego 2012 r. (*sygn. akt: III SA/Gd 536/11*), w którym Sąd wskazał, iż z dyspozycji art. 23 ust. 1 analizowanego łącznie z art. 11 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika wprost, że za wyniki zgodnych z prawem działań wynikających z wykonywania mandatu radnego radny odpowiada przed wyborcami. Oczywiście w tym przypadku chodzi o odpowiedzialność polityczną, weryfikowaną podczas wyborów do rady gminy następnej kadencji. W związku z taką regulacją normatywną nie ma jakichkolwiek podstaw aby radzie gminy (miasta) przypisywać kompetencje organu quasi - dyscyplinarnego w stosunku do radnych. Ustawa o samorządzie gminnym zgodnie z przyjętym modelem tzw. wolnego mandatu radnego nie zawiera bowiem przepisu, który mógłby stanowić podstawę normatywnej regulacji w w/w zakresie o charakterze wykonawczym.

W tym kontekście należało rozważyć, czy skarga dotyczy działalności przewodniczącego określonej przepisami ustawy o samorządzie gminnym, czy też czynności podejmowanych w ramach wykonywania mandatu radnego.

Rozpatrując skargę Komisja uznała, że polemika skarżącego z Przewodniczącą w zakresie interpretacji przepisów ustawy o samorządzie gminnym w przedmiocie uprawnień przewodniczącego rady oraz w przedmiocie prawidłowości wypełnienia oświadczenia majątkowego przez Burmistrza, nie mieści się w zakresie obowiązków przewodniczącego rady. Do kompetencji przewodniczącego nie należy także wskazywanie jakie stanowisko zajmie Rada Miejska w danej sprawie, bowiem nie jest on do tego uprawniony, gdyż rada podejmuje rozstrzygnięcia w formie uchwał w głosowaniu zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym. W związku z powyższym komisja uznała, że zarzuty skargi nie dotyczą działalności przewodniczącego w rozumieniu przepisów art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, dlatego skargę należało uznać za bezzasadną.

#### **Pouczenie**

Zgodnie z treścią art. 239 §1, 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.

