



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Znak: PNK.I.4131.29.2023

Kielce, dnia 08-03-2023

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LVII/388/23 Rady Gminy Miedziana Góra z dnia 30 stycznia 2023 r. w sprawie przekazania skargi według właściwości w całości .

Uzasadnienie

W dniu 30 stycznia 2023 roku Rada Gminy Miedziana Góra podjęła uchwałę Nr LVII/388/23 w sprawie przekazania skargi według właściwości. Jako podstawę prawną uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 18b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (dalej jako u.s.g.) oraz art. 231 ust. 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego (dalej jako kpa) oraz § 52 ust. 1 i ust. 8 Statutu Rady Gminy Miedziana Góra uchwalonego uchwałą Nr XL/381/2018 Rady Gminy. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 7 lutego 2023 roku.

Przedmiotową uchwałą w oparciu o art. 231 ust. 1 kpa rada postanowiła o przekazaniu skargi według właściwości do Wojewody Świętokrzyskiego (§1 uchwały), nie wskazując w treści samej uchwały kogo skarga dotyczy. Jak wynika z uzasadnienia do uchwały skarga wpłynęła od Zarządu Ochotniczej Straży Pożarnej w Bobrzy i dotyczyła zachowania radnego w dniu 29 grudnia 2022 r. na sesji Rady Gminy Miedziana Góra, który poprzez swoją wypowiedź miał pomówić Ochotniczą Straż Pożarną w Bobrzy o to, że na skutek przeprowadzonej akcji ratowniczo-gaśniczej przez ww. jednostkę OSP mógł zginąć człowiek oraz w złym świetle przedstawił tę jednostkę.

Zgodnie z obowiązującymi regulacjami statutowymi (§ 52 ust. 1 i ust. 8 Statutu) przewodniczący rady gminy skierował skargę do komisji skarg, wniosków i petycji, która zajęła stanowisko, że rozpatrzenie przedmiotowej skargi nie należy do właściwości rady. W ślad za tym zdaniem rady w świetle obowiązujących przepisów rada gminy nie jest organem władnym do rozstrzygnięcia w przedmiocie skargi na działalność radnego. W uzasadnieniu rada argumentowała, że ponieważ wypowiedź radnego miała miejsce podczas sesji w punkcie zapytania i wolne wnioski, zatem ocena jego działalności winna być traktowana jako ocena działalności rady, gdyż wchodzi on w skład organu kolegialnego.

W toku analizy przedmiotowej uchwały w trybie nadzorczym organ nadzoru powziął wątpliwości co do podstawy prawnej podjętej uchwały w sprawie przekazania skargi według właściwości do Wojewody Świętokrzyskiego i zawiadomił radę o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie przedmiotowej uchwały. Rada nie skorzystała z wyjaśnień w wyznaczonym terminie.

W ocenie organu nadzoru analizowana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, tj. przepisu art. 231 § 1 kpa.

Uzasadniając powyższe w pierwszej kolejności wskazać należy, że kwestie dotyczące rozpatrywania skarg zostały uregulowane w Rozdziale 2 Działu VIII ustawy kodeks postępowania administracyjnego, gdzie nie tylko wymieniono organy uprawnione do rozpatrywania skarg, ale także przewidziano określony tryb postępowania. Zgodnie z treścią art. 227 kpa przedmiotem skargi 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.

Zgodnie z art. 229 pkt 1 kpa, jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności rady gminy, rady powiatu i sejmiku województwa jest wojewoda, a w zakresie spraw finansowych - regionalna izba obrachunkowa. Wojewoda jest więc organem właściwym do rozpoznania skargi z art. 227 kpa na wykonywanie zadań i działalność między innymi rady gminy, chyba, że skarga dotyczy spraw finansowych (wówczas właściwa jest regionalna izba obrachunkowa). Stosownie zaś do unormowania art. 229 pkt 3 kpa, jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg rada gminy jest właściwa do rozpatrywania skarg dotyczących zadań lub działalności wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2 (spraw należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej). Wojewoda jest więc organem właściwym do rozpoznania skargi na wykonywanie zadań i działalność rady gminy.

Żaden z powyższych przepisów nie normuje wprost kompetencji do rozpoznawania skarg na działalność i wykonywanie zadań przez radnego. Kompetencji takiej nie normują też inne punkty art. 229, ani przepisy szczególne. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jak i doktrynie prawa utrwalony jest pogląd, że z konstytucyjnej zasady legalności, jak również z zasady demokratycznego państwa prawa wynika jednoznaczny wniosek, iż w przypadku, gdy normy prawne nie przewidują wyraźnie kompetencji organu państwowego, kompetencji tej nie wolno domniemywać i w oparciu o inną rodzajowo kompetencję przypisywać ustawodawcy zamiaru, którego bezpośrednio nie wyraził (wyrok z dnia 10 maja 1994 r., sygn. akt W 7/94, OTK 1994/1/23). Skoro zatem ani art. 229 pkt 1 ani pkt 3 kpa nie wskazują bezpośrednio podmiotu kompetentnego do rozpoznania skargi na wykonywanie zadań i działalność radnego rady gminy (miasta) nie można jej domniemywać w oparciu o te właśnie przepisy. Ocena zatem działalności radnego nie może być zatem utożsamiana z działalnością rady jako organu kolegialnego czy też przewodniczącego rady, którego uprawnienia są nierozzerwalnie powiązane z działalnością i trybem funkcjonowania rady gminy (np. prawo do zwoływania sesji, przyjmowanie skarg i wniosków itp.). Istotę i charakter sprawowania mandatu radnego a także obowiązki radnego, również w wymiarze etyczno-moralnym reguluje art. 23 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z treścią art. 23 ust. 1 u.s.g. - „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”.

Powyższy przepis ustawy statuuje tym samym zakaz ograniczania swobody radnego w wykonywaniu mandatu, w ramach konstytucyjnie chronionej wolności sumienia (art. 53 ust. 1 Konstytucji RP) w tym do swobodnych wypowiedzi związanych z realizowaniem mandatu. Stanowisko to zostało potwierdzone w orzeczeniach wojewódzkich sądów administracyjnych m.in. w wyroku WSA w Gliwicach z dnia 19 marca 2013 roku sygn., akt: IV SA/GI 534/12, w którym Sąd ten wskazał, że obowiązki radnego, również w wymiarze etyczno-moralnym wyczerpująco reguluje między innymi art. 23 i następane ustawy o samorządzie gminnym.

Zwrócono również uwagę na to, że radni reprezentujący wspólnotę samorządową na zasadzie wolnego mandatu, w ramach konstytucyjnie chronionej wolności sumienia mogą wyznawać i prezentować własny wzorzec etyczny i hierarchię wartości, o ile nie będzie się to kłócić z obowiązującym porządkiem prawnym (por. wyrok WSA w Katowicach, sygn. II SA/Ka 3170/01, wyrok WSA w Gliwicach, sygn. akt IV SA/GI 1032/06).

Odnosząc powyższą argumentację do okoliczności rozpatrywanego przypadku przyjąć należy, że zgodnie z art. 229 kpa Wojewoda jest wyraźnie upoważniony do rozpatrzenia skargi na

działalność rady gminy jako organu kolegialnego a nie na poszczególnych radnych. Indywidualnej wypowiedzi konkretnego radnego na forum rady nie należy zatem utożsamiać z działalnością rady gminy. Zauważenia wymaga, że powyższa sprawa dotycząca wypowiedzi radnego nie wyczerpuje także regulacji przedmiotowej zawartej w art. 227 kpa wedle której, przedmiotem skargi 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.

Zgodnie z treścią art. 85 u.s.g. nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem. Przekazanie zatem skargi na w oparciu o art. 231 ust. 1 kpa do Wojewody Świętokrzyskiego jest sprzeczne z prawem, albowiem nie jest on organem właściwym do rozpatrywania skargi na radnego. Reasumując powyższe rozważania, należy dojść do wniosku, iż brak jest w ogóle podstaw prawnych do przyjęcia powyższej uchwały.

Mając na względzie powyższe należy stwierdzić, że przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, co uzasadnia konieczność stwierdzenia jej nieważności w całości - stosownie do zapisów art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Podpis
Zbigniew Koniusz
Wojewoda Świętokrzyski