

# Organ właściwy do rozpatrzenia skargi na radnego

01.03.2023

Udostępnij na:

[FacebookX](#)

[LinkedIn](#)

Uwaga: ten artykuł ma więcej niż 3 miesiące. Sprawdź aktualny stan prawny lub skontaktuj się z autorem.

**W ocenie Wojewody Śląskiego ani jego samego, ani rady gminy nie można uznać za organ właściwy do rozpatrywania skarg na działalność związaną z wykonywaniem mandatu przez indywidualnego radnego.**

Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego rozstrzygają wprost o właściwości organów administracji publicznej w przypadku wniesienia skargi w trybie działu VIII tej ustawy. Przykładowo, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organem właściwym do rozpatrzenia skargi:

- 1) dotyczącej zadań lub działalności rady gminy, rady powiatu i sejmiku województwa jest wojewoda, a w zakresie spraw finansowych – regionalna izba obrachunkowa;
- 2) dotyczącej zadań lub działalności wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (z wyjątkiem spraw określonych w art. 229 pkt 2 K.p.a.[1]) jest rada gminy.

Żaden z przepisów K.p.a. nie odnosi się natomiast do przypadku, w którym przedmiotem skargi są sprawy związane bezpośrednio z wykonywaniem przez radnych ich mandatu. W pewnych okolicznościach mogą być one ściśle związane z kwestią zadań lub działalności danej rady (sejmiku). Trzeba mieć jednak na uwadze, że znaczną część swojej działalności radni wykonują np. w bezpośrednim kontakcie z mieszkańcami czy wykorzystując przysługujące im indywidualnie kompetencje kontrolne (nie działają wówczas jako organ gminy). W orzecznictwie dominuje pogląd, że rada gminy nie sprawuje "nadzoru" nad sprawowaniem przez radnych ich mandatów, a ewentualne kompetencje z tym związane wynikają z przepisów (np. przepisów o stwierdzeniu wygaśnięcia mandatu).

Powyższa kwestia stała się przedmiotem dwóch rozstrzygnięć nadzorczych Wojewody Śląskiego, dotyczących sprawy tej samej skargi wniesionej na zachowanie jednej z radnych. Zarzucono jej m.in. naruszenie art. 271 Kodeksu karnego w kontekście złożenia podpisu pod protokołem z przebiegu sesji. Rada uznała skargę za bezzasadną, a w uzasadnieniu uchwały wskazano, że doszło do pomyłki.

Wojewoda w rozstrzygnięciu nadzorczym[2] stwierdził nieważność uchwały w sprawie rozpatrzenia skargi. Organ nadzoru wskazał, że nie jest kompetentny do oceny merytorycznej poprawności rozstrzygnięcia w sprawie skargi, ale bada aspekty formalne z tym związane.

Następnie wywiódł, że rada gminy nie posiada kompetencji do rozpatrywania skarg na radnych. Skoro bowiem ani art. 229 K.p.a., ani przepisy szczególne nie zastrzegają właściwości organu stanowiącego w tego rodzaju sprawach, to nie wolno jej domniemywać. Wojewoda podkreślił, że mandat radnego ma charakter mandatu wolnego, a on sam odpowiada przed wyborcami. Wskazał również, że rada gminy nie jest organem właściwym do rozstrzygnięcia o popełnieniu lub niepopełnieniu przestępstwa.

Po wydaniu przedmiotowego rozstrzygnięcia nadzorczego rada gminy podjęła kolejną uchwałę – tym razem w przedmiocie przekazania skargi wojewodzie. W uzasadnieniu wskazano, że charakter zarzutów związany jest z działalnością rady – dotyczą bowiem protokołu z przebiegu sesji, na której podejmowano uchwały.

Również w tym przypadku organ nadzoru wydał rozstrzygnięcie nadzorcze, stwierdzające nieważność uchwały[3]. Uznał, że skarga dotyczyła ściśle określonego działania konkretnej radnej, a błędne podpisanie protokołu nie może być "podciągnięte" pod działalność całego organu stanowiącego. Wojewoda stwierdził, że nie jest kompetentny do rozpatrywania skarg na działalność radnego. A skoro przedmiotowa skarga – w ocenie organu nadzoru – nie dotyczyła również działalności rady gminy, to owa rada nie była uprawniona do przekazania skargi wojewodzie do rozpatrzenia.

Problem prawidłowego zakwalifikowania skarg składanych na radnych występuje w praktyce pod różnymi postaciami. Ustalenie czy w ogóle istnieje organ właściwy jest tym trudniejsze, jeżeli radni pełnią niekiedy prawem określone funkcje w ramach rady (istotna jest zwłaszcza funkcja przewodniczącego). Podtrzymuję pogląd, zgodnie z którym ustalenie organu właściwego do rozpoznania skargi będzie zależeć od przedmiotu tej ostatniej (w szczególności od sformułowania). W obowiązującym stanie prawnym jeżeli:

- 1) skarga dotyczy wykonywania zadań przewodniczącego rady gminy, wówczas należy ją zakwalifikować jako skargę na samą radę;
- 2) skarga dotyczy wykonywania zadań przez komisję rewizyjną, wówczas należy ją zakwalifikować jako skargę na samą radę;
- 3) jeżeli skarga dotyczy spraw bezpośrednio związanych z wykonywaniem mandatu indywidualnego radnego, wówczas należy uznać brak organu właściwego do rozpatrzenia owej skargi[4].

Powyższe należy sprecyzować wskazując, że kluczowe jest przedmiot skargi. Może ona dotyczyć działalności przewodniczącego wyłącznie jako poszczególnego radnego (bez związku z pełnieniem szczególnej funkcji w radzie) [5]. Natomiast równie dobrze skarga może obejmować czynności radnego-przewodniczącego związane z organizowaniem pracy rady oraz prowadzeniem jej obrad. Wówczas należy ją traktować jako skargę na samą radę. Nie wystarczy zatem, by była to skarga na osobę będącą przewodniczącym, ale musi ona obejmować odpowiedni zakres jego działalności.

Trzeba zauważyć istnienie poglądu odmiennego, który wyklucza traktowanie działalności przewodniczącego rady gminy jako działalności samej rady[6].

[1] Stanowi on o właściwości co do skarg dotyczących zadań lub działalności m.in. organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego w sprawach należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.

[2] Rozstrzygnięcie nadzorcze z dnia 30 grudnia 2022 r., NPII.4131.1.1038.2022.

[3] Rozstrzygnięcie nadzorcze z dnia 20 lutego 2023 r., NPII.4131.1.122.2023.

[4] Więcej na ten temat: A. Misiejko, *Skarga na członków rady gminy oraz jej organy wewnętrzne*, „Współnota” 2017, nr 5 (dodatek „Kurier Prawny”, s. 14-18).

[5] Np. skarga na radnego pełniącego funkcję przewodniczącego w związku z jego zachowaniem względem wyborców podczas dyżuru, nie związane bezpośrednio z organizowaniem pracy rady czy przebiegiem sesji.

[6] Trzeba zauważyć istnienie poglądu odmiennego, który wyklucza traktowanie działalności przewodniczącego rady gminy jako działalności samej rady, zob. A. Wierzbica, *Organ właściwy do rozpoznania skargi na przewodniczącego organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Glosa do wyroku NSA z dnia 1 sierpnia 2018 r., II OSK 1362/18*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 6, SIP Lex oraz J. Behr, *Nielegalność działania organu administracji publicznej. Rozważania w kontekście praktyki rozpatrywania skargi na przewodniczącego rady gminy* [w:] A. Błaś (red.), *Antywartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2016, SIP Lex.

TAGI:

Rada gminy Skargi

