

Błaś Adam (red.), Antywartości w prawie administracyjnym

Opublikowano: WK 2016

Autorzy fragmentu: Behr Jolanta

Pozostali autorzy monografii: Błaś Adam (red.), Błażewski Maciej, Cendrowicz Dominika, Filaber Joanna, Folak Łukasz, Gołębiowski Bartosz, Górka Marta, Jakimowicz Wojciech, Kalinka Karol, Kiedrzynek Michał, Korczak Jerzy, Koszowski Michał, Kotulski Mariusz, Kozłowska Małgorzata, Krawczyk Mariusz, Król Paweł, Kusiak-Winter Renata, Lisowski Piotr, Miemiec Marcin, Mikowski Rafał, Mrożek Jakub, Pakuła Andrzej, Przedzińska Justyna, Puczko Aleksandra, Raszewska-Skałeczka Renata, Schmidt Piotr, Supernat Jerzy, Szadok-Bratuń Aleksandra, Szymkow Bartosz, Tabernacka Magdalena, Zimmermann Jan

Rodzaj: monografia

Błaś Adam (red.), Antywartości w prawie administracyjnym

Część trzecia Varia

Nielegalność działania organu administracji publicznej. Rozważania w kontekście praktyki rozpatrywania skargi na przewodniczącego rady gminy

4. Organy właściwe do rozpatrzenia skargi na przewodniczącego rady gminy – analiza wybranych przykładów z praktyki

Pierwsze z nich przyjmuje, że organem właściwym do rozpatrzenia skargi na przewodniczącego rady gminy jest rada gminy. Wskazany pogląd został wyrażony m.in. w postanowieniu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie z dnia 18 maja 2010 r., II SAB/Go 13/10 (LEX nr 1943029). Sąd przyjął wówczas, że „w kwestii statusu prawnego przewodniczącego rady gminy należy zgodzić się ze stanowiskiem (...), iż przewodniczący rady gminy nie jest organem gminy. Jest nim rada gminy, co wynika z treści art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁽²⁴⁾ (...). Zadaniem przewodniczącego jest natomiast wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady (art. 19 ust. 2 u.s.g.). Wprawdzie żaden przepis prawa nie wskazuje wprost organu właściwego do rozpatrywania skarg na działalność przewodniczącego rady gminy, jednak z uwagi na to, że o jego wyborze i odwołaniu decyduje rada gminy (art. 19 ust. 1 u.s.g.), należy przyjąć, że to właśnie ten organ jest właściwy w opisanym wyżej zakresie”.

Powyższe stanowisko zajął również Wojewoda Pomorski w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 30 września 2014 r.⁽²⁵⁾ Wyrażono je również w uchwałach niektórych rad gmin. Jako przykład można wskazać:

- 1) uchwałę nr XLVI/421/2014 Rady Miejskiej w Rzgowie z dnia 4 czerwca 2014 r. w sprawie rozpatrzenia skargi na bezczynność Przewodniczącego Rady Miejskiej w Rzgowie⁽²⁶⁾ ;
- 2) uchwałę nr XLVI/526/14 Rady Miejskiej w Chojnicach z dnia 22 września 2014 r. w sprawie rozpatrzenia skargi⁽²⁷⁾ , której przedmiot stanowiło nienależyte wykonywanie zadań przez Przewodniczącego Rady Miejskiej w Chojnicach. Należy zaznaczyć, że analizowana skarga została przekazana Radzie Miejskiej w Chojnicach przez Wojewodę Pomorskiego z uzasadnieniem, „iż wyłącznie rada gminy może zajmować stanowisko co do zasadności zarzutów dotyczących pracy przewodniczącego”⁽²⁸⁾ ;
- 3) uchwałę nr XIII/54/11 Rady Gminy Łowicz z dnia 25 sierpnia 2011 r. w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność Przewodniczącego Rady Gminy Łowicz⁽²⁹⁾ . Przedmiotowa skarga „została przekazana według właściwości zgodnie z art. 231 k.p.a. przez Wojewodę Łódzkiego (...) Radzie Gminy Łowicz”;
- 4) uchwałę nr XXIV/176/04 Rady Gminy w Kobylance z dnia 25 listopada 2004 r. w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność Przewodniczącego Rady Gminy i Wójta Gminy złożonej przez radnego Lesława Hubera Wojewodzie Zachodniopomorskiemu⁽³⁰⁾ . Przedmiotową skargę uznano za bezzasadną m.in. ze względu na „brak podstaw prawnych do jej uznania”. Uchwała nie precyzowała jednak zastosowanego wyrażenia ani przyczyn uzasadniających przekazanie skargi przez Wojewodę;

5) uchwałę nr 273/XXXVII/2013 Rady Powiatu Nowotarskiego z dnia 30 grudnia 2013 r. w sprawie rozpatrzenia skargi na Przewodniczącego Rady Powiatu Nowotarskiego⁽³¹⁾. Uchwała nie odnosi się wprost do rady gminy, uwypukla jednak proces wielokrotnego przekazywania skargi zgodnie z właściwością. Skargę wniesiono bowiem do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Nowym Sączu, które uznało się za niewłaściwe do rozpatrzenia sprawy, przekazując ją Wojewodzie Małopolskiemu. Ten przekazał ją z kolei zgodnie z właściwością Radzie Powiatu Nowotarskiego.

Wymienione sprawy stanowią wyłącznie wybrane przykłady rozpatrywania skargi na przewodniczącego rady gminy przez organ, któremu przepisy prawa nie przyznały *expressis verbis* kompetencji do działania w tym zakresie. Umożliwiają jednak dostrzeżenie zjawiska nieuprawnionego rozszerzania kompetencji organu.

Rozszerzanie kompetencji organu w drodze stosowania wykładni celowościowej bądź stosowania analogii jest niezgodne z zasadą legalizmu⁽³²⁾. Wskazuje się bowiem, że „w państwie demokratycznym, w którym rządzi prawo, organy władzy publicznej mogą powstać tylko na podstawie prawa, a normy prawne muszą określać ich kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając tym samym granice ich aktywności. Organy te mogą działać tylko w tych granicach. O ile jednostka ma swobodę działania zgodnie z zasadą, że co nie jest wyraźnie zabronione przez prawo, jest dozwolone, to organy władzy publicznej mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia, przy czym obywatel może zawsze domagać się podania podstawy prawnej, na jakiej organ podjął konkretną działalność”⁽³³⁾.

Drugie stanowisko zostało natomiast wyrażone w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Podlaskiego z dnia 7 października 2010 r.⁽³⁴⁾ Stwierdzono wówczas nieważność uchwały Rady Miejskiej w Supraślu w sprawie rozpatrzenia skargi na Przewodniczącego Rady Miejskiej w Supraślu. Odwołując się do brzmienia art. 229 k.p.a., uznano, że „Rada Miejska w Supraślu nie miała kompetencji do rozpatrywania skargi na Przewodniczącego Rady Miejskiej, gdyż nie należy on do żadnych z wyżej wymienionych podmiotów. Rada Miejska jako organ stanowiący powinna działać tylko i wyłącznie na podstawie prawa i w jego granicach, stąd też niedopuszczalnym jest podejmowanie przez Radę regulacji bez wyraźnego upoważnienia ustawowego lub z jego przekroczeniem”⁽³⁵⁾. Powołując się jednak na treść postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 listopada 2003 r., III SA 2318/03 (niepubl.), przyjęto, że organem właściwym do rozpatrzenia skargi na Przewodniczącego Rady jest Wojewoda. Powyższą tezę oparto na założeniu, w myśl którego skargę na Przewodniczącego Rady Gminy należy zakwalifikować jako skargę dotyczącą trybu pracy rady.

Omawiane stanowisko zostało wyrażone m.in. w następujących uchwałach:

- 1) uchwale nr XXXII/272/09 Rady Miejskiej w Sokółce z dnia 11 lutego 2009 r. w sprawie skargi Pana Janusza Biziuka na działalność Przewodniczącego Rady Miejskiej w Sokółce, Burmistrza Sokółki i radcy prawnego Urzędu Miejskiego w Sokółce⁽³⁶⁾;
- 2) uchwale nr LXII/886/2013 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 30 grudnia 2013 r. w sprawie przekazania skargi według właściwości do Wojewody;
- 3) uchwale nr VI/48/2011 Rady Gminy Stegna z dnia 28 marca 2011 r. w sprawie przekazania skargi na Przewodniczącą Rady Gminy Stegna Wojewodzie Pomorskiemu⁽³⁷⁾;
- 4) uchwale nr LI/395/14 Rady Miejskiej w Krośnie Odrzańskim z dnia 26 czerwca 2014 r. w sprawie odmowy rozpatrzenia skargi mieszkańca Gminy Krosno Odrzańskie z dnia 18 grudnia 2013 r. na Przewodniczącego Rady Miejskiej w Krośnie Odrzańskim⁽³⁸⁾. Wątpliwości dotyczące określenia organu właściwego do rozpatrzenia przedmiotowej skargi doprowadziły w konsekwencji do zawiązania się sporu kompetencyjnego. Skargę na działania Przewodniczącego Rady Miejskiej w Krośnie Odrzańskim złożono bowiem w siedzibie Rady Miejskiej. Ta z kolei, uznając się za niewłaściwą w zakresie jej rozpatrzenia, przekazała skargę zgodnie z właściwością Wojewodzie Lubuskiemu. Wojewoda, uznając się za niewłaściwego w sprawie, zwrócił jednak przedmiotową skargę radzie miejskiej. „W związku z powzięciem wątpliwości co do zasadności przekazania skargi do rozpatrzenia Radzie Miejskiej, (...) zwrócono się do Wojewody Lubuskiego z prośbą o wskazanie podstawy prawnej takiego sposobu załatwienia skargi i ewentualnie rozważenia możliwości jej załatwienia przez Wojewodę, jako organu właściwego do jej załatwienia. W odpowiedzi Wojewoda podtrzymał swoje pierwotne stanowisko i wskazał, że sporna skarga w jego ocenie powinna zostać rozpatrzona przez Radę Miejską (...), ponieważ to Rada wybrała Przewodniczącego i w jej gestii leży Jego ewentualne odwołanie, a więc to ten organ powinien zbadać zachowanie Przewodniczącego będące przedmiotem skargi”⁽³⁹⁾. W konsekwencji w przedmiotowej sprawie wywiązał się spór kompetencyjny, o którego rozstrzygnięcie wniesiono do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Ten jednak odrzucił wniosek, podkreślając, że „zarówno spór o właściwość, jak i spór

kompetencyjny w rozumieniu art. 22 § 2 k.p.a. dotyczyć mogą wyłącznie tych spraw, których przedmiotem jest rozstrzygnięcie indywidualnej sprawy administracyjnej w drodze decyzji” (40). Ostatecznie Rada Miejska postanowiła o odmowie rozpatrzenia skargi.

W omawianych sprawach przyjęto więc, że organem właściwym do rozpatrzenia skargi na przewodniczącego rady gminy jest wojewoda. W uzasadnieniach rozstrzygnięć podkreślono, że przedmiotowe skargi należy zakwalifikować jako skargi dotyczące trybu pracy rady gminy. Wątpliwa wydaje się jednak, niejako automatyczna, kwalifikacja skargi na przewodniczącego rady gminy jako skargi dotyczącej trybu prac rady gminy.

W analizowanych rozstrzygnięciach nie zbadano bowiem wpływu działań lub zaniechań, których dopuścił się określony przewodniczący, na tryb pracy rady gminy, której przewodniczył. Kierując się wskazaną regułą, należałoby dokonać tożsamej kwalifikacji w przypadku rozpatrywania skarg na radnego rady gminy. W zakresie tych skarg, podobnie jak w przypadku skargi na przewodniczącego rady gminy, przepisy prawa nie określają *expressis verbis* organu właściwego do ich rozpatrzenia.

Należy jednak zaznaczyć, że w tej kwestii istnieje ugruntowane stanowisko wyłączające możliwość ich rozpatrywania. Podkreśla się bowiem, 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. U.s.g. zgodnie z przyjętym modelem tzw. wolnego mandatu radnego nie zawiera bowiem przepisu, który mógłby stanowić podstawę normatywnej regulacji w/w zakresie o charakterze wykonawczym” (41).

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 22 sierpnia 2013 r., II SA/Ke 449/13 (LEX nr 1356440), przyjęto z kolei, że „mandat radnego jest mandatem wolnym. (...) Mieszkańcy nie mogą zmusić radnego do ściśle wyznaczonych działań. Jest to o tyle istotne – że skoro wyborcy nie mogą ograniczać swobody radnego w wykonywaniu jego mandatu, to tym bardziej rada gminy nie może dodatkowo go krępować. W szczególności nie wolno radzie stosować wobec niesumiennego radnego żadnych środków dyscyplinujących”.

Analizując powyższe, należy odnieść się również do postanowień art. 19 ust. 1 u.s.g. Zgodnie z nimi, przewodniczący rady gminy jest wybierany z grona radnych gminy. Posiada więc status radnego rady gminy.

Reasumując przedmiotowe rozważania, należy stwierdzić, że mimo wykonywania dodatkowych zadań, którymi są „wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady” (42), do przewodniczącego rady mają zastosowanie przede wszystkim przepisy regulujące status prawny radnego. Dlatego też dokonywanie kwalifikacji skargi na przewodniczącego rady gminy jako skargi dotyczącej trybu pracy rady mogłoby być uznane za zbyt daleko idące. Przepisy powszechnie obowiązującego prawa nie stwarzają bowiem podstaw uzasadniających różnicowanie pozycji prawnej radnego oraz przewodniczącego rady, będącego *nota bene* radnym. Należy więc przyjąć, że skarga na przewodniczącego rady gminy nie powinna być rozpatrywana na podstawie przepisów k.p.a.

Prezentowane stanowisko jest zgodne z poglądem wyrażonym przez Wojewodę Śląskiego, który zważył, że „zgodnie przepisami działu VIII k.p.a., skargę można wnieść na organ, pracownika oraz na organizację społeczną, natomiast przewodniczący rady nie mieści się w żadnej z tych kategorii. Przewodniczący rady nie jest organem gminy w rozumieniu u.s.g. 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 kpa” (43).

(24)

Tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 446.

(25)

Sygn. NK-II.431.9.2014. Dostęp: <http://uwgdansk.ssdiip.bip.gov.pl/fobjects/download/25744/wystapienie-pokontrolne-rada-powiatu.html>. W przedmiotowej sprawie analizowano przypadek rozpatrywania skargi na przewodniczącego rady powiatu. Cytując fragment ww. orzeczenia, przyjęto jednak, że „powyższe należało zatem analogicznie zastosować do rady powiatu”.

(26)

Dostęp: http://bip.rzgow.pl/uchwaly/996b3fa2b69ed699e9d5136a0346ee91_1/xlvi_421_2014.pdf.

(27)

Dostęp: <http://miastochojnice.pl/prawo/3307.pdf>.

(28)

Uzasadnienie do omawianej uchwały.

(29)

Dostęp: http://lowicz.bipst.pl/get_file.php?id=3152&save=1.

(30)

Dostęp: <http://bip.kobylanka.pl/strony/143.dhtml>.

(31)

Dostęp: http://www.nowotarski.pl/powiat/_plik/HI7ZeyVcolqiviFTVxYB.html.

(32)

Przeciwnie stanowisko zajmuje: E. Smoktunowicz, *Analogia w prawie administracyjnym*, Warszawa 1970.

(33)

W. Skrzydło, komentarz do art. 7 (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013.

(34)

Sygn. [NK.II.AR.0911-150/2010](#). Dostęp: www.bip.bialystok.uw.gov.pl/bip/Item.aspx?ti=1&did=25704.

(35)

Uzasadnienie do omawianej uchwały.

(36)

Dostęp: http://bip.um.sokolka.wrotapodlasia.pl/a770c814dc5b153/4ba02dfd7c288db/Uchw_32_272_09.htm?m=dload&debug=off&id=1158.

(37)

Dostęp: www.prawomiejscowe.pl/institution/18989/legalact/143/18989/htmlpreview.

(38)

Dostęp: http://bip.wrota.lubuskie.pl/ugkrosnoodrzenskie/system/obj/4039_LI_395_14.pdf.

(39)

Uzasadnienie do omawianej uchwały.

(40)

Postanowienie NSA z dnia 6 listopada 2003 r., III SA 2318/03, niepubl.

(41)

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 23 lutego 2012 r., III SA/Gd 536/11, LEX nr 1125653.

(42)

Art. 19 ust. 2 u.s.g. Szerzej na ten temat M. Augustyniak, *Zakres zadań i kompetencji przewodniczącego i*