



WOJEWODA  
ZACHODNIOPOMORSKI

Szczecin, 27 marca 2024 r.

P-1.4131.68.2024.KN

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107)

### stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXII/412/2024 Rady Powiatu w Policach z dnia 23 lutego 2024 r. w sprawie załatwienia skargi z dnia 4 stycznia 2024 r. dotyczącej działalności Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady Powiatu w Policach.

### Uzasadnienie

W dniu 23 lutego 2024 r. Rada Powiatu w Policach podjęła uchwałę Nr LXII/412/2024 w sprawie załatwienia skargi z dnia 4 stycznia 2024 r. dotyczącej działalności Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady Powiatu w Policach.

Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 29 lutego 2024 r.

W ocenie organu nadzoru podjęcie badanej uchwały nastąpiło z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa – art. 223 § 1 w zw. z art. 229 pkt 1 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego<sup>1</sup>, z następujących względów.

W dniu 5 lutego 2024 r. do Starostwa Powiatowego w Policach wpłynęła skarga na działania Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady Powiatu w Policach, polegające zarówno na przeprowadzeniu posiedzenia Komisji bez wymaganej liczby członków, jak i niedopuszczeniu zgłaszanych przez Skarżącego dowodów.

Skutkiem wniesionego przez Skarżącego pisma, Rada Powiatu w Policach podjęła w dniu 23 lutego 2024 r. uchwałę Nr LXII/412/2024 w sprawie załatwienia skargi z dnia 4 stycznia 2024 r. dotyczącej działalności Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady Powiatu w Policach.

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r., poz. 775 z późn. zm.), dalej: kpa.

W §1 przedmiotowego aktu Rada postanowiła, że *po rozpatrzeniu skargi pana (...) z dnia 4 stycznia 2024 r., dotyczącej działalności Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady Powiatu w Policach, stanowiącej załącznik nr 1 do uchwały, skargę uznaje się za bezzasadną.*

Aby wykazać istotne uchybienie w procedurze rozpatrzenia skargi z dnia 4 stycznia 2024 r. przez Radę Powiatu w Policach wyjaśnić na wstępie należy, że zagadnienia dotyczące rozpatrywania skarg na działalność podmiotów publicznych regulują przepisy Rozdziału 2, Działu VIII kpa. Określają one przedmiot skargi (art. 227), organy właściwe do rozpatrywania skarg (art. 229 - 230), możliwości przekazania skargi organowi właściwemu lub organowi niższego stopnia (art. 231 - 232), ewentualne skutki wniesienia skarg w sprawie indywidualnej (art. 233), w sprawie, w której toczy się postępowanie administracyjne (art. 234 - 236), maksymalne terminy załatwiania skarg (art. 237) oraz niezbędne elementy zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi (art. 238 i 239).

Ocena merytoryczna zaistniałego stanu faktycznego wymaga szczególnego odniesienia się do treści art. 229 pkt 1 kpa, z którego wynika, że *jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, jest organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności rady gminy, rady powiatu i sejmiku województwa - wojewoda, a w zakresie spraw finansowych - regionalna izba obrachunkowa. W myśl natomiast art. 231 § 1 jeżeli organ, który otrzymał skargę, nie jest właściwy do jej rozpatrzenia, obowiązany jest niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni, przekazać ją właściwemu organowi, zawiadamiając równocześnie o tym skarżącego, albo wskazać mu właściwy organ.*

Z powyższego bezsprzecznie wynika, że wojewoda jest organem właściwym do rozpoznania skargi złożonej w trybie art. 227 kpa, na wykonywanie zadań i działalność rady powiatu, chyba, że skarga dotyczy spraw finansowych (wówczas właściwa jest regionalna izba obrachunkowa). Jednakże, żaden z powyższych przepisów nie normuje wprost kompetencji do rozpoznawania skarg na działalność i zadania komisji powołanych przez radę. Kompetencji takiej nie normują także pozostałe zapisy art. 229 kpa, ani przepisy szczególne. Skoro zatem przepisy obowiązującego prawa nie wskazują wprost podmiotu właściwego do rozpatrzenia skargi na wykonywanie zadań i działalność komisji rady, to za bezprawne należy uznać działanie polegające na domniemaniu, że w oparciu o art. 229 kpa (przywołany w podstawie prawnej uchwały Nr LXII/412/2024) rozpatrzenie skargi złożonej na komisję rady, należy właśnie do organu stanowiącego powiatu.

Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>2</sup>, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wspomniana zasada legalności zobowiązuje ograny władzy publicznej, a więc także organy samorządu terytorialnego, do działania na podstawie i w granicach prawa. W świetle powyższej zasady obowiązkiem organów stanowiących prawo jest respektowanie zakresu upoważnienia ustawowego, na mocy którego ustawodawca przekazał określony zakres spraw do unormowania organom jednostek samorządu terytorialnego. Oznacza to zarazem, że nie wolno domniemywać i w oparciu o inną rodzajowo kompetencję przypisywać ustawodawcy zamiaru, którego bezpośrednio nie wyraził<sup>3</sup>.

Zauważyć jednakże trzeba, że powyższe nie oznacza braku możliwości złożenia skargi na działania komisji rady. W takiej sytuacji, w ocenie organu nadzoru, skargę złożoną na – jak w niniejszej sprawie – Komisję Skarg Wniosków i Petycji Rady Powiatu w Policach – należy traktować, jako skargę złożoną na Radę Powiatu w Policach. A co za tym idzie, organem właściwym do jej rozpatrzenia jest, na podstawie art. 229 pkt 1 kpa – Wojewoda.

<sup>2</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

<sup>3</sup> Patrz wyrok z dnia 10 maja 1994 r., sygn. akt W 7/94, OTK 1994/1/23.

Jak słusznie zauważył Naczelny Sąd Administracyjny<sup>4</sup> *ocena działalności przewodniczącego powinna być traktowana jak ocena działalności rady gminy ze względu na wyłącznie funkcjonalny i organizacyjny charakter jego obowiązków. Nie ma podstaw prawnych, aby rozdzielać ocenę działalności przewodniczącego od całej rady.* Wprawdzie wyrok ten odnosi się do przewodniczącego rady, jednakże podobnie jak działania przewodniczącego, tak działania komisji są nierozzerwalnie powiązane z działalnością i trybem funkcjonowania Rady. To organ stanowiący powiatu rozpatruje skargi i wnioski obywateli, na podstawie ustaleń faktycznych i prawnych, poczynionych przez Komisję Skarg, Wniosków i Petycji. Całość procedury wpływa na jej rezultat jakim jest podjęcie przez Radę aktu w sprawie rozpatrzenia pisma. W takim przypadku, zastrzeżenia zgłoszone względem pracy Komisji, w istocie należy traktować jako zarzuty skierowane do Rady.

W niniejszej sprawie, organ stanowiący Powiatu Polickiego po przanalizowaniu złożonej w dniu 5 lutego 2024 r. skargi na działanie Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady Powiatu w Policach winien – zgodnie z art. 231 kpa – niezwłocznie przekazać ją właściwemu organowi – Wojewodzie Zachodniopomorskiemu albo wskazać Skarżącemu właściwy organ.

W tym miejscu wyjaśnienia dodatkowego wymaga również fakt, że w dniu 4 lutego 2024 r. do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła skarga o tożsamej – ze złożoną do Rady Powiatu w Policach – treści, dotyczącej działań Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady Powiatu w Policach. Wojewoda Zachodniopomorski, uznając się za organ właściwy do jej rozpatrzenia, pismem z dnia 21 lutego 2024 r., znak: P-2.1410.26.2024.AZ, wystąpił do Przewodniczącego Rady Powiatu w Policach z prośbą o udzielenie wyjaśnień dotyczących zgłoszonych względem przedmiotowej Komisji zarzutów. W korespondencji z dnia 26 lutego 2024 r., Przewodniczący przedstawił stanowisko w sprawie i odniósł się do zawartych w piśmie uwag. Po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego, Wojewoda Zachodniopomorski uznał złożoną na działania Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady Powiatu w Policach skargę, za zasadną, o czym poinformował Skarżącego.

Z powyższego wynika więc, że organ stanowiący Powiatu Polickiego rozpatrując w dniu 23 lutego 2024 r. skargę na działania ww. Komisji posiadał wiedzę, że Wojewoda Zachodniopomorski prowadzi postępowanie w ww. przedmiocie, mimo tego skarga została przez Radę rozpatrzona. W rezultacie dwa organy – Wojewoda oraz Rada – rozpatrzyły tą sama skargę, co więcej - uznały ją odpowiednio za zasadną i bezzasadną.

Taki skutek jest niemożliwy do zaakceptowania nie tylko z punktu widzenia obowiązujących przepisów prawa, ale i Skarżącego, który powinien zostać prawidłowo poinformowany o procedowaniu Jego pisma oraz wynikach postępowania skargowego.

Na marginesie należy też zauważyć, że uchwała Nr LXII/412/2024 obarczona jest inną istotną wadą prawną. W toku postępowania nadzorczego ustalono bowiem, że w głosowaniu nad przyjęciem tego aktu wzięli udział radni – członkowie Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady Powiatu w Policach – tym samym uczestniczyli w rozstrzygnięciu sprawy bezpośrednio ich dotyczącej.

W tym miejscu podkreślić trzeba, że procedura administracyjna, w tym także rozstrzygnięcie w jednoinstancyjnym postępowaniu ze skargi powszechnej, opiera się na fundamentalnej zasadzie obiektywnego rozpatrzenia skargi przez organ wyższego stopnia lub organ sprawujący nadzór nad organem podległym, którego zadań lub działalności dotyczy skarga. Bez względu zatem na to, czy skarga dotyczy organu monokratycznego, czy też

---

<sup>4</sup> Wyrok NSA z dnia 1 sierpnia 2018 r., sygn. akt II OSK 1362/18.

kolegialnego, osoba piastująca funkcję w każdym z tych organów nie powinna uczestniczyć w podejmowaniu aktu oceniającego działalność tego organu.<sup>5</sup>

Powyższa zasada znajduje odzwierciedlenie w art. 21 ust. 7 ustawy o samorządzie powiatowym, który stanowi, że *radny nie może brać udziału w głosowaniu, jeżeli dotyczy to jego interesu prawnego*.

W doktrynie i orzecznictwie przyjmuje się, że pod pojęciem interesu prawnego rozumie się osobisty, konkretny i aktualny prawnie chroniony interes, który może być realizowany na podstawie określonego przepisu, bezpośrednio wiążący się z indywidualnie i prawnie chronioną sytuacją strony. Istnieje on wówczas, gdy istnieje związek o charakterze materialnoprawnym między obowiązującą normą prawa administracyjnego, a sytuacją prawną konkretnego podmiotu prawa, polegającą na tym, że akt stosowania tej normy może mieć wpływ na sytuację tego podmiotu na gruncie administracyjnoprawnym<sup>6</sup>. Podnosi się również, że interes prawny może wynikać zarówno z przepisów prawa materialnego, jak i prawa procesowego oraz ustrojowego. Każdy z tych przepisów może kształtować uprawnienia i obowiązki jednostki. Interes prawny radnego nie ogranicza się do jego uprawnień i obowiązków wynikających jedynie z prawa materialnego lub procesowego, lecz obejmuje także sferę ustrojową, w której radny wykonuje swoje funkcje publicznoprawne.<sup>7</sup>

Przepis art. 21 ust. 7 ustawy o samorządzie powiatowym zakazuje udziału w głosowaniu w radzie powiatu każdego radnego, którego interesu ono dotyczy. Oznacza to, że nie ma znaczenia dla oceny hipotezy spełnienia tego przepisu kwestia ewentualnego naruszenia owego interesu, gdyż wystarczającym jest to, że przedmiot głosowania go dotyczy. Zatem już sama tylko możliwość dotknięcia interesu prawnego wystarcza dla zastosowania tej normy. Radny, którego interesu dotyczy uchwała, może nie tylko wpływać na jej treść przez głosowanie, ale także w wyniku podejmowania innych działań typu lobbystycznego<sup>8</sup>.

W niniejszej sprawie istnienie interesu prawnego po stronie radnych, którzy tworzą Komisję Skarg, Wniosków i Petycji jest bezsporne. Kolizję interesów powoduje, z jednej strony, bycie członkiem ww. Komisji, której dotyczy poddana pod głosowanie skarga powszechna, z drugiej zaś uczestnictwo w głosowaniu Rady Powiatu w Policach, która – pomimo, że nie była organem właściwym – rozpatrzyła skargę na działalność Komisji. Zwrócenia uwagi wymaga, że radni, członkowie Komisji są niewątpliwie zainteresowani korzystnym dla siebie orzeczeniem Rady Powiatu, tj. uznaniu skierowanych wobec nich zarzutów za bezzasadne.

Podkreślić przy tym należy, że sam udział w głosowaniu nad uchwałą radnych, którzy z mocy art. 21 ust. 7 ustawy o samorządzie powiatowym powinni być z niego wyłączeni, przesądza o istotnym naruszeniu prawa przez ten akt.

W świetle przedstawionej argumentacji, wobec naruszenia art. 223 § 1 w zw. z art. 229 pkt 1 kpa, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXII/412/2024 Rady Powiatu w Policach z dnia 23 lutego 2024 r. w sprawie załatwienia skargi z dnia 4 stycznia 2024 r. dotyczącej działalności Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady Powiatu w Policach, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody

---

<sup>5</sup> Por. wyrok WSA w Łodzi z 30 grudnia 2015 r. sygn. akt III SA/Łd 1121/15.

<sup>6</sup> Por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 15 marca 2012 r., sygn. akt II SA/Lu 74/12.

<sup>7</sup> Por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 września 2002 r., sygn. akt II SA/Wr 1498/02, wyrok WSA w Łodzi z dnia 30 grudnia 2015 r., sygn. akt III SA/Łd 1121/15, wyrok WSA w Kielcach z dnia 6 września 2023 r., sygn. akt II SA/Ke 424/23.

<sup>8</sup> Tak wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2013 r., sygn. akt I OSK 125/13.

Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia.

I Wicewojewoda Zachodniopomorski  
Bartosz Brożyński

.....

Otrzymują:

1. Rada Powiatu w Policach,
2. aa.