



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 25 sierpnia 2024 r.

WP-O.4131.11.2024

Rada Gminy Sońsk

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz.U. z 2024 r. poz. 609 i 721; dalej: *u.s.g.*)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr IV/22/2024 Rady Gminy Sońsk z dnia 22 lipca 2024 r. *w sprawie rozpatrzenia skargi A.K. z dnia 27 kwietnia 2024 roku.*

Uzasadnienie

W dniu 22 lipca 2024 r. Rada Gminy Sońsk podjęła uchwałę Nr IV/22/2024 *w sprawie rozpatrzenia skargi A.K. z dnia 27 kwietnia 2024 roku.*

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru nad działalnością gminną, w dniu 29 lipca 2024 r. Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała art. 18b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (t.j. Dz. U. 2024 poz. 609) oraz art. 223 § 1 i art. 238 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku – *Kodeks postępowania administracyjnego* (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 572).

Kwestionowana uchwała została podjęta w związku ze skargą, przekazaną przez Prokuraturę Rejonową w Ciechanowie do Urzędu Gminy w Sońsku w dniu 7 maja 2024 r. Skarga dotyczyła odmowy udzielenia skarżącemu głosu w punkcie wolne wnioski podczas sesji Rady Gminy Sońsk. W uzasadnieniu do uchwały Rada Gminy wskazała, że Komisja Skarg, Wniosków i Petycji, po zapoznaniu się ze skargą, zarekomendowała uznanie skargi

za bezzasadną. Dodała nadto, iż „Przewodniczący Rady Gminy poinformował, że ze względu na wielokrotne wpisy Pana A.K. na portalu społecznościowym dotyczące Radnych Rady Gminy Sońsk, które obrażają Radnych oraz godzą w dobre imię Radnych Rady Gminy Sońsk nie udzieli mu głosu”. W konsekwencji Rada Gminy Sońsk uznała skargę za bezzasadną.

W ocenie organu nadzoru ww. uchwała została podjęta z naruszeniem art. 229 pkt 1 *k.p.a.* Zgodnie z tym przepisem organem właściwym do rozpatrzenia skargi na działalność rady gminy, rady powiatu i sejmiku województwa jest wojewoda. Przepis art. 229 *k.p.a.* określa organy właściwe do rozpatrzenia skargi poprzez odesłanie do przepisów szczególnych, a ponadto przez wyliczenie organów właściwych do rozpatrywania skarg dotyczących zadań lub działalności poszczególnych organów. Wyliczenie to spełnia rolę pomocniczą w określeniu właściwości organów, ponieważ pierwszeństwo przyznaje się przepisom szczególnym, a przepisami szczególnymi mogą być tylko przepisy ustawowe. Ani przepis art. 229 *k.p.a.*, ani żaden przepis szczególny nie normują kompetencji do rozpoznawania skarg na działalność i zadania przewodniczącego rady gminy. Jak wyjaśnił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 23 stycznia 2018 r.: 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 (patrz wyrok z dnia 10 maja 1994 r., sygn. akt W 7/94, OTK 1994/1/23 i powołane tam orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oraz powołaną literaturę). Skoro zatem ani art. 229 punkt pierwszy ani punkt trzeci *k.p.a.* nie wskazują bezpośrednio podmiotu kompetentnego do rozpoznania skargi na wykonywanie zadań i działalność przewodniczącego rady gminy (miasta) nie można jej domniemywać w oparciu o te właśnie przepisy. Nie mamy tu jednak do czynienia z luką w prawie polegającą na braku normy prawnej niezbędnej do zastosowania instytucji prawnej skargi z art. 227 *k.p.a.* Decyduje o tym usytuowanie przewodniczącego rady gminy (miasta) w strukturze organizacyjnej rady gminy, a tym samym i gminy. Obok wójta gminy (burmistrza, prezydenta miasta) rada gminy jest jedynym organem gminy (art. 11a ust. 1 pkt 1 *u.s.g.*) (...) Zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady (art. 19 ust. 2 *u.s.g.*) (...) Poprzez organizowanie prac rady należy rozumieć wiele czynności, głównie o charakterze materialno-technicznym, takich jak na przykład przygotowywanie projektu sesji, zawiadomienie radnych

o miejscu, terminie sesji oraz porządku obrad, przygotowanie dla radnych stosownych dokumentów i innych materiałów, odbieranie skarg lub wniosków kierowanych do rady. Artykuł 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym kształtuje więc jednoznacznie usługowy charakter funkcji przewodniczącego w stosunku do rady gminy (por. wyrok NSA z dnia 17 stycznia 2001 r., sygn. akt II SA 1525/00, LEX nr 54148). (...) Z powyższych wywodów wynika, że działalność i uprawnienia przewodniczącego rady gminy (miasta) są nierozdzielnie powiązane z działalnością i trybem funkcjonowania rady gminy (np. prawo zwoływania sesji rady wynika z trybu jej pracy, prawo do przyjmowania skarg i wniosków skierowanych do rady wynika z kompetencji rady do ich rozpoznania). Zatem ocena jego działalności powinna być traktowana jak ocena działalności rady gminy. Wniosek ten uzasadnia i to, że do wyłącznej kompetencji rady należy odwołanie przewodniczącego. Tym samym w świetle unormowania art. 229 pkt 1 k.p.a. organem właściwym do rozpoznania skargi na wykonywanie zadań i działalność przewodniczącego rady gminy (miasta) jest wojewoda” (sygn. akt II SA/Lu 1184/17). Powyższe stanowisko zostało poparte przez Naczelny Sąd Administracyjny, który w wyroku z dnia 1 sierpnia 2018 r. dodał, że „nie ma podstaw prawnych, aby rozdzielać ocenę działalności przewodniczącego od całej rady. Nie ma on innych zadań i kompetencji niż te, które wynikają z zadań i kompetencji rady” (sygn. akt II OSK 1362/18).

Z powyższego wynika więc, że rada gminy posiada kompetencje do rozpatrzenia skargi na organ wykonawczy gminy, nie ma natomiast uprawnień, by rozpatrywać skargę na przewodniczącego rady. Skargę będącą przedmiotem kwestionowanej uchwały należało zakwalifikować jako skargę na radę gminy i jako taka winna być ona przekazana, zgodnie z art. 231 § 1 k.p.a., do organu właściwego, którym w tym przypadku jest Wojewoda Mazowiecki. Bez znaczenia jest przy tym fakt, że ww. skarga została przekazana do Urzędu Gminy w Sońsku przez Prokuraturę Rejonową w Ciechanowie.

W tym miejscu dodać należy, że ww. skarga została złożona przez Skarżącego w dniu 27 kwietnia 2024 r. bezpośrednio do Wojewody Mazowieckiego, który to pismem z dnia 21 maja 2024 r. (znak: WP-O.1410.1.2024) zawiadomił Skarżącego o uznaniu skargi za bezzasadną. Doszło tym samym do rozpatrzenia tej samej skargi przez dwa organy – Wojewodę Mazowieckiego (jako organ właściwy) oraz Radę Gminy Sońsk (jako organ niewłaściwy).

Z uwagi na powyższe należało stwierdzić nieważność uchwały Nr IV/22/2024 Rady Gminy Sońsk z dnia 22 lipca 2024 r. w sprawie rozpatrzenia skargi A.K. z dnia 27 kwietnia 2024 roku w całości.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję również, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały w całości, z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/