



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PNK-N.4131.157.1.2025.MS6

Wrocław, 15 lipca 2025 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XIX/75/2025 Rady Miejskiej w Zawidowie z dnia 3 lipca 2025 r. w sprawie przekazania według właściwości skargi z dnia 25 czerwca 2025 r. Wojewodzie Dolnośląskiemu.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Zawidowie, na sesji w dniu 3 lipca 2025 r., działając na podstawie art. 18b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 231 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572) zwanej dalej „kpa”, podjęła uchwałę nr XIX/75/2025 w sprawie przekazania według właściwości skargi z dnia 25 czerwca 2025 r. Wojewodzie Dolnośląskiemu, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 9 lipca 2025 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 231 § 1 w związku z art. 229 pkt 1 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, polegającym na przekazaniu skargi z naruszeniem przepisów o właściwości rzeczowej.

Mocą przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Zawidowie przekazała Wojewodzie Dolnośląskiemu skargę na radnych Rady Miejskiej w Zawidowie. W podstawie prawnej uchwały Rada Miejska przywołała art. 231 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, który stanowi: *„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.”*. Rada Miejska przywołała również art. 18b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym: *„Rada gminy rozpatruje skargi na działania wójta i gminnych jednostek organizacyjnych; wnioski oraz petycje składane przez obywateli; w tym celu powołuje komisję skarg, wniosków i petycji.”*.

Z uzasadnienia do uchwały wynika, że pismem z dnia 25 czerwca 2025 r. Pan Leszek B. złożył skargę do Rady Miejskiej w Zawidowie na brak odpowiedzi radnych na pismo z dnia 4 listopada 2024 r. W dniu 27 czerwca 2025 r. Przewodniczący Rady Miejskiej w Zawidowie, działając zgodnie z § 65b pkt 2 uchwały nr XXI/87/2004 Rady Miejskiej w Zawidowie z dnia 24 lutego 2004 r. w sprawie uchwalenia statutu Gminy Miejskiej Zawidów, przekazał skargę Komisji Skarg, Wniosków i Petycji. Po dokonanej analizie Komisja Skarg, Wniosków i Petycji, na posiedzeniu w dniu 30 czerwca 2025 r., ustaliła, iż Pan Leszek B. w dniu 19 grudnia 2024 r. złożył już skargę objętą przedmiotem niniejszej skargi Wojewodzie Dolnośląskiemu, która była przedmiotem postępowania i została uznana za zasadną w dniu 26 lutego 2025 r. (PN-SW.1410.2.2024). W związku z powyższym, w dniu 7 kwietnia 2025 r. udzielono wnioskodawcy odpowiedzi na każde z zadanych w piśmie z dnia 4 listopada 2024 r. pytań. Odpowiedź została doręczona Leszkowi B. w dniu 8 kwietnia 2025 r. Dodać należy, że pismo postępowanie Wojewody dotyczyło braku udzielania odpowiedzi dla skarżącego.

Rada Miejska w Zawidowie uznała skargę Leszka B. na radnych z dnia 25 czerwca 2025 r. za skargę na Radę Miejską. Wskazać należy jednakże, że pismo to nie jest skargą na Radę Miejską. Odnosi się do udzielonej, przez Przewodniczącego Rady, Skarżącemu odpowiedzi z dnia 7 kwietnia 2025 r. Skarżący podnosi, w treści pisma z dnia 25 czerwca 2025 r., na brak udzielonej przez radnych odpowiedzi. Zgodnie z przekazanymi Wojewodzie dokumentami, odpowiedź na zadane pytania została mu doręczona, jednakże pod odpowiedzią podpisali się Przewodniczący Rady i Burmistrz Miasta Zawidowa. W piśmie z dnia 25 czerwca 2025 r. nie zawarto nowych kwestii. Pismo jest więc wyrażeniem niezadowolenia z odpowiedzi udzielonej przez Przewodniczącego Rady i Burmistrza, nie przez Radę Miejską. Rada nie wypowiadała się w tej kwestii.

W ocenie organu nadzoru Rada Miejska przekazała skargę z naruszeniem przepisów o właściwości rzeczowej. Zauważyć należy, że przedmiotem skargi z dnia 4 listopada 2025 r., kierowanej do Przewodniczącego Rady Miejskiej w Zawidowie było udzielenie odpowiedzi na zadane w piśmie pytania, a przedmiotem skargi na radnych z dnia 25 czerwca 2025 r., kierowanej do Rady Miejskiej, był brak uzyskania odpowiedzi od radnych. Leszek B. wnosił więc o udzielenie odpowiedzi przez radnych. Brak jest podstaw do rozszerzania i nadinterpretacji żądania Leszka B.

Zgodnie z art. 229 pkt 1 kpa wojewoda jest organem właściwym do rozpatrzenia skargi na działanie rady gminy, rady powiatu i sejmiku województwa – z wyłączeniem spraw finansowych. Radni Rady Miejskiej nie są organem gminy. Zatem wojewoda nie został wyposażony w kompetencje w zakresie nadzoru nad działalnością radnych rady gminy, o ile ich działania nie wpływałyby na działania rady gminy, jako całego organu gminy. Prezentowane stanowisko ma swoje oparcie w orzecznictwie sądów administracyjnych, m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w postanowieniu z dnia 18 maja 2010 r., sygn. akt II SAB/Go 13/10, stwierdził: „*W kwestii statusu prawnego przewodniczącego rady gminy należy zgodzić się ze stanowiskiem Wojewody (...) 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 (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), dalej w skrócie u.s.g. Zadaniem przewodniczącego jest natomiast wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady (art. 19 ust. 2 u.s.g.)...*”.

Dodatkowo wskazać należy, że mandat radnego pochodzi z powszechnych wyborów i może być weryfikowany wyłącznie przez wyborców podczas zarządzanych wyborów do organów jednostek samorządu terytorialnego. Wojewoda nie posiada zatem żadnych kompetencji do nadzorowania sposobu postępowania przewodniczącego rady gminy w sprawie sposobu organizowania sesji i jej prowadzenia, w tym np. do udzielania głosu czy działań podejmowanych po jego udzieleniu oraz do rozpatrywania skarg w tym zakresie. Takich uprawnień ustawy nie przyznają Wojewodzie także w odniesieniu do pozostałych radnych. Ocena działalności radnego nie może być zatem utożsamiana z działalnością rady jako organu kolegialnego czy też przewodniczącego rady, którego uprawnienia są nierozdzielnie powiązane z działalnością i trybem funkcjonowania rady gminy. Istotę i charakter sprawowania mandatu radnego, a także obowiązki radnego, również w wymiarze etyczno-moralnym, reguluje art. 23 ustawy o samorządzie gminnym.

W orzecznictwie utrwalony jest pogląd, że z konstytucyjnej zasady legalności, jak również z zasady demokratycznego państwa prawa wynika, 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. Skoro art. 229 pkt 1 kpa nie wskazuje bezpośrednio podmiotu kompetentnego do rozpoznania skargi na radnych rady gminy (miasta) nie można jej domniemywać w oparciu o te właśnie przepisy. Obok wójta gminy (burmistrza, prezydenta miasta) jedynie rada gminy jest jedynym organem gminy (art. 11a ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym).

Reasumując, w świetle wyżej wskazanych przepisów prawa Wojewoda Dolnośląski nie został uprawniony przepisami prawa do rozpoznawania skarg na działalność radnych Rady Miejskiej w Zawidowie.

Biorąc powyższe pod uwagę postanowiono, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Anna Żabska