



P-1.4131.48.2025.KD
Szczecin, 21 lutego 2025 r.

Rada Miejska w Nowym Warpnie

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, poz. 1572, poz. 1907, poz. 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VI/055/2025 Rady Miejskiej w Nowym Warpnie z dnia 15 stycznia 2025 r. w sprawie stwierdzenia braku właściwości Rady Miejskiej w Nowym Warpnie do rozpatrzenia skargi.

Uzasadnienie

W dniu 15 stycznia 2025 r. Rada Miejska w Nowym Warpnie podjęła uchwałę Nr VI/055/2025 w sprawie stwierdzenia braku właściwości Rady Miejskiej w Nowym Warpnie do rozpatrzenia skargi. Akt ten wpłynął do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie w dniu 23 stycznia 2025 r.

Na mocy przedmiotowego aktu organ stanowiący Gminy Nowe Warpno stwierdził „brak właściwości Rady Miejskiej w Nowym Warpnie do rozpatrzenia skargi z dnia 13.01.2025 r. na Radnego Gminy”, a uzasadnienie swojego stanowiska zawarł w załączniku do przyjętej uchwały.

Jako materialnoprawną podstawę podjęcia uchwały Nr VI/055/2025 Rada Miejska powołała art. 18b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 223 § 1, art. 227, art. 229 oraz art. 238 § 1 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego¹, zgodnie z którymi:

- 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 (art. 18b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym);

¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572).

- Organy państwowe, organy samorządu terytorialnego i inne organy samorządowe oraz organy organizacji społecznych - rozpatrują oraz załatwiają skargi i wnioski w ramach swojej właściwości (art. 223 § 1 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego);

- Przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw (art. 227 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego);

- Jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, jest organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności:

1) rady gminy, rady powiatu i sejmiku województwa - wojewoda, a w zakresie spraw finansowych - regionalna izba obrachunkowa;

2) organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji, straży i innych jednostek organizacyjnych w sprawach należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej - wojewoda lub organ wyższego stopnia;

3) wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2 - rada gminy;

4) zarządu powiatu oraz starosty, a także kierowników powiatowych służb, inspekcji, straży i innych jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2 - rada powiatu;

5) zarządu i marszałka województwa, z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2 - sejmik województwa;

6) wojewody w sprawach podlegających rozpatrzeniu według kodeksu - właściwy minister, a w innych sprawach - Prezes Rady Ministrów;

7) innego organu administracji rządowej, organu przedsiębiorstwa państwowego lub innej państwowej jednostki organizacyjnej - organ wyższego stopnia lub sprawujący bezpośredni nadzór;

8) ministra - Prezes Rady Ministrów;

8a) konsula - minister właściwy do spraw zagranicznych;

9) organu centralnego i jego kierownika - organ, któremu podlega (art. 229 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego);

- Zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi powinno zawierać: oznaczenie organu, od którego pochodzi, wskazanie, w jaki sposób skarga została załatwiona, oraz podpis z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego osoby upoważnionej do załatwienia skargi. Zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi powinno zawierać ponadto uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o treści art. 239 (art. 238 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego).

W świetle obowiązujących przepisów prawa, zgodzić należy się ze stanowiskiem Rady Miejskiej w Nowym Warpnie, wyrażonym w treści § 1 uchwały Nr VI/055/2025 i uzasadnieniu do tego aktu, zgodnie z którym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie jest właściwy do rozpatrywania skarg na zachowanie i nienależyte działanie członka tego organu, tj. radnego.

W toku badania legalności uchwały Nr VI/055/2025 stwierdzono jednak, że akt ten w sposób istotny narusza prawo, z uwagi na wadliwą procedurę jego podjęcia.

Jak wynika bowiem z analizy treści skargi, której dotyczy badana uchwała, oraz protokołu z głosowania nad projektem uchwały w sprawie braku właściwości Rady

Miejskiej w Nowym Warpnie do rozpatrzenia skargi w głosowaniu nad przyjęciem tego aktu wziął udział radny Pan, którego zachowanie było przez skarżącego kwestionowane. Tym samym, radny uczestniczył w rozstrzygnięciu sprawy jego dotyczącej.

W tym miejscu podkreślić trzeba, że procedura administracyjna, w tym także rozstrzyganie 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 zdań lub działalności dotyczy skarga. Bez względu zatem na to, czy skarga dotyczy organu monokratycznego, czy też kolegialnego, osoba piastująca funkcję w każdym z tych organów nie powinna uczestniczyć w podejmowaniu aktu oceniającego działalność tego organu².

Powyższa zasada znajduje odzwierciedlenie w art. 25a ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że *Radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeżeli dotyczy ono 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 administracyjnoprawnym³. 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 publicznoprawne⁴.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wskazuje się, że przepis art. 25a ustawy o samorządzie gminnym *zakazuje zatem udziału w pracach rady i głosowaniu każdego radnego, którego interesu prawnego ono dotyczy. Oznacza to, że nie ma znaczenia dla oceny spełnienia hipotezy tego przepisu kwestia ewentualnego naruszenia owego interesu, gdyż wystarczającym jest to, że przedmiot głosowania go dotyczy (...). Zatem już tylko sama możliwość dotknięcia interesu prawnego wystarcza dla zastosowania tej normy. Przecież radny, którego interesu dotyczy uchwała może nie tylko wpływać na jej treść przez głosowanie, ale także w wyniku podejmowania innych działań typu lobbistycznego*⁵.

W niniejszej sprawie istnienie interesu prawnego po stronie Pana radnego Rady Miejskiej w Nowym Warpnie, jest bezsporne. Kolizję interesów

² Por. wyrok WSA w Łodzi z 30 grudnia 2015 r., sygn. akt III SA/Łd 1121/15.

³ Por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 15 marca 2012 r., sygn. akt II SA/Lu 74/12.

⁴ 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.

⁵ Tak w wyroku NSA z dnia 9 kwietnia 2013 r., sygn. akt I OSK 125/13.

powoduje, z jednej strony, pełnienie przez Pana funkcji radnego, którego zachowanie jest przedmiotem rozpatrywanej skargi, z drugiej zaś uczestnictwo tego radnego w głosowaniu nad załatwieniem skargi jego dotyczącej.

Podkreślić przy tym należy, że sam udział w głosowaniu nad uchwałą radnego, który z mocy art. 25a ustawy o samorządzie gminnym powinien być z niego wyłączony, przesądza o istotnym naruszeniu prawa przez ten akt. Nie ma znaczenia sposób ukształtowania się liczby głosów organu stanowiącego. Obowiązek wyłączenia z głosowania wynikający z cytowanej wyżej normy jest bezwzględny. Zatem uchwała, która zapadła z udziałem radnego, podlegającego wyłączeniu na mocy tego przepisu, jest nieważna.

W ocenie wojewody, w analizowanej sprawie znaczenia nie ma również okoliczność, że załatwienie skargi dotyczącej zachowania radnego Pana polegało na stwierdzeniu braku właściwości Rady Miejskiej do jej rozpatrzenia, na co wskazuje Przewodnicząca Rady Miejskiej w Nowym Warpnie w piśmie z dnia 13 lutego 2025 r., znak: SG.0711.1.2025. Faktem jest bowiem, że podjętą uchwałą Rada Miejska dokonała negatywnego załatwienia skargi dotyczącej zachowania radnego tego organu oraz, że radny, którego zachowania dotyczyła skarga, głosując nad projektem tego aktu uczestniczył w rozstrzygnięciu sprawy jego dotyczącej, czego zakazuje przepis art. 25a ustawy o samorządzie gminnym.

W tym stanie rzeczy, wobec istotnego naruszenia art. 25a ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie nieważności uchwały Nr VI/055/2025 Rady Miejskiej w Nowym Warpnie z dnia 15 stycznia 2025 r. w *sprawie stwierdzenia braku właściwości Rady Miejskiej w Nowym Warpnie do rozpatrzenia skargi*, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Mając powyższe na względzie, organ nadzoru zwraca ponadto uwagę na konieczność ponownego przedłożenia pod obrady Rady Miejskiej w Nowym Warpnie skargi na zachowanie radnego organu stanowiącego Gminy.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia przedmiotowego rozstrzygnięcia.

Z upoważnienia
Wojewody Zachodniopomorskiego
I Wicewojewoda Zachodniopomorski
Bartosz Brożyński