

**Uchwała Nr 842/XXXII/2017**  
**Rady Miasta Lublin**

z dnia 7 września 2017 r.

**w sprawie stwierdzenia braku właściwości Rady Miasta Lublin do rozpatrzenia  
skargi i przekazania jej według właściwości**

Na podstawie art. 231 w związku z art. 229 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, z późn. zm.) - Rada Miasta Lublin uchwała, co następuje:

§ 1

Stwierdza się brak właściwości Rady Miasta Lublin do rozpatrzenia skargi Pana A----- F----- z dnia 2 maja 2017 r. i postanawia się o przekazaniu tej skargi do Wojewody Lubelskiego, jako organu właściwego do jej rozpatrzenia.

§ 2

Uzasadnienie stanowiska Rady Miasta Lublin w zakresie, o którym mowa w § 1, zawarte jest w uzasadnieniu, stanowiącym załącznik do niniejszej uchwały.

§ 3

Wykonanie uchwały, w tym przekazanie skargi Wojewodzie Lubelskiemu oraz powiadomienie o tym fakcie skarżącego, powierza się Prezydentowi Miasta Lublin.

§ 4

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Miasta Lublin

**Piotr Kowalczyk**

## Uzasadnienie

Pismem z dnia 2 maja 2017 r., skierowanym do Wojewody Lubelskiego, Pan A----- F-----, powołując się na przepis art. 227 oraz art. 229 pkt 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, złożył skargę na Przewodniczącego Rady Miasta Lublin „za notoryczne naruszanie Statutu Miasta Lublin”, tj. § 42 pkt 5 Statutu Miasta Lublin, zgodnie z którym: „Przewodniczący Rady może udzielić głosu osobie niebędącej radnym za zgodą Rady”.

Przedmiotowa skarga została następnie przekazana przez Wojewodę Lubelskiego do rozpatrzenia przez Radę Miasta Lublin. Wojewoda Lubelski na poparcie swojego stanowiska podał w szczególności, iż to Rada Miasta Lublin, która zgodnie z przepisem art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, z późn. zm.) powołuje i odwołuje Przewodniczącego Rady - jest organem właściwym do rozpatrzenia skargi na jej Przewodniczącego.

W tym miejscu należy podnieść, iż Pan A----- F----- skierował swoją skargę z dnia 2 maja 2017 r. do Wojewody Lubelskiego, powołując się przy tym na przepis art. 227 oraz 229 pkt 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, zgodnie z którym to wojewoda jest organem właściwym do rozpatrywania m.in. skarg na działalność rady gminy.

Skarga, biorąc pod uwagę jej treść, dotyczy wprowadzie zadań lub działalności Przewodniczącego Rady Miasta Lublin, jednakże przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie wskazują organu właściwego do rozpatrzenia skargi na przewodniczącego rady gminy. Aby ustalić jaki organ jest właściwy do rozpatrzenia skargi na przewodniczącego rady gminy, należy dokonać analizy i wykładni obowiązujących przepisów prawa. Zgodnie bowiem do treści przepisu art. 228 Kodeksu postępowania administracyjnego - skargi składa się do organów właściwych do ich rozpatrzenia.

Rada Miasta Lublin nie jest organem właściwym do rozpatrzenia przedmiotowej skargi, żaden bowiem z przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego albo przepisów szczególnych nie daje jej kompetencji w tym zakresie.

Należy jedynie dodać, iż w przepisie art. 229 pkt 3 Kodeksu postępowania administracyjnego przewidziano, że rada gminy właściwa jest do rozpoznania skargi na działalność wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, poza sprawami dotyczącymi organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji, straży i innych jednostek organizacyjnych w sprawach zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Do żadnej z tych kategorii podmiotów nie należy przewodniczący rady gminy. Ponieważ, zgodnie z przepisem art. 20 Kodeksu postępowania administracyjnego, właściwość rzeczową organów ustala się według przepisów o zakresie ich działania, to należy stwierdzić, że kompetencje do rozpoznania przez radę gminy skargi na jej przewodniczącego nie wynikają też z ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

Należy zgodzić się ze stanowiskiem reprezentowanym przez część wojewodów, że kompetencję do rozpoznania skargi na działalność przewodniczącego rady gminy ma wyłącznie wojewoda. Takie stanowisko zajął m.in. Wojewoda Podlaski w rozstrzygnięciu nadzorczym z 7 października 2010 r. (zn. NK.II.AR.0911-150/2010), w którym stwierdził, że rada miejska jako organ stanowiący powinna działać wyłącznie na podstawie prawa i w jego granicach, dlatego niedopuszczalne jest podejmowanie przez nią działań bez wyraźnego upoważnienia ustawowego lub z jego przekroczeniem. Podobny pogląd zaprezentował także Wojewoda Zachodniopomorski w wystąpieniach pokontrolnych z 31 maja 2012 r. (zn. NK-1.431.1.16.2012.MZ), w których wskazał, że rady gmin często nie przekazują zgodnie z właściwością do wojewody skarg na swoich przewodniczących w ustawowym terminie. Jeżeli działanie przewodniczącego rady gminy

związane jest z trybem pracy rady gminy, to może ono być traktowane jako działalność organu, tj. rady gminy. Zatem skarga na taką działalność przewodniczącego powinna być rozpatrywana w trybie i zgodnie z właściwością określoną w KPA. To stanowisko potwierdzone zostało także w artykule: „Skarga na członków rady gminy oraz jej organy wewnętrzne”, autorstwa Adriana Misiejko, „Wspólnota” nr 5/2017 z 11 marca 2017 r.

Jeśli zatem chodzi o kwestię podmiotu właściwego do rozpatrzenia skargi na działalność przewodniczącego rady, to będzie nim wojewoda. Wynika to wprost z treści art. 229 pkt 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, zgodnie z którym skargę na działalność rady gminy rozpatruje wojewoda, a w zakresie spraw finansowych - regionalna izba obrachunkowa. Skargę na przewodniczącego rady gminy należy traktować jako skargę dotyczącą trybu pracy rady gminy. Na ten też przepis wskazał sam skarżący.

Przemawiają za tym także względy celowościowe „bowiem kontrola działalności przewodniczącego przez radę gminy, w której zwykle taki przewodniczący dysponuje większością głosów, nie byłaby skuteczna. Wniosek ten może potwierdzać fakt, że w większości wypadków, w których rady gmin rozpatrywały skargę na swojego przewodniczącego, sprawa kończyła się wydaniem uchwały o bezzasadności skargi, a uchwała taka nie mogła już podlegać kontroli sądowoadministracyjnej ze względu na brak właściwości sądów administracyjnych do rozpoznania skarg na uchwałę w tym zakresie” (tak: K. Pawlik: „Jaki organ rozpoznaje skargę na przewodniczącego rady”; „Gazeta Samorządu i Administracji” 10/2015 z 20 maja 2015 r., str. 22).

Jak zostało to już nadmienione, praktyka organów nadzoru (województw), ale przede wszystkim wykładnia celowościowa przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, przemawiają za tym, że organem właściwym do rozpatrzenia skargi na przewodniczącego rady gminy jest ten sam organ, który posiada kompetencję do rozpatrywania skarg na działalność rady gminy, a więc wojewoda, a w zakresie spraw finansowych - regionalna izba obrachunkowa (art. 229 pkt 1 Kodeksu postępowania administracyjnego). Trudno bowiem wywodzić kompetencję rady gminy do rozpatrywania skargi na jej przewodniczącego z przepisów ustrojowych zawartych w przepisach wymienionej ustawy o samorządzie gminnym, w szczególności art. 19 ust. 2 tej ustawy, który dotyczy powoływania i odwoływania przewodniczącego rady gminy. Postępowanie skargowe jest unormowane w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego i na ich gruncie w pierwszej kolejności należy dokonywać wykładni w zakresie organów właściwych do rozpatrzenia skargi. Co więcej przepis art. 229 pkt 1 wyraźnie określa, iż jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, organami właściwymi do rozpatrzenia skargi są organy wskazane w tym przepisie. Żaden przepis szczególny nie określa organu właściwego do rozpatrzenia skargi na przewodniczącego rady gminy, w szczególności przepisów takich nie zawiera ustawa o samorządzie gminnym. Dlatego przepisami prawa, z których należy wywodzić taką kompetencję są wyłącznie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

Przepis art. 229 pkt 3 Kodeksu postępowania administracyjnego wyraźnie wskazuje, iż rada gminy jest właściwa do rozpatrywania skarg dotyczących zadań lub działalności wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2. Bezspornie przewodniczący rady gminy nie należy do kręgu tych podmiotów i nie ma jakichkolwiek celowościowych argumentów do przyjęcia, iż przepis ten pozwala radzie gminy na rozpatrywanie skarg na przewodniczącego rady gminy. Wykładnia systemowa i celowościowa jednoznacznie wskazują natomiast, iż skargę na przewodniczącego rady gminy powinien rozpatrywać organ właściwy do rozpatrzenia skargi na radę gminy. Jest to bowiem skarga dotycząca w istocie trybu pracy rady gminy, który jedynie organizuje przewodniczący rady gminy.