

**UCHWAŁA NR XLI/277/2021  
RADY GMINY LEŁÓW**

z dnia 30 grudnia 2021 r.

**w sprawie przekazania skargi według właściwości**

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt. 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 z późn. zm.) oraz art. 229 pkt 1 w zw. z art. 231 § 1 ustawy z dnia z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t. j. Dz.U.2021 poz. 735 z późn. zm.). Rada Gminy Lełów uchwala, co następuje:

§ 1. 1. Rada Gminy Lełów uznaje się za niewłaściwą do rozpatrzenia skargi z dnia 30 listopada 2021 r. pracownicy Urzędu Gminy Lełów na Przewodniczącego Rady Gminy Lełów.

2. Skargę na Przewodniczącego Rady Gminy Lełów z dnia 30 listopada 2021 r. przekazuje się do rozpatrzenia Wojewodzie Śląskiemu.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Rady Gminy Lełów i zobowiązuje się go do zawiadomienia skarżącej o przekazaniu skargi zgodnie z właściwością.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Gminy  
Lełów

**Władysław Jaworski**

## Uzasadnienie

Pismem z dnia 30 listopada 2021 r. pracownica Urzędu Gminy Lelów złożyła skargę na działalność Przewodniczącego Rady Gminy Lelów. Przedmiotowa skarga oparta została na zarzucie przekroczenia przez Przewodniczącego Rady Gminy uprawnień oraz naruszenia dóbr osobistych skarżącej, poprzez wyproszenie jej z Sali obrad, z uwagi na niezałożenie przez skarżącą maski ochronnej. Przedmiotowa skarga została przekazana Komisji Skarg i Wniosków Rady Gminy Lelów.

Komisja Skarg i Wniosków Rady Gminy Lelów w dniu 16 grudnia 2021 r. zapoznała się z korespondencją skarżącą, po czym rozważyła obowiązujące normy kompetencyjne, celem oceny właściwości Rady Gminy Lelów, w zakresie złożonej skargi na przewodniczącego tejże rady.

Zgodnie z przepisem art. 229 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t. j. Dz.U.2021.735, z późn. zm. zwanej dalej k.p.a.) jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności rady gminy, rady powiatu i sejmiku województwa jest wojewoda, a w zakresie spraw finansowych - regionalna izba obrachunkowa.

Stosownie do unormowania art. 229 pkt 3 k.p.a., jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, 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 (spraw należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej). Żaden z powyższych przepisów nie normuje kompetencji do rozpoznawania skarg na działalność i zadania przewodniczącego rady gminy. Kompetencji takiej nie normują też inne punkty art. 229, ani przepisy szczególne. 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 brak 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 ustawy z dnia 8 marca 1990 r., o samorządzie gminnym Dz. U. – tj. Dz.U.2021.1372 t.j z późn. zm., zwanej dalej u.s.g.). Jest to kolegialny (art. 17 u.s.g.), obradujący na sesjach (art. 20 ust. 1 u.s.g.), organ stanowiący i kontrolny gminy (art. 15 ust. 1 u.s.g.) pochodzący z wyboru (art. 11a ust. 2 u.s.g.), którego kompetencje normuje art. 18 u.s.g. Przy czym kompetencje kontrolne dotyczące działalności wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy rada gminy wykonuje za pośrednictwem komisji rewizyjnej (art. 18a u.s.g.). Organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy określa statut gminy (art. 21 ust. 1 u.s.g.). Statut gminy normuje więc materię ustrojową gminy w takim zakresie, w jakim nie czynią tego ustawy. Przewodniczącego rady gminy oraz od jednego do trzech wiceprzewodniczących rada gminy wybiera z pośród swoich członków bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu tajnym (art. 19 ust. 1 u. s.g.). Zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady (art. 19 ust. 2 u.s.g.). Do wykonywania tych zadań przewodniczący może wyznaczyć wiceprzewodniczącego. W przypadku nieobecności przewodniczącego i niewyznaczenia wiceprzewodniczącego, zadania przewodniczącego wykonuje wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem. Przewodniczący jak i wiceprzewodniczący mogą zostać odwołani przez radę gminy bądź złożyć rezygnację z pełnionej funkcji. O odwołaniu jak i przyjęciu rezygnacji decyduje rada gminy (art. 19 ust. 4 i 5 u.s.g.). Zatem stosownie do art. 11a u.s.g. przewodniczący rady, ani jego zastępcy nie są organami gminy. Ich wybór nie stanowi także podstawy prawnej do nawiązania z nimi stosunku pracy (por. wyrok NSA z dnia 21 listopada 1990 r., sygn. akt SA/Ka 690/90, ONSA 1990/4/10). Jak już wskazano, wyłącznym zadaniem przewodniczącego, jak i wiceprzewodniczących jest sprawne organizowanie i prowadzenie prac rady, w tym przewodniczenie obradom rady. 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). Wobec wyraźnej regulacji zawartej w tym przepisie nie ma podstawy do przyznania przewodniczącemu jakichkolwiek innych uprawnień np. w statucie gminy. Przewodniczący rady wykonuje swoje zadania za pomocą biura rady lub innej komórki organizacyjnej wchodzącej w skład urzędu gminy. Przewodniczącego rady nie można zatem uznać za organ wewnętrzny rady gminy, nie może także bez upoważnienia rady, reprezentować gminy na zewnątrz. Funkcja ta jest bowiem zastrzeżona dla wójta (art. 31 u.s.g.). Nie może też sam udzielać upoważnienia do reprezentowania rady na przykład radcy prawnemu (por. wyrok NSA z dnia 7 lutego 2006 r., sygn. akt II OSK 566/05, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Może natomiast reprezentować radę na zewnątrz, jeśli posiada pochodzące od niej stosowne upoważnienie (art. 32 u.s.g.). 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 kompetencją 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. Powyższy pogląd znajduje oparcie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 23 stycznia 2018 r., sygn. akt: II SA/Lu 1184/17.