

Br.1510.5.2015

**RADA MIASTA
BIELSK PODLASKI**

**WNIOSEK
o podjęcie uchwały**

Stosownie do postanowień § 70 ust. 1 pkt 5 Uchwały Nr XLVI/303/14 Rady Miasta Bielsk Podlaski z dnia 24 czerwca 2014 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Bielsk Podlaski (Dz. Urz. Woj. Podl. z 2014 r. poz. 2457) wnoszę o podjęcie uchwały w sprawie rozpatrzenia skargi na Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Bielsk Podlaski.

UZASADNIENIE

W dniu 18 marca 2015 r. wpłynęła skarga Pana [REDAKTED] na Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Bielsk Podlaski Pana Piotra Wawulskiego z powodu:

1. ograniczenia przez niego praw skarżącego wynikających z postanowień ustawy o dostępie do informacji publicznej;
2. wyproszenia skarżącego z sali obrad w trakcie trwania posiedzenia Komisji Rewizyjnej w dniu 17 marca 2015 r., która odbyła się w Pływalni Miejskiej Wodnik, tym samym łamiąc postanowienia ustawy o dostępie do informacji publicznej;
3. Przekroczenia uprawnień jako Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Bielsk Podlaski poprzez zabronienie skarżącemu wysłuchania pełnych obrad komisji, łamiąc postanowienia ustawy o samorządzie gminnym i statutu.

Na potwierdzenie swoich zarzutów Pan [REDAKTED] odwołał się do stosownych przepisów prawa oraz uzasadnił swoje stanowisko.

Zgodnie z ustawą zasadniczą ustalenie trybu rozpatrywania petycji, skarg i wniosków zostało powierzone regulacji ustawowej. Postępowanie w sprawie skarg i wniosków ustawodawca unormował w Dziale VIII ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (j.t. Dz. U z 2013 r., poz. 267 z późn. zm.). Zgodnie z art. 223 Kpa organy państwowe, organy samorządu terytorialnego i inne organy samorządowe oraz organy organizacji społecznych rozpatrują i załatwiają skargi w ramach swojej właściwości. Przedmiotowy przepis wprowadza obowiązek przestrzegania swojej właściwości z urzędu przez organy właściwe do ich rozpatrywania. Z kolei określenie organu właściwego do rozpatrzenia skarg i wniosków zostało unormowane w art. 229 Kpa, który

stanowi m.in., że jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, jest organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności:

- 1) rady gminy - **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** (...).

Ww. przepis nie wskazuje wyraźnie organu właściwego do rozpatrzenia skargi na Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej Rady Miasta. Zgodnie bowiem z art. 229 pkt 1 Kpa wojewoda rozpatruje skargi dotyczące działalności rady gminy.

Mając na uwadze powyższe, powstały wątpliwości czy skarga na Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej jest skargą na radę miasta, czy też skargą na organ wewnętrzny rady i powinna ją rozpatrzyć Rada Miasta.

W związku z powyższym pismem z dnia 19 marca 2015 r. zwróciłem się do radcy prawnego Urzędu o opinię prawną czy organem właściwym do rozpatrzenia przedmiotowej skargi jest Rada Miasta Bielsk Podlaski, czy wojewoda oraz jaki powinien być tryb postępowania w przypadku wskazania właściwego organu?

Z uzyskanej opinii prawnej wynika, że organem właściwym do rozpatrzenia skargi na działalność komisji rewizyjnej jest rada gminy, a nie wojewoda, co zostało potwierdzone wydanym rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Łódzkiego z dnia 6 maja 2009 r. znak: PrO.I-0911/184/2009, w którym stwierdził, że *Komisja rewizyjna jest organem wewnętrznym rady gminy, jest jej podporządkowana, a działalność komisji jest kontrolowana przez radę gminy. Rozpatrywanie skarg na działalność komisji rewizyjnej należy do rady gminy, a nie wojewody*. W kwestii procedury postępowania w tego typu sytuacji radca prawny stwierdził, że zarówno przepisy ustawy o samorządzie gminnym jak i Statutu Miasta nie regulują trybu postępowania w przedmiocie skargi na Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej. Zasugerował, że nie mają tutaj zastosowania przepisy rozdziału 15 Statutu w sprawie zasad i trybu rozpatrywania skarg oraz przepisy art. 227 i następne Kpa. W opinii wyrażono pogląd m.in., że *Rada Miasta zajmuje merytoryczne stanowisko w formie uchwały; sprawa powinna być bezwzględnie objęta porządkiem obrad sesji; z inicjatywą podjęcia uchwały może wystąpić m.in. Przewodniczący Rady Miasta; co do zasady projekt uchwały wymaga opinii komisji oraz sprawdzenia pod względem formalno-prawnym oraz, że niewątpliwym jest, iż należy przygotować projekt uchwały – najlepiej rekomendowanej przez Przewodniczącego*.

Należy zgodzić się ze stwierdzeniem wyrażonym w opinii, że zarówno przepisy ustawy o samorządzie gminnym oraz Statut Miasta Bielsk Podlaski nie regulują trybu postępowania w przedmiocie skargi na Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej czy też innej stałej Komisji Rady. Jednak moje wątpliwości nadal nie zostały rozstrzygnięte i poprosiłem jeszcze o kolejną opinię. Odnosząc się do ww. rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody

Łódzkiego, w którym został wyrażony pogląd, że „(...) rozpatrywanie skarg na działalność komisji rewizyjnej należy do rady gminy, a nie wojewody” wydawało mi się, że po ustaleniu organu właściwego do rozpatrzenia skargi winna być zastosowana odpowiednia procedura mająca na celu rozpatrzenie skargi i powiadomienie skarżącego o sposobie załatwienia skargi, w sposób zgodny z przepisami prawa.

Skoro z ww. opinii wynikało, że zarówno ustawa o samorządzie gminnym jak i przepisy Statutu nie regulują kwestii rozpatrywania skarg i wniosków i *nie mają również zastosowania przepisy rozdziału 15 Statutu Miasta w sprawie zasad i trybu rozpatrywania skarg oraz przepisy art. 227 i następne Kpa* (...) poprosiłem o odniesienie się pod względem prawnym jak należy potraktować rozpatrzenie skargi na Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej w świetle innego rozstrzygnięcia nadzorczego, tym razem wydanego przez Wojewodę Zachodniopomorskiego dnia 29.10.2010 r. znak: NK.4.0911-107/10[WE], który stwierdził, że *„organem właściwym do rozpatrzenia skargi na działalność Komisji jest bowiem organ stanowiący gminy (...). Zatem Rada Miasta (...) winna rozpatrzyć skargę (...) stosując przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, z zachowaniem podstawowych zasad procedury administracyjnej, a w szczególności zasady dążenia do ustalenia prawdy obiektywnej. Ocena zebranego materiału dowodowego i wyczerpujące wyjaśnienie przesłanek dokonanego rozstrzygnięcia powinno znaleźć pełne odzwierciedlenie w uzasadnieniu, co wynika w szczególności z art. 7 cyt. ustawy – obligującego organ administracji do podejmowania wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mającej na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli oraz art. 77 § 1 Kpa – zobowiązującego organ administracji do wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego”*. W dalszej treści ww. rozstrzygnięcia wojewoda stwierdził, że Rada po przeprowadzeniu postępowania skargowego, zgodnie z powyższymi zasadami powinna dać wyraz swojego stanowiska w uchwale uznając skargę za zasadną bądź bezzasadną, a w myśl art. 238 § 1 Kpa niezbędnymi elementami zawiadomienia o odmownym załatwieniu skargi są uzasadnienie faktyczne i prawne.

Mając na uwadze powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze wątpliwości moje budziły kolejne kwestie związane z rozpatrzeniem skargi na Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej m.in: czy podstawą prawną podjęcia uchwały byłyby tylko przepisy ustawy o samorządzie gminnym czy także przepisy Kpa? Jakie treści i jakie elementy powinien posiadać projekt uchwały, czy może on zawierać puste miejsca (wykropkowane), w którym zostanie wpisana odpowiednia treść wynikająca z opinii i wniosków Komisji Rady Miasta, a następnie przegłosowana podczas sesji? Jakie powinno być właściwe procedowanie w zakresie sporządzania uzasadnienia do projektu uchwały? Kto powinien sporządzić uzasadnienie do projektu uchwały i na jakim etapie? Jeżeli przepisy Kpa nie powinny być brane pod uwagę, to czy uzasadnienie jest faktycznie potrzebne? Wreszcie czy przewodniczący rady, którego zadaniem jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady (art. 19 ust. 2 u.s.g.) może sam rekomendować Radzie stanowisko w sprawie uznania skargi za zasadną bądź bezzasadną? Czy decyzja w tej sprawie nie powinna być podjęta przez Radę, bez

wcześniejszego rekomendowania/sugerowania jej jakiegokolwiek stanowiska, a jedynie przedstawienia stanu faktycznego?

W dniu 7 kwietnia 2014 r. została przedłożona kolejna opinia prawna, z której wynika m.in., że pogląd jakoby w przypadku skargi na Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej należało stosować przepisy Kpa nie jest jedynym możliwym. Podstawą prawną uchwały w sprawie rozpatrzenia skargi będzie przepis art. 21 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Wg sporządzającego opinię brak jest powodów, dla których projekt uchwały miałaby znacząco odbiegać od schematu stosowanego dotychczas w przypadku skarg rozpatrywanych w trybie Kpa. Z punktu widzenia prawnego bez znaczenia jest sposób dochodzenia do wyrażenia woli Rady, a każdy projekt uznający skargę za zasadną, bezzasadną, częściowo zasadną, czy też pozostawiający kwestie otwartą do ustalenia na sesji, nie przesądza o niczym, bo może być zweryfikowany poprzez głosowanie na sesji. W kwestii sporządzenia uzasadnienia do projektu uchwały wynika również, że w przypadku uznania skargi za zasadną można bronić tezy, że niesporządzenie uzasadnienia jest równoznaczne z podzieleniem w całej rozciągłości argumentacji skarżącego, natomiast argument ten odpada w razie uznania skargi za niezasadną lub częściowo zasadną. Jeżeli chodzi zaś o inicjatywę w zarekomendowaniu określonego stanowiska możliwe jest, wg opinii prawnej, zarządzenie przerwy w obradach w celu sporządzenia uzasadnienia zgodnie ze stanowiskiem Rady wypracowanym na sesji.

Ponadto pismem znak: Br.1510.5.2015 z dnia 19 marca 2015 r. zwróciłem się również do Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej Pana Piotra Wawulskiego z prośbą o ustosunkowanie się do podniesionych w skardze zarzutów. Pan Przewodniczący Komisji Rewizyjnej w dniu 26 marca 2015 r. przedłożył swoje wyjaśnienia w przedmiotowej sprawie, które przekazuję radnym celem zapoznania się.

Z uwagi na fakt, że przepisy wyraźnie nie wskazują organu właściwego do rozpatrzenia skargi na Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej oraz w związku z tym, że przepis art. 229 Kpa określa organy właściwe do rozpatrzenia skargi przez odesłanie do przepisów szczególnych to wydaje się, że przepisami szczególnymi jest ustawa o samorządzie gminnym, a w szczególności art. 21 ust. 3 tej ustawy. Komisja Rewizyjna jest podporządkowana radzie gminy i jej działalność jest przez nią kontrolowana, co wynika właśnie z art. 21 ust. 3 u.s.g. zgodnie, z którym komisje podlegają radzie gminy, przedkładają jej plan pracy oraz sprawozdania z działalności. Stąd przez analogię należy uznać, że rozpatrzenie skargi na Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej będzie należało do Rady Miasta.

Ponadto w związku z tym, że skarga dotyczy Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej skierowanie jej do rozpatrzenia Komisji Rewizyjnej, zgodnie z procedurą unormowaną w Rozdziale 15 Statutu Miasta Bielsk Podlaski, nie może mieć zastosowania do przedmiotowej sytuacji, zgodnie z opinią prawną wyrażoną powyżej.

W związku z powyższym przedkładam projekt uchwały w sprawie rozpatrzenia skargi na Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej Rady Miasta, który nie zawiera żadnej

rekomendacji co do wypracowania określonego stanowiska w odniesieniu do postawionych przez skarżącego zarzutów. W związku z tym, że w tym konkretnym przypadku nie ma uregulowanej procedury rozpatrzenia skargi na przewodniczącego komisji **wniosuję do wszystkich radnych, aby na posiedzeniach Komisji zbadali wnikliwie zasadność zarzutów poruszonych w skardze, oceniając zebrany materiał dowodowy i przedłożyli propozycje sposobu załatwienia skargi w formie opinii, stanowiska bądź wniosku wraz z uzasadnieniem.** Należy przy tym pamiętać, że uznając skargę za zasadną należy zaproponować sposób jej rozwiązania.

W oparciu o przedłożone przez Komisje Rady propozycje co do sposobu załatwienia skargi, zostanie przygotowany projekt uchwały wraz z uzasadnieniem i przedłożony Radzie Miasta do uchwalenia. Jednocześnie informuję, że podczas dyskusji na sesji radni będą mogli zgłosić wnioski, uwagi i propozycje poprawek do zaproponowanego projektu uchwały i jego uzasadnienia. Rozstrzygnięcie o zgłoszonych poprawkach przesądzi o ostatecznej treści uchwały.

Mając na uwadze powyższe wnoszę o przyjęcie zaproponowanej przeze mnie procedury związanej z rozpatrzeniem skargi na Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej i podjęcie uchwały w ww. sprawie, po wypracowaniu stanowisk przez poszczególne Komisje Rady Miasta.

Jednocześnie chciałbym poinformować, że z uwagi na brak określonej procedury związanej z rozpatrzeniem skargi na Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej istnieje jeszcze możliwość wypracowania innego sposobu postępowania w przedmiotowej kwestii. Propozycja taka polegałaby na powołaniu doraźnej komisji rady ds. rozpatrzenia przedmiotowej skargi, której skład zostałby ustalony odrębną uchwałą. Zadaniem takiej komisji byłoby przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego w celu sprawdzenia zgodności skargi ze stanem faktycznym i prawnym, dokładne wyjaśnienie sprawy, ocena zebranego materiału dowodowego oraz przygotowanie projektu uchwały wraz z uzasadnieniem i przedłożenie go pod obrady sesji. Jednak decyzja w przedmiotowej sprawie należy do Rady Miasta.

PRZEWODNICZĄCY RADY

/-/ Igor Łukaszuk