

UZASADNIENIE

W dniu 15 kwietnia 2025 r. do Przewodniczącego Rady Miasta Mława wpłynęła skarga mieszkańca Mławy dotycząca działań Radnego Rady Miasta Mława. Zgodnie z obowiązującą w tym zakresie procedurą Przewodniczący Rady Miasta skierował skargę do Komisji Skarg, Wniosków i Petycji.

W celu zbadania zasadności skargi Komisja na posiedzeniu w dniu 28 kwietnia 2025 roku dokonała analizy treści skargi i uznała, że rozpatrzenie przedmiotowej skargi nie należy do właściwości Rady Miasta Mława.

Zważyć należy, iż zgodnie z art.227 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (dalej powoływanej jako „k.p.a.”) 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. Wyliczenie to jest jedynie przykładowe, w związku z czym przedmiotem skargi może być każda negatywna ocena działalności organu administracji publicznej lub innego podmiotu, któremu zlecono wykonywanie zadań publicznych (np. organizacji społecznej) oraz ich pracowników i funkcjonariuszy (tak m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 4 kwietnia 2012 r., sygn. akt I OSK 717/12).

Właściwość poszczególnych organów do rozpatrywania skarg została określona w art. 229 k.p.a. Zgodnie z ust. 3 rzeczonego artykułu rada gminy uprawniona jest jedynie do rozpatrzenia skargi złożonej na wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem spraw, należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Co istotne, zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem przepisy określające kompetencje rady gminy w zakresie rozpatrywania skarg nie mogą być interpretowane rozszerzająco. W konsekwencji, stwierdzić należy, iż w obowiązującym stanie prawnym brak jest organu, który byłby uprawniony do rozpatrzenia skargi na sposób wykonywania mandatu radnego, czy też władnego do uchylecia mandatu radnego z przyczyn nie wypełniania bądź nie wypełniania należycie obowiązków radnego.

Nadmienić nadto należy, iż w obowiązującym porządku prawnym sprawowanie mandatu radnego – zgodnie z przyjętą zasadą mandatu niezwiązanego – nie może być w żaden sposób ograniczane, tak przez wyborców jak i samą radę. Zgodnie z treścią art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej powoływanej jako „u.s.g.”) radny obowiązany jest kierować się dobrem wspólnoty samorządowej gminy. Radny utrzymuje stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami, a w szczególności przyjmuje zgłaszane przez mieszkańców gminy postulaty i przedstawia je organom gminy do rozpatrzenia, nie jest jednak związany instrukcjami wyborców. Przepis ten statuuje tym samym zakaz ograniczania swobody radnego w wykonywaniu mandatu, w ramach konstytucyjnie chronionej wolności sumienia (art. 53 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Co istotne, także w innych ustawach regulujących kwestie związane z mandatem radnego, w szczególności w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy, brak jest przepisu, który zezwalałby na ograniczenie swobody radnego w wykonywaniu przez niego mandatu. W konsekwencji, uznać należy, iż skoro aktywność radnego nie może być przez radę reglamentowana, nie istnieje również upoważnienie do jego dyscyplinowania. A contrario, Rada Miasta Mława nie jest organem władnym do rozstrzygania w przedmiocie skargi na działalność osoby wchodzącej w skład tegoż organu kolegialnego.

Powyższe stanowisko zostało potwierdzone także w orzecznictwie sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 19 marca 2013 r., w sprawie o sygn. akt IV SA/GI 534/12, wskazał bowiem, iż obowiązki radnego, również w wymiarze etyczno-moralnym wyczerpująco regulują między innymi art.23 i następne u.s.g. Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 września 2014 r., w sprawie o sygn. akt III SA/Łd 676/14 stwierdził zaś, że „w orzecznictwie i w doktrynie jest powszechnie przyjęty pogląd, że mandat radnego jest mandatem wolnym. Oznacza to w szczególności, że radny reprezentuje całą wspólnotę samorządową, tzn. wszystkich mieszkańców gminy, a nie tylko swój komitet bądź swoich wyborców. Mieszkańcy nie mogą zmusić radnego do ściśle wyznaczonych działań (por. Tomasz Mordel: "Poradnik dla radnych. Uprawnienia i obowiązki radnego", Warszawa 2002, s. 2). Za wyniki zgodnych z prawem działań wynikających z wykonywania mandatu radny ponosi przed wyborcami jedynie odpowiedzialność polityczną, która jest weryfikowana podczas wyborów do rady następnej kadencji. Mieszkańcy nie mają bowiem możliwości odwołania poszczególnych radnych przed upływem kadencji. Skoro wyborcy nie mogą ograniczać swobody radnego w wykonywaniu jego mandatu to tym bardziej rada gminy nie może dodatkowo krępować radnego. W szczególności nie wolno radzie stosować wobec radnego żadnych środków dyscyplinujących” Co istotne, pogląd ten został także wyrażony w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 listopada 2003 r., wydanego w sprawie o sygn. akt II SA 2197/03, w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 listopada 1995 r., wydanego w sprawie o sygn. akt SA/Wr 2515/95 oraz w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 listopada 2002 r., wydanego w sprawie o sygn. akt II SA 1968-1974/02, a także w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 24 października 2007 r., wydanego w sprawie o sygn. akt III SA/Kr 625/07 i wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z 22 sierpnia 2013 r., wydanego w sprawie o sygn. akt II SA/Ke 449/13.

Zważywszy na powyższe, uwzględniając istniejący stan prawny analizowanej sprawy stwierdzić należy, iż Rada nie jest organem właściwym do rozstrzygnięcia w przedmiocie skargi na zachowanie osoby wchodzącej w skład tego organu kolegialnego.