

Anna Wierzbica

Uniwersytet Śląski

anna@wierzbica.com

ORCID 0000-0003-2359-0333

<https://doi.org/10.26881/gsp.2020.1.04>

Pozycja prawna komisji skarg, wniosków i petycji

Wprowadzenie

Celem niniejszego opracowania jest zaprezentowanie pozycji prawnej – drugiej obok komisji rewizyjnej – obligatoryjnej komisji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Począwszy od kadencji organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego zapoczątkowanej z dniem 21 października 2018 r., organy stanowiące gminy, powiatu i województwa mają obowiązek powoływania ze swego grona komisji skarg, wniosków i petycji. Obowiązek powołania tej komisji został wprowadzony mocą art. 2 pkt 6 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. poz. 130). Powołanie komisji skarg, wniosków i petycji można traktować jako pokłosie regulacji konstytucyjnej, z której wynika, że „Każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa”¹. Rozpatrywanie petycji przez organ stanowiący będzie się zatem odbywać w oparciu o przepisy ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 870), natomiast rozpatrywanie skarg i wniosków będzie się odbywać w oparciu o przepisy Działu VIII ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 2096, ze zm.) (dalej: k.p.a.).

Komisja skarg, wniosków i petycji, będąc obligatoryjną komisją rady gminy, rady powiatu i sejmiku województwa, posiada status komisji stałej, która w odróżnieniu od komisji doraźnej powołanej jedynie do wykonania określonego zadania zostaje powołana przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na całą kadencję.

¹ Artykuł 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.).

1. Zasady i tryb działania komisji skarg, wniosków i petycji

Przepisy wszystkich trzech ustrojowych ustaw samorządowych, tj. ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 506, ze zm.) (dalej: u.s.g.), ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 511, ze zm.) (dalej: u.s.p.) oraz ustawy o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 512, ze zm.) (dalej: u.s.w.) zawierają *de facto* tożsamą regulację, z której wynika, że każdy z organów stanowiących rozpatruje: skargi na działania organu wykonawczego i odpowiednich samorządowych jednostek organizacyjnych, wnioski oraz petycje składane przez obywateli. W tym celu rada gminy, rada powiatu i sejmik województwa powołuje komisję skarg, wniosków i petycji².

Nie ulega zatem wątpliwości, że celem usprawnienia rozpatrywania skarg, wniosków i petycji przez kolegialny organ stanowiący samorządu terytorialnego ustawodawca nakazał powołanie komisji, której zasadniczym zadaniem będzie wstępne rozpoznanie skargi, wniosku i petycji oraz rekomendowanie określonego stanowiska organowi stanowiącemu, który ostatecznie rozstrzygnie o sposobie rozpoznania skargi, wniosku czy petycji. Powyższe stwierdzenie koreluje z poglądem zaprezentowanym w orzecznictwie sądowym, z którego wynika, że „Istotą powoływania przez rady jednostek samorządowych komisji rady, jako wyspecjalizowanych (branżowych) organów rady, jest dokonywanie swoistego podziału pracy i uprawnień do wypowiadania się w istotnych sprawach dla społeczności lokalnej”³. Nie jest zatem wskazane, by procedowaniem nad skargą, wnioskiem czy petycją, poczynawszy od badania wymów formalnych, a skończywszy na zawiadomieniu o sposobie rozpoznania skargi, wniosku czy petycji, zajmowała się cała rada gminy, rada powiatu, względnie sejmik województwa, względnie wszystkie komisje. Jak bowiem słusznie wskazano w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 2 maja 2019 r.: „Komisja skarg, wniosków i petycji powoływana jest w celu rozpoznania przez radę danego wystąpienia, nie zaś w celu jego rozpoznania (w rozumieniu – załatwienia sprawy), podlegającego jedynie zatwierdzeniu przez radę gminy”⁴. Ponadto w orzecznictwie sądowym przyjęto, że „Reguła, według której wszystkie komisje rady wypowiadają się we wszystkich sprawach podejmowanych przez radę gminy, podważa konieczność funkcjonowania komisji rady”⁵. Nadto, jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 12 czerwca 2019 r. (III SA/GI 449/19, LEX nr 2703442): „powoływanie wewnętrznych organów rady, jakimi są komisje, ma usprawnić pracę rady”. W tym miejscu należy podkreślić, że stanowisko komisji co do sposobu rozpoznania skargi, wniosku, względnie petycji nigdy nie będzie miało waloru wiążącego dla organu stanowiącego, jako że finalne rozpoznanie złożonej skargi, wniosku czy petycji zawsze będzie kompetencją organu stanowiącego, przybierającą formę uchwały.

² Zob. art. 18b u.s.g., art. 16a u.s.p., art. 30a u.s.w.

³ Wyrok NSA z dnia 15 listopada 2005 r., II OSK 235/05, LEX nr 196688.

⁴ PN.4131.243.2019 (Dz. Urz. Woj. Warm.-Maz. poz. 2352).

⁵ Wyrok NSA z dnia 15 listopada 2005 r., II OSK 235/05, LEX nr 196688.

Co więcej, w żadnym razie nie można uznać, że komisja skarg, wniosków i petycji posiada legitymację do załatwienia skargi, wniosku bądź petycji za organ stanowiący. Dlatego też ewentualne scedowanie tego zadania na komisję przez organ stanowiący będzie prawnie nieskuteczne. Zgodzić się należy z poglądem Cz. Martysza, że do zadań omawianej komisji „należy udzielanie pomocy radzie gminy w sprawach przyjmowania i rozpatrywania przez radę skarg, wniosków i petycji. Należy przy tym podkreślić, że omawiana komisja nie jest uprawniona do samodzielnego udzielania odpowiedzi na składane do rady skargi, wnioski i petycje, a jedynie do ich przyjmowania, rozpatrywania i przygotowywania propozycji odpowiedzi na te środki zaskarżenia. (...) omawiana komisja nie jest organem gminy, a jedynie narzędziem, przy pomocy którego rada gminy wykonuje swoje uprawnienia (...). Innymi słowy, komisja skarg, wniosków i petycji jest organem wewnętrznym rady (podległym radzie gminy) i nie ma wobec niej jakichkolwiek władczych uprawnień. Z tego też powodu komisja nie może narzucić radzie gminy udzielenia odpowiedzi na skargę lub wniosek (petycję) o ściśle określonej treści, może jedynie przedstawić propozycję rozwiązania tej sprawy przez radę gminy. Taka jest zresztą istota i zakres właściwości każdej komisji jako organu wewnętrznego rady gminy. Należy też podkreślić, że w przeciwieństwie do innych komisji, charakterystyczną cechą działalności komisji skarg, wniosków i petycji jest jej ścisły i bezpośredni związek z zakresem oraz treścią składanych do rady wskazanych w art. 18b [u.s.g.] środków zaskarżenia”⁶.

Pomimo tego, że zajęcie ostatecznego stanowiska w przedmiocie dotyczącym sposobu załatwienia skargi, wniosku czy petycji należy do organu stanowiącego, a nie do komisji, zagadnieniem mogącym wywoływać wątpliwości jest określenie zakresu działań, które komisja skarg, wniosków i petycji może podejmować samodzielnie, bez wyraźnej dyspozycji rady (sejmiku). Teoretycznie kwestie te powinien normować statut jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie bowiem z art. 18b ust. 3 u.s.g. „Zasady i tryb działania komisji skarg, wniosków i petycji określa statut gminy”. Analogiczna regulacja prawna znajduje się w ustawie o samorządzie powiatowym (art. 16a ust. 3) i w ustawie o samorządzie województwa (art. 30a ust. 3). Pomimo jednak krótkiego okresu obowiązywania regulacji prawnych dotyczących komisji skarg, wniosków i petycji wykształcone dotychczas liczne stanowiska organów sprawujących nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego dowodzą tego, że zagadnienie dotyczące zakresu samodzielnego uprawnienia komisji skarg, wniosków i petycji jest niejednoznaczne. Jak wskazano w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 2 maja 2019 r.: „Przez zasady działania należy rozumieć reguły dotyczące organizacyjno-prawnych podstaw funkcjonowania komisji, jako organu kolegialnego, a zatem podstawowe unormowania dotyczące jego organizacji, zwoływania i przebiegu posiedzeń, wewnętrznego podziału zadań między członków tego gremium i jego relacji z innymi podmiotami w strukturze jednostki samorządu terytorialnego. Z kolei tryb działania komisji obejmuje postępowanie dotyczące realizacji

⁶ Cz. Martysz [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018, s. 341–342; tak samo B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2019, s. 104–105.

powierzonych jej zadań, czyli ciąg czynności, który składa się na wstępne rozpatrzenie skargi, wniosku lub petycji oraz przygotowanie dla rady projektu rozstrzygnięcia, w tym zakresie⁷. W oparciu o poglądy zaprezentowane w rozstrzygnięciach nadzorczych można uznać, że w statutach jednostek samorządu terytorialnego w zakresie, w jakim te akty prawa miejscowego wypełniają dyspozycje przepisów ustrojowych ustaw samorządowych nakazujących unormować zasady i tryb działania komisji skarg, wniosków i petycji, mieści się określenie np. tego, w jaki sposób komisja podejmuje swoje rozstrzygnięcia, w jaki sposób odbywają się jej głosowania oraz doprecyzowanie tego, że komisja po przeprowadzeniu postępowania wydaje opinię w formie uchwały oraz przekazuje ją organowi stanowiącemu⁸.

Nie ulega wątpliwości, że skoro w przepisach ustrojowych ustaw samorządowych normujących działanie komisji skarg, wniosków i petycji zostało wyraźnie stwierdzone, że przedmiotem działania tej komisji ma być rozpatrywanie skarg na działania organu wykonawczego i samorządowych jednostek organizacyjnych, a także rozpatrywanie wniosków i petycji składanych przez obywateli, to przedmiot ten nie może obejmować innego zakresu. Zakres ten jest wyliczeniem taksatywnym. Sfera działania komisji skarg, wniosków i petycji została bowiem unormowana inaczej niż w przypadku komisji rewizyjnej, w odniesieniu do której katalog zadań w zakresie działań kontrolnych jest szeroki. Poza kontrolą organu wykonawczego i samorządowych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych w gminie komisja rewizyjna może wykonywać także inne zadania zlecone przez radę⁹. Podobnie przyjęto w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 21 marca 2019 r. Zdaniem tego organu nadzoru: „Zakres działania komisji reguluje przepis art. 18b ust. 1 ustawy, z którego wynika, że komisja skarg wniosków i petycji ustanowiona jest w celu badania rozpatrywanych przez radę gminy skarg na działania wójta i gminnych jednostek organizacyjnych, wniosków oraz petycji składanych przez obywateli. Odmiennie aniżeli w przypadku komisji rewizyjnej (ustawy o samorządzie gminnym) ustawa nie przewiduje, aby komisja skarg wniosków i petycji miała rozpoznawać także inne sprawy zlecone przez radę¹⁰. Ponadto, w opinii tego organu nadzoru w zakresie uprawnienia rady wynikającego z art. 18 ust. 3 u.s.g., który nakłada na radę gminy obowiązek określenia w statucie zasad i trybu działania komisji skarg, wniosków i petycji, mieszczą się tylko kwestie dotyczące działalności tej komisji w sferze wewnętrznej, np. tryb pracy, sposób przygotowania wniosków, opinii i ich przedstawiania organowi uchwało-

⁷ PN.4131.243.2019 (Dz. Urz. Woj. Warm.-Maz. poz. 2352); identycznie w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 30 kwietnia 2019 r., PN.4131.230.2019 (Dz. Urz. Woj. Warm.-Maz. poz. 2327); identycznie w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Śląskiego z dnia 28 listopada 2018 r., NPII.4131.1.629.2018 (Dz. Urz. Woj. Śląsk. poz. 7479).

⁸ Tak np. w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Śląskiego z dnia 28 listopada 2018 r., NPII.4131.1.629.2018 (Dz. Urz. Woj. Śląsk. poz. 7479).

⁹ Zob. art. 18a ust. 4 u.s.g. oraz art. 16 ust. 4 u.s.p.

¹⁰ PN.4131.135.2019 (Dz. Urz. Woj. Warm.-Maz. poz. 1505); w stanowiskach organów nadzoru podkreśla się także, że komisja skarg, wniosków i petycji nie ma prawa do przeprowadzania czynności kontrolnych – tak w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Podkarpackiego z dnia 19 listopada 2018 r., P-II.4131.2.296.2018 (Dz. Urz. Woj. Podka. poz. 5004).

dawczemu, sposób prowadzenia dokumentacji. Natomiast poza delegacją ustawową z przepisu art. 18b powołanej ustawy pozostają kwestie:

- organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków, bowiem są one uregulowane w Dziale VIII kodeksu postępowania administracyjnego oraz w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. Nr 5, poz. 46);
- składania i rozpatrywania petycji oraz sposób postępowania organów w tych sprawach, bowiem są one uregulowane w ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 870)¹¹.

W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że „Komisja ta (podobnie jak komisja rewizyjna) nie ma żadnych własnych uprawnień decyzyjnych, które mogą odnosić skutki na zewnątrz. Jej rola ogranicza się przede wszystkim do dokonania czynności sprawdzających (w przypadku skargi) lub dokonania ustaleń co do zasadności (potrzeby) uwzględnienia wniosku czy petycji oraz do przedstawienia tych ustaleń radzie”¹².

Dokonany przegląd rozstrzygnięć nadzorczych dowodzi tego, że w zakresie działania komisji skarg, wniosków i petycji nie mieści się dokonywanie nawet takich czynności, które nie będąc rozstrzygnięciem skargi, wniosku bądź petycji, stanowią jeden z elementów usprawniających zgodnie z prawem procedowanie tych instytucji. Przykładowo w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 2 maja 2019 r. zostało stwierdzone, że „adresatem skargi, wniosku lub petycji nie może być komisja rady, gdyż pozostaje nim rada gminy. To rada, nie komisja rozpatruje skargę. Aktywność Rady nie może ograniczać się do zatwierdzenia uchwały komisji, podjętej w przedmiocie rozpoznania skargi. To również rada gminy, nie komisja winna dochowywać terminów określonych ustawowo, na rozpoznanie określonego wystąpienia”¹³. Powołane rozstrzygnięcie nadzorcze dowodzi zatem tego, że podjęcie *de facto* jakiegokolwiek decyzji co do sposobu, w tym terminu, procedowania skargi, wniosku i petycji wymaga akceptacji organu stanowiącego. Oznacza to, że nawet jeśli zdaniem komisji ustawowo określony termin do rozpoznania skargi, wniosku czy petycji nie może zostać zachowany, np. wskutek wystąpienia okoliczności niezależnych od podmiotu rozpatrującego, to po pierwsze decyzję o przedłużeniu terminu podejmuje rada (sejmik), a nie komisja, a po drugie to organ stanowiący, a nie komisja zawiadamia o tym fakcie podmiot, który wystąpił ze skargą, wnioskiem bądź petycją. Zawiadomienie pochodzące od komisji skarg, wniosków i petycji może być potraktowane jako prawnie bezskuteczne. W opinii organów nadzoru zawiadomienie o braku możliwości załatwienia wniosku lub petycji w terminach określonych przepisami ustaw od dnia wpływu do organu stanowiącego nie może też pochodzić od przewodniczącego rady. W rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 30 kwietnia 2019 r. zostało bowiem stwierdzone, że w myśl art. 19 ust. 2 u.s.g. do zadań przewodniczącego rady należy organizowanie

¹¹ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 28 listopada 2018 r., PN.4131.455.2018 (Dz. Urz. Woj. Warm.-Maz. poz. 5167).

¹² S. Gajewski, A. Jakubowski, *Ustawa o samorządzie gminnym* [w:] *Ustawy samorządowe. Komentarz*, red. *idem*, Warszawa 2018, Legalis.

¹³ PN.4131.243.2019 (Dz. Urz. Woj. Warm.-Maz. poz. 2352).

pracy rady i prowadzenie obrad rady. Uprawnienia wynikające z wyżej wymienionego przepisu mają charakter wyłączny i nie obejmują obowiązków dotyczących m.in. zawiadomienia o czynnościach podjętych w celu rozpatrzenia sprawy oraz o przewidywanym terminie jej załatwienia. W ocenie organu nadzoru statut może precyzować zadania przewodniczącego, ale nie może nakładać na niego innych obowiązków ani przyznawać mu innych kompetencji niż te, które wynikają z ustawy¹⁴. Ze stanowiskiem tym można jednak polemizować, zwłaszcza w kontekście interpretacji art. 19 ust. 2 u.s.g., na który powołuje się organ nadzoru. Przepis ten stanowi m.in., że zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. Wydaje się zatem – wbrew stanowisku wojewody – że prawnie dopuszczalne jest uznanie, iż sam fakt zawiadomienia podmiotu wnoszącego petycję, względnie występującego ze skargą czy wnioskiem mieści się w zakresie organizacji pracy organu stanowiącego, a zatem może pochodzić od przewodniczącego organu stanowiącego. Biorąc bowiem pod uwagę sesyjny charakter rady gminy (i odpowiednio rady powiatu oraz sejmiku województwa), w praktyce dość karkołomne byłoby zwoływanie sesji wyłącznie w tym celu, by to organ stanowiący podjął uchwałę, której przedmiotem będzie zawiadomienie o przedłużeniu terminu rozpoznania skargi, wniosku czy petycji. Ponadto, gdyby do zwołania sesji ze względu na konieczność zachowania ustawowych terminów rozpoznania skargi, wniosku czy petycji miało dojść w trybie art. 20 ust. 3 u.s.g. (i odpowiednio w trybie art. 15 ust. 7 u.s.p., względnie w trybie art. 21 ust. 7 u.s.w.), tj. na wniosek organu wykonawczego lub co najmniej $\frac{1}{4}$ ustawowego składu organu stanowiącego, to nie można wykluczyć takiej sytuacji, w której problem pojawi się już z samym wnioskodawcą zwołania takiego posiedzenia. Jeśli bowiem skarga będzie dotyczyć np. działalności wójta, to trudno uznać, że organ ten będzie zainteresowany złożeniem wniosku o zwołanie sesji nadzwyczajnej, tj. w trybie wskazanym art. 20 ust. 3 u.s.g. Teoretycznie można uznać, że wniosek taki złoży komisja skarg, wniosków i petycji, jednakże dopuszczalność prawna złożenia wniosku o zwołanie sesji w analizowanym trybie będzie uzależniona od tego, czy w skład tej komisji wchodzi radni w liczbie odpowiadającej $\frac{1}{4}$ ustawowego składu organu stanowiącego. Nie można też wykluczyć tego, że nawet jeśli dojdzie do zwołania sesji nadzwyczajnej, czyli w trybie art. 20 ust. 3 u.s.g. (i odpowiednio w trybie art. 15 ust. 7 u.s.p., względnie w trybie art. 21 ust. 7 u.s.w.), to sesja może nie dojść do skutku ze względu na potencjalny brak ustawowego quorum. Przedstawione argumenty stawiają zatem pod znakiem zapytania słuszność poglądu Wojewody Warmińsko-Mazurskiego odmawiającego przewodniczącemu organu stanowiącego prawa do dokonywania czynności, które nie będąc rozstrzygnięciem skargi, wniosku bądź petycji, stanowią jeden z elementów usprawniających zgodne z prawem procedowanie tych instytucji, i jako taki element należą do kompetencji przewodniczącego rady (sejmiku) jako mieszczące się w zakresie pojęcia „organizacja pracy rady (sejmiku)”. Za dopuszczalnością możliwości dokonywania przez przewodniczącego rady czynności technicznych w związku z procedowaną skargą, wnioskiem czy petycją, jako mających oparcie w art. 19 ust. 2 u.s.g.

¹⁴ PN.4131.230.2019 (Dz. Urz. Woj. Warm.-Maz. poz. 2327).

stanowiącym m.in. o organizacji pracy rady, opowiedział się Wojewoda Wielkopolski w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 5 marca 2019 r.¹⁵ W orzecznictwie organów nadzoru za prawnie niedopuszczalne uznano także występowanie przewodniczącego rady do wójta i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych o złożenie wyjaśnień w zakresie zasadności zarzutów zawartych w skardze lub o zajęcie stanowiska w zakresie wniosku czy petycji. Takie stanowisko jako niezgodne z art. 19 ust. 2 u.s.g. zostało zaprezentowane w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Śląskiego z dnia 29 listopada 2018 r.¹⁶

Także organ stanowiący, a nie komisja skarg, wniosków i petycji posiada wyłączną legitymację w zakresie przekazania skargi, wniosku czy petycji złożonej do właściwego organu, jeśli rada (sejmik) nie jest właściwa do jej rozpoznania. Kompetencji tej nie posiada również przewodniczący organu stanowiącego, co zostało potwierdzone w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Śląskiego z dnia 28 listopada 2018 r.¹⁷ W ramach uprawnień przewodniczącego rady (sejmiku) związanych z organizacją pracy organu stanowiącego nie mieści się też zwoływanie posiedzeń komisji skarg, wniosków i petycji¹⁸.

Konkludując, uznać należy, że w świetle wykształconych dotychczas poglądów, głównie organów nadzorujących działalność jednostek samorządu terytorialnego, w ramach zasad i trybu działania komisji skarg, wniosków i petycji nie mieści się samodzielne podejmowanie jakichkolwiek decyzji mających wpływ na sposób procedowania skargi, wniosku czy petycji złożonej do organu stanowiącego. Przedstawione powyżej argumenty dowodzą jednak tego, że ze stanowiskami organów nadzoru można polemizować, gdyż są one oderwane od praktycznych aspektów funkcjonowania samorządu terytorialnego i jego organów, zwłaszcza w kontekście ich sesyjnego trybu działania. Ponadto przeczą one literalnej wykładni przepisów ustrojowych ustaw samorządowych, które stanowiąc m.in., że organ stanowiący rozpatruje skargi na działania organu wykonawczego i samorządowych jednostek organizacyjnych, a także rozpatruje wnioski i petycje składane przez obywateli (w tym celu powołuje komisję skarg, wniosków i petycji), dają podstawę do tego, by uznać, że komisja podejmuje wszelkie czynności związane z rozpoznaniem skargi, wniosku i petycji, po to, by finalnie przedstawić organowi stanowiącemu rekomendację co do ostatecznego rozstrzygnięcia o sposobie załatwienia skargi, wniosku bądź petycji. Taka interpretacja pokrywa się ze sposobem działania komisji rewizyjnej, która wnioskując do rady (sejmiku) o udzielenie absolutorium organowi wykonawczemu, samodzielnie dokonuje

¹⁵ KN-I.4131.1.107.2019.22 (Dz. Urz. Woj. Wielk. poz. 2850).

¹⁶ NPII.4131.1.633.2018 (Dz. Urz. Woj. Śląsk. poz. 7483).

¹⁷ NPII.4131.1.630.2018 (Dz. Urz. Woj. Śląsk. poz. 7480); tak samo w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 28 listopada 2018 r., PN.4131.455.2018 (Dz. Urz. Woj. Warm.-Maz. poz. 5167); tak samo w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Śląskiego z dnia 21 listopada 2018 r., NPII.4131.1.606.2018 (Dz. Urz. Woj. Śląsk. poz. 7348).

¹⁸ Tak np. w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Śląskiego z dnia 28 listopada 2018 r., NPII.4131.1.629.2018 (Dz. Urz. Woj. Śląsk. poz. 7479).

poszczególnych czynności mających doprowadzić do wypracowania wniosku, którym będzie rekomendacja udzielenia bądź nieudzielenia absolutorium.

Mając jednak na względzie aktualnie wykształcone poglądy, zwłaszcza organów nadzoru, co do zakresu swobody działania komisji skarg, wniosków i petycji w procedurze rozpatrywania skarg, wniosków i petycji, *de lege ferenda* należy rozważyć ustawowe dookreślenie przedmiotu działania tej komisji skarg, wniosków i petycji. W świetle zaprezentowanych powyżej stanowisk wojewodów uznać należy, że skoro każda czynność tej komisji wymaga zatwierdzenia uchwałą rady (sejmiku), pod znakiem zapytania staje norma ustawowa, z której wynika, że komisja skarg, wniosków i petycji jest powoływana w celu rozpoznania przez radę wniosku, skargi bądź petycji.

2. Skład komisji skarg, wniosków i petycji

Stosownie do regulacji wynikającej z przepisów ustrojowych ustaw samorządowych w skład komisji skarg, wniosków i petycji wchodzi radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów, z wyjątkiem radnych pełniących funkcje przewodniczącego i wiceprzewodniczącego organu stanowiącego, a w przypadku samorządu powiatowego i samorządu województwa, także z wyjątkiem radnych będących członkami zarządu¹⁹. Żadna z ustrojowych ustaw samorządowych nie określa minimalnego ani też maksymalnego progu dotyczącego liczby radnych, którzy mają wchodzić w skład analizowanej komisji. Biorąc jednak pod uwagę ustawowo narzucony wymóg, by w składzie komisji skarg, wniosków i petycji znaleźli się przedstawiciele wszystkich klubów radnych, uznać należy, że minimalna liczba członków komisji musi co najmniej pokrywać się z liczbą klubów funkcjonujących w radzie (sejmiku). Jednocześnie uznać należy, że przepis nakazujący organowi stanowiącemu powołanie przedstawiciela klubu radnych do składu komisji skarg, wniosków i petycji należy interpretować w ten sposób, że właściwa rada (sejmik) ma obowiązek powołania do komisji tego przedstawiciela klubu, który zostanie wskazany przez klub. Jako niezgodne z prawem należy zatem ocenić sytuacje, w których organ stanowiący żąda wytypowania do komisji innego kandydata klubu niż ten, którego klub wyznaczył. Podobnie zostało przyjęte w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 17 kwietnia 2019 r. (II SA/Sz 232/19, LEX nr 2655827). Zdaniem tego Sądu „Uchwała, która uniemożliwia klubowi radnych posiadanie przedstawiciela klubu w komisji skarg, wniosków i petycji, będzie ewidentnie sprzeczna z art. 18b ust. 2 u.s.g., a tym samym nieważna”.

Nie ulega też wątpliwości, że wytypowanie kandydata do składu komisji skarg, wniosków i petycji (podobnie jak do komisji rewizyjnej) nie jest obowiązkiem klubu, lecz uprawnieniem, z którego klub może, lecz nie musi skorzystać. Jeśli zatem klub radnych nie będzie zainteresowany wytypowaniem swojego przedstawiciela do komisji skarg, wniosków i petycji, nic nie stoi na przeszkodzie, by organ stanowiący mocą uchwały powołał komisję z pominięciem przedstawiciela tegoż klubu. Żadna z ustro-

¹⁹ Zob. art. 18b ust. 2 u.s.g, art. 16a ust. 2 u.s.p., art. 30a ust. 2 u.s.w.

jowych ustaw samorządowych nie normuje jednak tego, jakie działania powinien podjąć organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w sytuacji, w której ani żaden z funkcjonujących klubów nie wytypuje swojego kandydata do komisji skarg, wniosków i petycji, ani też żaden z radnych niezrzeszonych w klubie nie zgłosi swojego akcesu do omawianej komisji. Wydaje się, że w takiej sytuacji, wobec obligatoryjności powołania analizowanej komisji, ewentualna bezczynność rady (sejmiku) w jej powołaniu może być oceniana w kategoriach powtarzającego się naruszania ustaw, o którym mowa w art. 96 ust. u.s.g. i odpowiednikach tej normy w pozostałych ustrojowych ustawach samorządowych, tj. w art. 83 ust. 1 u.s.p. oraz w art. 84 ust. 1 u.s.w.

Podsumowanie

Stosunkowo krótki okres funkcjonowania samorządowej komisji skarg, wniosków i petycji wykazuje, że przepisy prawa normujące jej funkcjonowanie są nadmiernie lakoniczne. Lakoniczność regulacji prawnych poświęconych omawianej komisji dotyczy głównie zasad i trybu jej działania oraz tego, jak dalekie są uprawnienia komisji w zakresie rozpoznawania w imieniu rady (sejmiku) skarg, wniosków i petycji skierowanych do tych organów. Przedstawione powyżej rozważania dowodzą, że nadmierna ogólnikowość ustawodawcy stwarza wiele problemów w praktyce funkcjonowania tych obligatoryjnych komisji organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego.

Aktualnie obowiązujące przepisy prawa określające skład komisji skarg, wniosków i petycji oraz sposób jej powoływania nie gwarantują tego, że organ stanowiący powoła tę obowiązkową komisję organu stanowiącego.

Mając na względzie przedstawione argumenty, należy postulować do ustawodawcy o dookreślenie powyższych kwestii w przepisach ustawowych. Rozwiązaniem alternatywnym może być także upoważnienie organów stanowiących do unormowania tych zagadnień w podejmowanych przez nie uchwałach.

Literatura

Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2019.

Gajewski S., Jakubowski A., *Ustawa o samorządzie gminnym [w:] Ustawy samorządowe. Komentarz*, red. *idem*, Warszawa 2018.

Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018.

Streszczenie

Anna Wierzbica

Pozycja prawna komisji skarg, wniosków i petycji

Mocą art. 2 pkt 6 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego wprowadzono obowiązek powołania komisji skarg, wniosków i petycji. Jest to druga, obok komisji rewizyjnej, obligatoryjna komisja stała powoływana przez organy stanowiące. Krótki okres funkcjonowania tej komisji wykazuje, że przepisy prawa normujące jej funkcjonowanie są nadmiernie lakoniczne. Dotyczy to zwłaszcza zasad i trybu działania tej komisji oraz tego, jak dalekie są uprawnienia komisji w zakresie rozpoznawania w imieniu rady (sejmiku) skarg, wniosków i petycji skierowanych do tych organów.

Summary

Anna Wierzbica

Legal position of the committee of complaints, proposals and petitions

Pursuant to art. 2 p. 6 of the act of 11 January 2018 on amending certain acts in order to increase the participation of citizens in the process of selecting, operating and controlling certain public bodies, an obligation to establish a committee of complaints, proposals and petitions has been introduced in local government units. This is the second, next to the audit committee, mandatory standing committee appointed by the decision-making bodies. The short period of functioning of this committee shows that the legal provisions regulating its functioning are excessively laconic. It applies in particular to the principles and mode of operation of this committee and to how far the committee's powers are to deal with complaints, proposals and petitions addressed to these bodies on behalf of the council (elected local government assembly).

Słowa kluczowe: komisja skarg, wniosków i petycji, organ stanowiący, zasady i tryb działania, komisja obligatoryjna, kompetencje przewodniczącego rady (sejmiku), organizowanie pracy rady (sejmiku)

Keywords: complaints, proposals and petitions committee, decision-making body, principles and mode of operation, mandatory committee, competences of the chairperson of the council (local government assembly), organization of the council (local government assembly) work