



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 10 maja 2026 r.

WP-I.4131.107.2026

Rada Miasta Podkowa Leśna

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 w zw. z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, z późn. zm.), zwanej dalej „u.s.g.”,

stwierdzam nieważność

uchwały nr 133/XXXI/2026 Rady Miasta Podkowa Leśna z dnia 16 kwietnia 2026 r. w sprawie przekazania skargi do Wojewody Mazowieckiego.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się w dniu 16 kwietnia 2026 r. Rada Miasta Podkowa Leśna podjęła uchwałę nr 133/XXXI/2026 w sprawie przekazania skargi do Wojewody Mazowieckiego (zwaną dalej „Uchwałą”). Akt został doręczony organowi nadzoru w dniu 21 kwietnia 2026 r.

W § 1 Uchwały uznano Radę Miasta Podkowa Leśna za niewłaściwą do rozpatrzenia skargi z dnia 17 marca 2026 r. na Przewodniczącą Komisji Gospodarki i Ładu Przestrzennego Rady Miasta Podkowa Leśna i postanowiono przekazać ją – kwalifikując jako skargę dotyczącą działalności Rady Miasta – Wojewodzie Mazowieckiemu celem rozpatrzenia, z przyczyn podanych w uzasadnieniu stanowiącym załącznik do Uchwały. W myśl § 4 Uchwały akt wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Podstawę prawną Uchwały stanowi art. 231 § 1 w związku z art. 229 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 1691), zwanej dalej „k.p.a.”.

Uzasadnienie do Uchwały wskazuje w szczególności, że skarga została złożona na Przewodniczącą Komisji Gospodarki i Ładu Przestrzennego Miasta Podkowa Leśna.

Wskazano, że art. 229 k.p.a. nie określa kto miałby rozpatrywać skargę na radnego, ograniczając się do stwierdzenia w pkt 1, że organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności rady gminy pozostaje wojewoda, a w zakresie spraw finansowych - regionalna izba obrachunkowa. Zauważono, że przepis art. 229 pkt 1 k.p.a. 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 komisji rady gminy, w szczególności przepisów takich nie zawiera u.s.g. Dlatego przepisami prawa, z których należy wywodzić taką kompetencję, są wyłącznie przepisy k.p.a. W konsekwencji uznano, że najwłaściwszym (przez pryzmat wynikającego z art. 63 Konstytucji RP prawa obywateli do składania petycji, wniosków i skarg), jest potraktowanie skargi jako złożonej na działalność samej Rady i w konsekwencji przekazanie jej do rozpatrzenia przez Wojewodę Mazowieckiego. Istotnym w tym zakresie jest bowiem, że komisje to wewnętrzne struktury rady gminy, a zgodnie z art. 21 ust. 1 u.s.g. „*Rada gminy ze swojego grona może powoływać stałe i doraźne komisje do określonych zadań, ustalając przedmiot działania oraz skład osobowy*”. Argumentowano, że powyższe stanowisko zostaje oparte także na wytycznych orzecznictwa, jako że rozważania w nim zawarte (odnoszące się do przewodniczącego rady) można w sposób analogiczny zastosować także do przewodniczącego komisji oraz przytoczono fragment uzasadnienia wyroku NSA z dnia 1 sierpnia 2018 r. II OSK 1362/18: „*Przepis art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym kształtuje zatem jednoznacznie usługowy charakter funkcji przewodniczącego w stosunku do rady gminy. Można wyobrazić sobie sytuację, że te obowiązki nie będą realizowane w sposób prawidłowy. I tutaj, należy przychylić się do opinii wyrażonej przez Sąd pierwszej instancji, że ocena działalności przewodniczącego powinna być traktowana jak ocena działalności rady gminy ze względu na wyłącznie funkcjonalny i organizacyjny charakter jego obowiązków. Nie ma podstaw prawnych, aby rozdzielać ocenę działalności przewodniczącego od całej rady. Nie ma on innych zadań i kompetencji niż te, które wynikają z zadań i kompetencji rady. 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 będzie wojewoda. Zgodnie z art. 229 pkt 1 k.p.a., jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, 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. Wojewoda jest więc organem właściwym do rozpoznania skargi z art. 227 k.p.a. na wykonywanie zadań i działalność rady gminy.*”.

W ślad za Uchwałą do Wojewody Mazowieckiego zostało przekazane pismo, o jakim mowa w uzasadnieniu aktu, zatytułowane „Skarga”. Sformułowano w nim cztery zarzuty na zachowanie Przewodniczącej Komisji Gospodarki i Ładu Przestrzennego Miasta Podkowa Leśna na posiedzeniach komisji, a także na jej publiczne wypowiedzi, w szczególności w mediach społecznościowych. W konkluzji pisma wyrażono stanowisko, iż autorzy uznają za konieczne przyjęcie reguły nagrywania wszystkich komisji i umieszczania nagrań na stronach BIP. Wraz z tym pismem do Wojewody Mazowieckiego przekazano liczne załączniki.

Zasady i tryb rozpoznawania skarg są przede wszystkim regulowane przepisami Działu VIII k.p.a. Wyjaśnienia zatem wymaga, iż jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, wojewoda jest organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności: rady gminy, rady powiatu i sejmiku województwa (z wyjątkiem zakresu spraw finansowych) – art. 229 pkt 1 k.p.a., a także 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 (obok organu wyższego stopnia) – art. 229 pkt 2 k.p.a. Powyższe przepisy określające kompetencje wojewody w sprawach rozpatrywania skarg nie mogą być interpretowane rozszerzająco (w myśl zasady wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP).

Z powyższego wynika, że wojewoda nie ma uprawnień by rozpatrywać skargę na przewodniczącego komisji rady gminy. Zgodnie z art. 21 ust. 1 u.s.g. rada gminy ze swojego grona może powoływać stałe i doraźne komisje do określonych zadań, ustalając przedmiot działania oraz skład osobowy, a w myśl art. 21 ust. 3 u.s.g. komisje podlegają radzie gminy, przedkładają jej plan pracy oraz sprawozdania z działalności. Przewodniczący komisji rady gminy nie jest organem, a skarga złożona na niego jest w istocie skargą na radnego.

W żadnym też razie nie można zachowaniom radnego, w tym Przewodniczącej Komisji Gospodarki i Ładu Przestrzennego Miasta Podkowa Leśna, opisanym w powołanym piśmie, przypisać działania samej Rady Miasta Podkowa Leśna. Z tego też powodu nie jest zasadne odwołanie się do uzasadnienia wyroku NSA, który dotyczy odmiennej sytuacji faktycznej i prawnej (choćby ze względu na obowiązki przewodniczącego rady gminy określone ustawowo i powiązane ściśle z zadaniami oraz kompetencjami rady). Skarga, co do której Rada Miasta Podkowa Leśna wskazała właściwość Wojewody Mazowieckiego, nie dotyczy jednak samej Rady Miasta ani trybu jej pracy, a zatem nie może zostać rozpatrzona przez wojewodę.

Przepisy k.p.a. nie wskazują organu, do kompetencji którego należałoby rozpatrywanie skarg na radnych i ich działania. Właściwości organu nie można zaś domniemywać.

W szczególności zatem sprawy tego rodzaju nie należą do właściwości Wojewody Mazowieckiego.

Zaznaczyć należy, że mandat radnego jest mandatem wolnym. Zgodnie z treścią art. 23 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. Mandat radnego to zbiór praw i obowiązków reprezentanta wspólnoty samorządowej, który obejmując swoją funkcję, zobowiązuje się przestrzegać prawa i rzetelnie wykonywać obowiązki. O tym, że mandat radnego jest wolny, świadczy niezwiązanie radnego instrukcjami wyborców. Mieszkańcy nie mogą zmusić radnego do określonych działań. 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 (wyrok WSA z dnia 22 sierpnia 2013 r. II SA/Ke 490/13, Legalis nr 758751). Mandat radnego jest wolny od instrukcji wyborców. Tym bardziej wolny jest od odpowiedzialności przed innymi radnymi, przewodniczącym rady, przewodniczącym komisji (tak np.: wyrok WSA w Krakowie z dnia 9 marca 2004 r. II SA/Kr 3167/03, Legalis nr 104919; wyrok WSA w Kielcach z dnia 22 sierpnia 2013 r. II SA/Ke 449/13, Legalis nr 737115; wyrok WSA w Kielcach z dnia 14 listopada 2014 r. II SA/Ke 764/14, Legalis nr 1110484). W zakresie sposobu czy rzetelności wykonanych obowiązków radny ponosi odpowiedzialność tylko przed wspólnotą samorządową, ma ona charakter polityczny. Weryfikacja prawidłowości wykonywania tych obowiązków następuje zaś poprzez wybory, w których wspólnota może wyrazić aprobatę lub dezaprobatę dla pracy danego radnego, udzielając mu lub nie, nowego mandatu do jej reprezentowania.

Niezależnie jednak od powyższych zastrzeżeń należy dostrzec, iż w przedmiotowym piśmie, w końcowej jego części, sformułowany został wniosek w rozumieniu art. 241 k.p.a., do którego w żaden sposób Rada Miasta Podkowa Leśna nie ustosunkowała się. Dotyczy on przyjęcia reguły nagrywania wszystkich komisji i umieszczania nagrań na stronach BIP.

Wobec powyższego, brak podstaw prawnych do przekazywania Wojewodzie Mazowieckiemu skargi w sytuacji braku jego właściwości do jej rozpatrzenia. Z uwagi na powyższe, w ocenie organu nadzoru, podjęcie Uchwały nastąpiło z istotnym naruszeniem prawa, co uzasadnia stwierdzenie nieważności aktu w całości.

Miastu, w świetle art. 98 ust. 1 u.s.g., służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie Uchwały z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/