

Projekt

z dnia 26 sierpnia 2025 r.

**UCHWAŁA NR/IX/...../2025
RADY MIEJSKIEJ KONSTANCIN-JEZIORNA**

z dnia 2025 r.

**w sprawie rozpatrzenia skargi na decyzję Burmistrza Gminy Konstancin-Jeziorna
o ograniczeniu dostępu radnych do pomieszczeń Ratusza (BRM 521/2025)**

Na podstawie art.18 ust.2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1153) w związku z art. 229 pkt. 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 572 ze zm.) oraz § 21 ust. 1 Statutu Gminy Konstancin-Jeziorna przyjętego uchwałą Nr 316/VIII/23/2021 Rady Miejskiej Konstancin-Jeziorna z dnia 29 stycznia 2021r. w sprawie Statutu Gminy Konstancin-Jeziorna (Dz.Urz.Woj. Mazowieckiego z 2021 r. poz. 2239 ze zm.) Rada Miejska Konstancin-Jeziorna uchwala, co następuje:

§ 1. Po rozpatrzeniu skargi na decyzję Burmistrza Gminy Konstancin-Jeziorna o ograniczeniu dostępu radnych do pomieszczeń Ratusza (BRM 521/2025) oraz po zapoznaniu się ze stanowiskiem Komisji skarg, wniosków i petycji uznaje skargę za zasadną z przyczyn określonych w uzasadnieniu, stanowiącym integralną część uchwały.

§ 2. Zobowiązuje Przewodniczącego Rady Miejskiej Konstancin-Jeziorna do powiadomienia skarżącego o sposobie załatwienia skargi, poprzez przesłanie niniejszej uchwały.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

UZASADNIENIE

do uchwały Nr/IX/...../2025 Rady Miejskiej Konstancin-Jeziorna z dnia2025 r. w sprawie rozpatrzenia skargi na decyzję Burmistrza Gminy Konstancin-Jeziorna o ograniczeniu dostępu radnych do pomieszczeń Ratusza (BRM 521/2025)

Dnia 11.06.2025 r. do Urzędu Gminy wpłynęło pismo skarżącej Radnej Gabrieli Dworniak-Niewiarowskiej przekazane do Rady Miejskiej przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze na decyzję Burmistrza Gminy Konstancin-Jeziorna o ograniczeniu dostępu Radnych do pomieszczeń Ratusza.

Skargę rozpatrzył zespół w składzie: Katarzyna Jacyna, Monika Bukowińska, Piotr Wasilewski, Marek Skowroński, Tomasz Nowicki.

Zespół rozpatrujący uznał skargę za zasadną (4 głosy za; 1 głos przeciw; wstrzymało się 0).

W dniu 28.04.2025r. Burmistrz Gminy Konstancin-Jeziorna wystosował do Radnych Rady Miejskiej Konstancina-Jeziorny pismo informujące o podjętej przez Burmistrza decyzji skutkującej dezaktywacją kart elektronicznych do drzwi wewnętrznych urzędu będących w posiadaniu Radnych (przekazanych Radnym przez Burmistrza na początku kadencji).

Po tej decyzji Radni przez jakiś czas mieli możliwość korzystania z pomieszczenia znajdującego na zewnątrz głównego budynku, ale po przeniesieniu pracowników CUW do tych pomieszczeń stracili tę możliwość. Spotkania radnych oraz radnych z mieszkańcami mogą być aktualnie realizowane wyłącznie w sali obrad oraz w pokoju Przewodniczącej Rady Miejskiej. Radni nie są wpuszczani do wewnętrznej strefy urzędu nawet w przypadku umówionego spotkania - są wówczas eskortowani pod odpowiednie drzwi przez wyznaczonego urzędnika. Przedłuża to znacząco czas na załatwienie sprawy oraz powoduje duży dyskomfort.

W piśmie do Radnych Burmistrz nie zamieścił żadnego uzasadnienia. Swoją decyzję Burmistrz uzasadnił publikując motywy prowadzące do jej podjęcia w dniu 29.04.2025 r. na stronie Urzędu Miasta i Gminy oraz na facebooku. Burmistrz motywuje swoją decyzję troską o bezpieczeństwo danych wrażliwych, o sprawne funkcjonowanie urzędu oraz zachowanie wysokiego standardu obsługi mieszkańców. Wszystkie te argumenty w opinii zespołu rozpatrującego skargę nie mają podstaw. W bezpośrednich rozmowach na ten temat Burmistrz przywoływał przypadki niewłaściwych zachowań Radnych oraz obecności dzieci jednej z radnych w urzędzie po godzinach pracy.

Zespół rozpatrujący skargę zwrócił uwagę na liczne niedogodności, jakie decyzja Burmistrza spowodowała w pracy Radnych. Jeżeli zdarzyły się niewłaściwe zachowania czy sytuacje, to należało je wyjaśnić i ustalić z Radnymi zasady korzystania z kart wstępu do urzędu.

Radni Rady Miejskiej Konstancina-Jeziorny zwrócili się do Burmistrza pismem z dnia 05.05.2025 r. wzywając do przywrócenia Radnym dostępu do przestrzeni administracyjnej budynku Ratusza.

Działanie Burmistrza ograniczające radnym wstęp do strefy zamkniętej Ratusza jest decyzją bez precedensu, powodującą utrudnienia w pracy Radnych oraz wykonywanie przez nich mandatu. Deklaracje Burmistrza o otwartości i transparentności niestety nie znajdują poparcia w praktyce.

Wobec powyższych argumentów Komisja Skarg, Wniosków i Petycji na posiedzeniu w dniu 28.07.2025 r. jednogłośnie uznała skargę za zasadną przy obecności 3 członków komisji.

Na prośbę Radnego Tomasza Nowickiego, członka Komisji skarg, wniosków i petycji, dołączono jego zdanie odrębne do protokołu rozpatrzenia skargi BRM 521/2025 dot. skargi Radnej Gabrieli Dworniak-Niewiarowskiej o treści:

"Pismo Burmistrza gminy z dnia 28.04.2025 r., które podlegało zaskarżeniu przez skarżącą nie stanowi decyzji administracyjnej w rozumieniu art. 104 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz.U. 2024 poz. 572, t.j.) 1, albowiem nie rozstrzyga sprawy co do jej istoty, jak również nie zawiera obligatoryjnych elementów decyzji administracyjnej, o których mowa w art. 107 § 1 KPA.

W konsekwencji, przedmiotowe pismo nie wywołuje skutków prawnych wobec skarżącego.

Nie jest ono również aktem prawa miejscowego ani zarządzeniem w rozumieniu przepisów ustawy o samorządzie gminnym. Należy je zakwalifikować jako czynność materialno-techniczną, pozostającą w sferze wewnętrznej organizacji pracy urzędu. Zgodnie z art. 31 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2024 poz. 1465), Burmistrz kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje gminę na zewnątrz. W ramach tych kompetencji mieści się organizacja pracy urzędu, w tym sposób udostępniania pomieszczeń. Sądy administracyjne konsekwentnie podkreślają, że organizacja pracy urzędu gminy należy do zadań organu wykonawczego gminy (wójta/burmistrza) jako kierownika urzędu. Przykładowo Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z 28 września 2007 r. (II SA/Ke 368/07) stwierdził:

„...w myśl art. 33 ust. 1–4 ustawy o samorządzie gminnym, do wójta co do zasady należą zadania związane z kierowaniem i organizacją urzędu gminy. Jedynymi osobami, którym wójt może w zgodzie z ustawą powierzyć prowadzenie takich zadań związanych z kierowaniem urzędem gminy są sekretarz gminy i zastępca wójta...”. Innymi słowy, wszelkie sprawy dotyczące wewnętrznej organizacji pracy urzędu – w tym także udostępnianie pomieszczeń urzędu – mieszczą się w sferze kompetencji wójta/burmistrza jako kierownika urzędu.

W mojej ocenie, nie stwierdzono naruszenia uprawnień radnych wynikających z art. 24 ust. 2 ww. ustawy, który gwarantuje radnym prawo do uzyskiwania informacji oraz wstępu do pomieszczeń urzędu gminy niezbędnych do wykonywania mandatu. W analizowanym przypadku nie doszło do ograniczenia dostępu do tych pomieszczeń, a jedynie do zmiany technicznego sposobu ich otwierania, co nie wpływa na realizację uprawnień radnych - dostęp do pomieszczeń dla radnych (sala posiedzeń, pokój przewodniczącej, miejsce spotkań z mieszkańcami) pozostaje w dalszym ciągu niezmiennym. Radny ma prawo dostępu do informacji i pomieszczeń urzędu niezbędnych do wykonywania mandatu (art. 24 ust. 2), jednak nie oznacza to nieograniczonego dostępu – burmistrz może wprowadzać zasady organizacyjne, strefy, o ile nie uniemożliwiają one realizacji mandatu. Sądy administracyjne zwracają również uwagę, że czynności związane z udostępnianiem pomieszczeń urzędu gminy mają charakter wewnętrzny i materialno-techniczny, a nie stanowią decyzji administracyjnych. Innymi słowy, rozstrzygnięcia burmistrza dotyczące np. użyczenia sali narad, udostępnienia świetlicy wiejskiej czy innych pomieszczeń urzędu są podejmowane w ramach zarządzania mieniem i organizacją pracy urzędu – nie są to akty administracyjne kierowane na zewnątrz, lecz czynności faktyczne.

W judykaturze podkreśla się, że takie działania nie wymagają formy decyzji administracyjnej i nie podlegają kognicji organów odwoławczych, chyba że szczególny przepis wyraźnie przewiduje wydanie decyzji (co w przypadku organizacji pracy urzędu nie następuje). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z 12 października 2016 r. (II SA/Gd 432/16) rozpatrywał skargę na odmowę udostępnienia sali narad urzędu gminy i wskazał, że decyzja burmistrza o użyczeniu lub odmowie użyczenia takiego pomieszczenia należy do wewnętrznej sfery organizacyjnej urzędu. Choć ta czynność wywołuje skutki dla wnioskodawcy (np. umożliwienie lub odmowa zorganizowania spotkania w urzędzie), to nie przybiera formy decyzji

administracyjnej, lecz jest realizowana jako działanie o charakterze materialno-technicznym – zatem nie stosuje się tu trybu wydawania decyzji administracyjnych ani np. art. 104 KPA (por. art. 3 §2 pkt 4 p.p.s.a.).

Podobnie WSA w Kielcach w wyroku z 8 lutego 2018 r. (II SA/Ke 368/17) – dotyczącym skargi na bezczynność burmistrza w sprawie otwarcia świetlicy wiejskiej – potwierdził, że sposób udostępniania gminnych obiektów użyteczności publicznej (jak świetlice) należy do bieżącego zarządzania gminą. Sąd zaznaczył, iż otwarcie świetlicy czy udostępnienie jej mieszkańcom nie następuje w drodze decyzji administracyjnej, lecz w ramach czynności faktycznych wykonywanych przez organ wykonawczy gminy (w tym przypadku – w ramach statutowej działalności gminnego ośrodka kultury) – a więc brak jest podstaw prawnych, by żądać od burmistrza wydania decyzji administracyjnej w tym przedmiocie. W konsekwencji skarga na bezczynność okazała się bezzasadna, bo burmistrz nie miał obowiązku wydania decyzji.

Podsumowując, organizacja pracy urzędu (w tym udostępnianie pomieszczeń urzędu) leży wyłącznie w kompetencji wójta/burmistrza jako kierownika urzędu – wszelkie tego typu działania są traktowane jako czynności materialno-techniczne z zakresu wewnętrznego zarządzania, nie zaś jako decyzje administracyjne w rozumieniu KPA. Orzecznictwo – zarówno starsze, jak i najnowsze – jednoznacznie potwierdza tę linię. Powyższe stanowisko znajduje odzwierciedlenie m.in. w następujących rozstrzygnięciach sądów administracyjnych (dostępnych w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych)

Wobec braku naruszenia prawa oraz zachowania dostępu radnych do pomieszczeń urzędu, **w mojej ocenie skargę należało uznać za niezasadną**. Inną kwestią, nie będącą przedmiotem niniejszej skargi, jest odbiór społeczny oraz sama relacja na linii władza wykonawcza-władza uchwałodawcza. Jest to jednak wciąż decyzja nie pozostająca w sferze prawnej, ale moralnej. Burmistrz mógł przywrócić dostęp lub wyznaczyć inną formę dostępu radnych".

Rada Miejska Konstancin-Jeziorna w wyniku analizy zebranej dokumentacji oraz po zapoznaniu się ze stanowiskiem Komisji skarg, wniosków i petycji oraz zdaniem odrębnym jednego z członków ww. Komisji, radnego Tomasza Nowickiego, a także po rozpatrzeniu zawartych w skardze zarzutów, uznaje skargę za zasadną.