

**UCHWAŁA NR XIII/166/19
RADY MIASTA KOŁOBRZEG**

z dnia 10 września 2019 r.

w sprawie rozpatrzenia skargi na działania Prezydenta Miasta Kołobrzeg

Na podstawie art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 z późn. zm.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 z późn.zm.) Rada Miasta Kołobrzeg uchwala, co następuje:

§ 1. Uznaje się za bezzasadną skargę Radnej Rady Miasta Kołobrzeg Izabeli Zielińskiej, na działania Prezydenta Miasta Kołobrzeg.

§ 2. Uzasadnienie faktyczne i prawne rozpatrzenia skargi oraz pouczenie wynikające z treści art. 239 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego zawiera załącznik do uchwały.

§ 3. Upoważnia się Przewodniczącego Rady Miasta Kołobrzeg do przesłania skarżącej niniejszej uchwały.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady

Piotr Lewandowski

Załącznik do uchwały Nr XIII/166/19
Rady Miasta Kołobrzeg
z dnia 10 września 2019 r.

Uzasadnienie faktyczne i prawne rozpatrzenia skargi

Zgodnie z § 51a Statutu Miasta Kołobrzeg rozpatrzeniem skargi zajmowała się Komisja Skarg, Wniosków i Petycji.

Uzasadnienie faktyczne:

W dniu 28 maja 2019 r. wpłynęła do Biura Rady Miasta skarga Pani Izabeli Zielińskiej, Radnej Rady Miasta Kołobrzeg, dotyczącej odmowy udostępnienia dokumentów, zawierających wyniki przeprowadzonych audytów w spółkach miejskich. Skarżąca przyznaje w skardze, że w dniu 23 maja 2019 r. zwróciła się do Prezydenta Miasta z prośbą o udostępnienie wyników audytów przeprowadzonych w spółkach miejskich na podstawie art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz zarządzenia wewnętrznego nr 31/19 Prezydenta Miasta Kołobrzeg z dnia 2 kwietnia 2019 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji postępowania pracowników Urzędu Miasta Kołobrzeg przy udostępnianiu informacji i materiałów dla Radnych Rady Miasta Kołobrzeg. Skarżąca twierdzi, że w trakcie rozmowy Prezydent Miasta przyznała, że jest w posiadaniu ww. dokumentów od połowy kwietnia br., jednak kilkakrotnie odmówiła udostępnienia i zapoznania się z dokumentami.

Prezydent Miasta, ustosunkowując się do skargi pismem znak: PNW.1510.1.2019.K z dnia 05.06.2019 r. wyjaśniła, że prezentacja wyników audytów zaplanowana została na dzień 7 czerwca 2019 r. Zgodnie ze specyfikacją przetargową oraz umowami, jakie zawarły spółki miejskie z firmami audytorskimi, przedmiotem zamówienia było przeprowadzenie usługi audytu zewnętrznego wraz z opracowaniem dokumentacji z przeprowadzonego audytu oraz prezentacja wyników audytu. Prezydent wskazała, że od przeprowadzenia niniejszej prezentacji uzależniona jest ostateczna zapłata firmom audytorskim za realizację umowy. Wcześniejsze udostępnienie dokumentacji z przeprowadzonego audytu i ewentualna dyskusja podczas posiedzeń komisji Rady Miasta Kołobrzeg oraz medialna, mogłaby być odebrana jako niedotrzymanie warunków umowy.

Na posiedzeniu Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady Miasta Kołobrzeg w dniu 10 czerwca 2019 r. skarżąca oświadczyła, że podczas rozmowy z Prezydent Miasta w dniu 23 maja 2019 r. otrzymała informację, że od połowy kwietnia Pani Prezydent jest w posiadaniu dokumentów, zawierających wyniki z przeprowadzonych audytów w spółkach. Skarżąca przyznała, że kilkakrotnie prosiła o udostępnienie ww. dokumentów, jednak za każdym razem otrzymywała odpowiedź odmowną. Nie uzyskała żądanych dokumentów nawet pomimo faktu, że w porządku posiedzenia Komisji ds. Budżetowo - Gospodarczych Rady Miasta Kołobrzeg, której przewodniczy skarżąca przewidziano zapoznanie się radnych z wynikami przeprowadzonych audytów w spółkach miejskich.

Komisja ustaliła, że w myśl art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, skarżąca pełniąca mandat Radnej Rady Miasta Kołobrzeg miała prawo wglądu do dokumentacji zawierającej wyniki z przeprowadzonego audytu w spółkach w sytuacji, gdy dokumentacja ta była już w posiadaniu Urzędu Miasta. Oficjalna prezentacja audytu przez firmy audytorskie nie stała na przeszkodzie wcześniejszemu udostępnieniu jej wyników radnemu.

W oparciu o powyższe Komisja wniosła do Rady o uznanie skargi na działalność Prezydenta Miasta za zasadną.

Uzasadnienie prawne

Przystępując do uzasadnienia prawnego zasadności lub niezasadności skargi na działanie Prezydenta Miasta, należy rozpocząć od zasadniczej kwestii oceny charakteru prawnego skargi. Precyzując - w pierwszej kolejności należy wskazać przesłanki, po spełnieniu których rada gminy, w tym przypadku Rada Miasta Kołobrzeg może rozpatrywać skargę na działanie Prezydenta Miasta.

Zgodnie z art. 227 KPA, 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. Zgodnie ze stanowiskiem orzecznictwa „przedmiotem skargi może być zatem każda negatywna ocena działalności podmiotu powołanego do wykonywania zadań państwa lub innego podmiotu, np. organizacji społecznej, któremu zlecono zadania z zakresu administracji publicznej, oraz ich pracowników i funkcjonariuszy” (vide: postanowienie NSA z 5.01.2012 r., I OSK 2415/11, LEX nr 1103988).

W analizowanym przypadku skarga nie powinna być uznana za zasadną z następującego powodu.

Przywołany przez Komisję Skarg, Wniosków i Petycji Rady Miasta Kołobrzeg przepis art. 24 ust 2 ustawy o samorządzie gminnym, w brzmieniu: w wykonywaniu mandatu radnego radny ma prawo, jeżeli nie narusza to dóbr osobistych innych osób, do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały, oraz wglądu w działalność urzędu gminy, a także spółek z udziałem gminy, spółek handlowych z udziałem gminnych osób prawnych, gminnych osób prawnych, oraz zakładów, przedsiębiorstw i innych gminnych jednostek organizacyjnych, z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej – nie przewiduje żadnych sankcji za brak udostępnienia wspomnianych informacji dla radnego. Oczywiście nie w tym rzecz, aby radny w wykonywaniu swojego mandatu został pozbawiony prawa do zapoznania się materiałami dotyczącymi działalności gminy, a także spółek komunalnych, ale żeby miał do nich dostęp z zachowaniem określonych warunków. Stąd też faktyczna realizacja uprawnień radnego uzależniona jest od dwóch przesłanek: wytworzenia określonych informacji lub dokumentów oraz braku spełnienia negatywnych przesłanek powodujących odmowę udostępnienia, a wynikających z ochrony tajemnic prawnie chronionych.

W analizowanym przypadku, co zostało wyżej podkreślone zaszły dwie okoliczności faktyczne uniemożliwiające realizację uprawnień radnej. Po pierwsze w dacie złożenia wniosku do Prezydenta Miasta, prezentacja opracowania audytowego wobec radnej była niemożliwa z powodu niezakończenia prac audytowych. Jak wspomniano w stanie faktycznym istotnym elementem odbioru prac była prezentacja końcowa audytu, połączona z dyskusją oraz ewentualną korektą opracowania. Zatem przed dniem prezentacji uznać należało, że Prezydent Miasta posiadała jedynie wstępne informacje o audycie spółek, a nie zaś finalny raport, którego przekazania oczekiwała pani radna Izabela Zielińska. Prezydent Miasta wyraźnie wskazywała, że raport ten zostanie przekazany radnej niezwłocznie po dokonaniu odbioru od firmy audytorskiej, co także było poszanowaniem zawartych umów pomiędzy spółkami a firmami audytorskimi. Co więcej firmy te zastrzegały sobie, że raport zawierać będzie dane wrażliwe, co oznaczało, że przed jego upublicznieniem należałoby dokonać w niektórych fragmentach anonimizacji danych osobowych, a w niektórych z uwagi na tajemnice prawnie chronione – tajemnicę przedsiębiorstwa, również niektóre fragmenty opracowania. Wobec powyższego uznać należy, że skarga pani radnej Izabeli Zielińskiej była co najmniej przedwczesna i jako taka nie może odnieść skutku w postaci jej uznania za zasadną przez Radę Miasta Kołobrzeg.

Po drugie należy zauważyć, że w projekcie uchwały znalazł się zapis, że skargę uznaje się za zasadną z uwagi na naruszenie swym działaniem przez Prezydent Miasta przepisu art. 24 ust 2 ustawy o samorządzie gminnym. Przypomnieć trzeba, że przepis ten został wprowadzony do ustawy na podstawie art. 1 pkt 9 ustawy z 11.01.2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. poz. 130). Przepis ten w swej treści jest niemal odwzorowaniem przepisów dotyczących wykonywania mandatu posła i senatora, jednakże z ograniczeniem do działania w obrębie jednostki, w której radny otrzymał mandat. Tak jak w przepisie art. 19 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, również w przepisach ustaw samorządowych określających uprawnienia radnych nie przewidziano żadnej regulacji, w przypadku gdy zobowiązane podmioty nie wykonują swoich powinności lub też wykonują je w sposób niepełny. Dlatego przepisy te określane są jako tzw. *leges imperfectae*, bowiem brak jest prawnych konsekwencji w przypadku ich nieprzebrzegania. W przepisach nie wskazano ani sankcji karnych, ani dyscyplinarnych czy finansowych, nie wprowadzono też form przymuszenia do wykonania czy też wykonania zastępczego. Trudno zatem uznać za zasadną skargę – obok wspomnianej powyżej przedwczesności – z przywołaniem naruszenia art. 24 ust 2 ustawy o samorządzie gminnym skoro nie wprowadza ona żadnych sankcji.

Prezydent Miasta poinformowała panią radną we właściwym terminie o przyczynach odmowy udzielenia informacji. Przesłanki odmowy były obiektywne i dotyczyły zarówno interesu stron umów o przeprowadzenie audytu – spółek miejskich oraz audytorów – wynikających wprost z zawartych umów, a nadto potrzebami zapoznania z wynikami audytu najpierw osób bezpośrednio związanych z działającymi spółkami, w drugiej kolejności z radnymi pełniącymi ogólny nadzór nad działalnością spółek komunalnych w Kołobrzegu, a dopiero w dalszej kolejności wobec całej wspólnoty samorządowej za pośrednictwem mediów. Nie można wszakże zapominać, że zgodnie z art. 5 ust 2 ww. ustawy prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy, przez co należało rozumieć nie tylko tajemnicę dotyczącą spółek komunalnych jako przedsiębiorców, ale także audytorów, którzy podczas prezentacji mieli prawo wskazywać na szereg dodatkowych okoliczności, związanych z prowadzonymi audytami. Uznać należało za oczywiste, że odbiór raportów audytowych nie następował w dniu przedłożenia opracowań, ale dopiero po prezentacji końcowej.

Wobec powyższego stwierdzić należy, że brak jest przesłanek do uznania, że swym działaniem lub zaniechaniem Prezydent Miasta naruszyła jakiegokolwiek przepisy, a z pewnością nie będzie to wskazany w projekcie uchwały art. 24 ust 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z art. 239 § 1 KPA w przypadku, gdy skarga w wyniku jej rozpatrzenia została uznana za bezzasadną i bezzasadność wykazano w odpowiedzi na skargę, a skarżący ponowił skargę bez wskazania nowych okoliczności - organ właściwy do jej rozpatrzenia może podtrzymać swoje poprzednie stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy - bez zawiadamiania skarżącego.

Przewodniczący Rady

Piotr Lewandowski