

**UCHWAŁA NR XXIV/187/2020
RADY MIASTA LUBARTÓW**

z dnia 28 października 2020 r.

w sprawie rozpatrzenia skargi na działanie Burmistrza Miasta

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713) w związku z art. 229 ust. 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256, 695 i 1298), Rada Miasta Lubartów uchwala, co następuje:

§ 1. 1. Po rozpatrzeniu skargi z dnia 23 września 2020 r. na działanie Burmistrza Miasta Lubartów, Rada Miasta Lubartów uznaje skargę za bezzasadną.

2. Uzasadnienie prawne i faktyczne rozpatrzenia skargi stanowi załącznik do uchwały.

§ 2. Zobowiązuje się Przewodniczącego Rady Miasta Lubartów do poinformowania skarżącego o sposobie załatwienia skargi.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Miasta


Grzegorz Gregorowicz

Uzasadnienie

W dniu 23 września 2020 roku do Rady Miasta Lubartów wpłynęła skarga Pana Jacka Tomasiaka na Burmistrza Miasta Lubartów. Skarga dotyczyła nieudostępnienia dokumentów radnemu, o które wnosił, powołując się na art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz bezczynności organu w tej sprawie.

Stosownie do postanowień Statutu Miasta Lubartów skarga została przekazana do Komisji Skarg, Wniosków i Petycji w celu przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego.

Pismem z dnia 2 października 2020 r. Przewodnicząca Komisji Skarg, Wniosków i Petycji przekazała treść skargi wraz z załącznikiem Burmistrzowi Miasta Lubartów z prośbą o przygotowanie niezbędnych informacji oraz zajęcie stanowiska w sprawie będącej przedmiotem skargi. Burmistrz Miasta Lubartów pismem z dnia 8 października 2020 r. złożył do Przewodniczącej Komisji stosowne wyjaśnienia w przedmiotowej sprawie.

Komisja Skarg, Wniosków i Petycji w dniu 12 października br. rozpatrywała zasadność skargi przy udziale skarżącego oraz pracowników Urzędu Miasta Lubartów: Pani Naczelnik Wydziału Administracyjno-Organizacyjnego oraz Sekretarza Miasta. Komisja tego dnia miała również zapewnioną przez Urząd obsługę prawną.

Radny Jacek Tomasiak w uzasadnieniu swojej skargi wnosi, że 30 lipca 2020 roku udał się do Urzędu Miasta Lubartów, gdzie poprosił o spotkanie z Burmistrzem Miasta oraz Sekretarzem Miasta. W spotkaniu, na własne życzenie, uczestniczyła także Pani Naczelnik Wydziału Administracyjno-Organizacyjnego. Podczas owego spotkania radny poinformował, że rozpoczyna kontrolę w ramach art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Podczas spotkania wskazał również na zakres przeprowadzanej kontroli. Jednocześnie zaznaczył, że znany jest mu przepis i w związku z tym, jeżeli zachodzi konieczność zabezpieczenia dokumentów, o które wnioskuje, to prosi o zabezpieczenie ich pod kątem wymagań określonych w art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Radny wniósł m.in. o cytat: „przekazanie umów o pracę (wraz z załącznikami oraz aneksami) z pracownikami samorządowymi zatrudnionymi w Urzędzie Miasta od dnia, kiedy nastąpiła zmiana na funkcji burmistrza.”.

Głos w sprawie zabrał Sekretarz Miasta informując członków Komisji, że radny Jacek Tomasiak w dniu 30 lipca br. rzeczywiście spotkał się z nim, z Zastępcą Burmistrza Miasta Lubartów oraz Panią Naczelnik Wydziału Administracyjno-Organizacyjnego w Urzędzie Miasta Lubartów. Poprosił wówczas o udostępnienie różnych dokumentów m.in. kserokopii umów o pracę pracowników Urzędu powołując się na art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Przed przystąpieniem do udostępnienia dokumentów, radny został poproszony o podpisanie oświadczenia o zachowaniu poufności, o którym mowa w art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Odmówił podpisania ww. oświadczenia. Tego dnia został również poinformowany, że w tej sprawie będzie informowany przez komórkę organizacyjną prowadzącą obsługę rady. 19 sierpnia 2020 r., podczas wizyty w Urzędzie w związku z odbiorem udostępnianych radnemu innych dokumentów, o które wnosił powołując się na art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, otrzymał pismo odmowne dotyczące przekazania radnemu kopii umów o pracę z pracownikami samorządowymi zatrudnionymi w Urzędzie Miasta od dnia, kiedy nastąpiła zmiana na funkcji burmistrza. W piśmie radny został poinformowany, że zgodnie z linią orzecznictwa oraz wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 października 2017 roku (II SAB/Wa 118/17) cytat: „treść umowy nie jest informacją o sprawach publicznych”.

Stanowisko Burmistrza Miasta Lubartów w sprawie skargi Członkowie Komisji otrzymali wraz z zaproszeniem na posiedzenie Komisji. Burmistrz na piśmie ustosunkował się do stawianych mu zarzutów. W kwestii nieudostępnienia dokumentów radnemu, o które wnosił, powołując się na art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, Burmistrz poinformował, że w komentarzach i piśmiennictwie przyjmuje się, że na podstawie ww. artykułu radny może korzystać z przysługujących mu uprawnień kontrolnych tylko i wyłącznie w zakresie mieszczącym się w obszarze zadań i kompetencji rady gminy. W ramach art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym wśród informacji i dokumentacji, które może kontrolować radny, nie mieści się prawo radnego do kontrolowania umów o pracę pracowników samorządowych, ze względu na to, że ich treść zawiera dobra osobiste pracowników w rozumieniu Kodeksu cywilnego oraz Kodeksu pracy. Ustawa o samorządzie gminnym przewiduje wyraźne ograniczenia związane z nowymi uprawnieniami radnych. Po pierwsze prawo radnego do uzyskania informacji nie może naruszać dóbr osobistych innych osób. Zgodnie z Kodeksem

cywilnym dobra osobiste człowieka, w tym wynagrodzenie pozostają pod ochroną prawa cywilnego niezależnie od ochrony przewidzianej w innych przepisach. Wynagrodzenie każdej osoby fizycznej zgodnie ze stosownymi przepisami prawa cywilnego oraz wyrokiem Sądu Najwyższego z 13 grudnia 2004 r. sygn. II PK 198/04 oraz z 25 sierpnia 2003 r. sygn. I PKN 330/02 stanowią dobra osobiste pracownika.

Zadania związane z zawieraniem umów o pracę należą do kompetencji Burmistrza jako pracodawcy wykonującego czynności wynikające z zakresu prawa pracy, a więc nie mieszczą się w zakresie zadań rady gminy, na co wskazują organy je nadzorujące. W związku z tym, że Burmistrz jest pracodawcą to zgodnie z art. 94 pkt 9b Kodeksu pracy do jego obowiązków należy przechowywanie dokumentacji pracowniczej w sposób gwarantujący zachowanie jej poufności. Umowa o pracę jest zatem integralną częścią dokumentacji pracowniczej.

Umowy o pracę wraz z innymi danymi osobowymi zawierają również inne tajemnice prawnie chronione wynikające z art. 22¹ Kodeksu pracy oraz z Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE. Treść umów o pracę nie jest więc informacją o sprawach publicznych, mieszczącą się w kompetencji rady gminy, dotyczy ona bowiem indywidualnego stosunku pracy z pracodawcą.

Obecny na posiedzeniu Komisji radca prawny wypowiedział się w przedmiocie sprawy w podobnym tonie. Poinformował członków Komisji, że orzecznictwo sądów w tym zakresie jest bardzo ubogie, z uwagi na to, że przepis z art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym jest nowym przepisem, który obowiązuje od dwóch lat. Zwrócił uwagę na fakt, że w komentarzach odnośnie ww. przepisu prawa podkreśla się dwa podstawowe aspekty. Pierwszy dotyczy tego, że przekazywane czy udostępniane informacje nie mogą naruszać dóbr osobistych, drugi dotyczy tego, że kiedy radny występuje o jakieś materiały czy informacje powinny się one mieścić w zakresie działania Rady Miasta. Stwierdził również, że wniosek o udostępnienie umów o pracę pracowników samorządowych może iść zbyt szeroko dlatego, że informacje w nich zawarte mogą być dobrami osobistymi osób, których te umowy dotyczą.

Skarżący w swoim piśmie wnosi również, że sprawa z jaką występował radny powinna zostać załatwiona niezwłocznie. Tymczasem informację o sposobie załatwienia sprawy przez Urząd otrzymał po 20 dniach. W ocenie Skarżącego uprawnienie radnego w ramach art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym nadal nie zostało zrealizowane, pomimo że od dnia wszczęcia kontroli upłynęło 55 dni (ilość dni na dzień złożenia skargi).

Burmistrz odnosząc się do powyższego zarzutu stwierdził, że ustawa o samorządzie gminnym (art. 24 ust. 2) nie określa formy i terminu udzielenia informacji radnemu oraz nie przewiduje żadnych przepisów proceduralnych związanych z udostępnieniem informacji radnym tj. sposobu odmowy udostępnienia środków ochrony prawnej, w tym kontroli sądowno-administracyjnej, a nawet w określonych sytuacjach odpowiedzialności karnej, tak jak to normuje ustawa o dostępie do informacji publicznej. Dodał, że pismem z dnia 19 sierpnia 2020 r. znak: AO.0003.4.2020 radnemu Jackowi Tomasiakowi została udzielona odpowiedź, w której odmawia się udostępnienia kserokopii umów o pracę z pracownikami zatrudnionymi od dnia, kiedy nastąpiła zmiana na funkcji burmistrza.

Literalne brzmienie art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym zacytowała Pani Naczelnik Wydziału Administracyjno-Organizacyjnego, brzmi ono: „*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*”. Odnosząc się do tego artykułu, zwróciła uwagę na to, że ten przepis prawa nie zawiera żadnych terminów na udostępnienie informacji czy dokumentów, na które oczekiwał Skarżący. Wskazywanie więc na ich przekroczenie jest bezzasadne.

Po zapoznaniu się z zebranymi materiałami w sprawie: pismem Skarżącego; pisemnym stanowiskiem Burmistrza Miasta Lubartów; wysłuchaniu wyjaśnień Skarżącego i argumentacji pracowników Urzędu Miasta Lubartów oraz biorąc pod uwagę stanowisko radcy prawnego obecnego na posiedzeniu, Komisja uznała skargę za bezzasadną stosunkiem głosów: 4 za i jednym wstrzymującym.

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713) do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych

ustawami do kompetencji rady gminy, zaś zgodnie z art. 18b ust. 1 ww. ustawy rada gminy rozpatruje skargi na działania wójta i gminnych jednostek organizacyjnych; wnioski oraz petycje składane przez obywateli; w tym celu powołuje komisję skarg, wniosków i petycji. Art. 229 pkt 3 Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 14 czerwca 1960 roku (Dz. U. z 2020 r. poz. 256 z późn. zm.) jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, jest organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2 - rada gminy.

Zgodnie z § 84 ust. 1 statutu Miasta Lubartów, uchwalonym uchwałą nr XV/125/2019 Rady Miasta Lubartów z dnia 29 grudnia 2019 roku (Dz. U. Woj. Lub. z 2020 r., poz. 377) Rada powołuje Komisję Skarg, Wniosków i Petycji, która rozpatruje skargi na działania Burmistrza i gminnych jednostek organizacyjnych, wnioski i petycje. Zgodnie z § 85 ust. 1 statutu, Komisja Skarg, Wniosków i Petycji w celu rozpatrzenia sprawy może wystąpić do Burmistrza i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych o udzielenie niezbędnych wyjaśnień w przedmiocie skargi lub zajęcia stanowiska w zakresie wniosku bądź petycji oraz przedstawienie dokumentów związanych ze sprawami będącymi przedmiotem postępowania Komisji oraz może przeprowadzić postępowanie wyjaśniające w niezbędnym zakresie. Na podstawie ust. 4 ww. paragrafu, po rozpatrzeniu skargi, wniosku lub petycji Komisja Skarg, Wniosków i Petycji przygotowuje i przedkłada Przewodniczącemu projekt uchwały wraz z uzasadnieniem, celem wprowadzenia go pod obrady Rady, co też Komisja w przedmiotowej sprawie uczyniła.

Skarga radnego na działalność Burmistrza Miasta Lubartów rozpoznana została w ramach regulacji określonych w dziale VIII Kodeksu postępowania administracyjnego, zatytułowanym „Skargi i wnioski”. Przedmiotem takiej skargi, stosownie do art. 227 k.p.a. 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. Załatwienie zaś takiej skargi następuje na podstawie art. 238 § 1 k.p.a., przez zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi, które stanowi prawną formę działania organu administracji. Zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi w trybie postępowania skargowego wyrażone w formie uchwały przez radę powinno obowiązkowo zawierać elementy wymienione w art. 238 § 1 k.p.a., tj. oznaczenie organu, od którego pochodzi, wskazanie, w jaki sposób skarga została załatwiona, oraz podpis z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego osoby upoważnionej do załatwienia skargi lub, jeżeli zawiadomienie sporządzone zostało w formie dokumentu elektronicznego, powinno być opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi powinno zawierać ponadto uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o treści art. 239 k.p.a.

Przenosząc powyższe na grunt skargi wniesionej przez radnego Jacka Tomasiaka stwierdzić należy, iż Burmistrz Miasta Lubartów nie dopuścił się żadnego z zachowań określonych w art. 227 k.p.a., tj. zaniedbania lub nienależytego wykonywania zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenia praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłego lub biurokratycznego załatwiania spraw.

Z uwagi na brak wystąpienia przesłanek określonych w art. 227 k.p.a. skarga ta została uznana za bezzasadną, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 18b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 229 pkt 3 i art. 237 k.p.a.

Wyniki głosowania

Głosowano w sprawie: rozpatrzenia skargi na działanie Burmistrza Miasta.

ZA: 11, PRZECIW: 2, WSTRZYMUJĘ SIĘ: 6, BRAK GŁOSU: 0, NIEOBECNI: 2

Wyniki imienne:

ZA (11)

Jacek Bednarski, Teodor Czubacki, Grzegorz Benedykt Gregorowicz, Grzegorz Piotr Jaworski, Piotr Kusyk, Anna Kuszner, Renata Urszula Mazur, Elżbieta Monika Mizio, Grzegorz Piotr Siwek, Jacek Tomasz Tchórz, Krzysztof Adam Żyśko

PRZECIW (2)

Wiesława Romańska-Serwin, Jacek Mikołaj Tomasiak

WSTRZYMUJĘ SIĘ (6)

Robert Szczepan Błaszczak, Ewa Grabek, Tomasz Krówczyński, Marek Adam Polichańczuk, Jan Stanisław Ściseł, Andrzej Wojciech Zieliński

NIEOBECNI (2)

Maria Kozak, Beata Pasikowska

Głosowanie zakończono w dniu: 28 października 2020, o godz. 20:14