



Warszawa, 24 listopada 2016 r.

WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-I.4131. 116 2016.MR



Rada Gminy Celestynów
ul. Regucka 3
05-430 Celestynów



Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446, poz. 1579)

s t w i e r d z a m n i e w a ż n o ść

uchwały Rady Gminy Celestynów z dnia 27 października 2016 r. Nr 189/16 w sprawie rozpatrzenia skargi Pani Anny Kobus na działania kierownika jednostki organizacyjnej Gminy Celestynów.

Uzasadnienie

Rada Gminy Celestynów w dniu 27 października 2016 r. podjęła uchwałę Nr 189/16 w sprawie rozpatrzenia skargi Pani Anny Kobus na działania kierownika jednostki organizacyjnej Gminy Celestynów.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 3 listopada 2016 r.

Uznana za bezzasadną skarga dotyczyła wniosku „o przeprowadzenie w Szkole Podstawowej w Ostrowie, będącej jednostką budżetową Gminy Celestynów powiat otwocki, kontroli gospodarki finansowej w zakresie zamówień publicznych na okoliczność następujących inwestycji:

1. Zainstalowaniu nowego, dodatkowego kotła grzewczego na paliwo stałe o mocy 100kW i przebudowie kotłowni. Prace te zostały wykonane w 2012r. bez uzyskania pozwolenia na budowę oraz pozwolenia PINB na użytkowanie oraz bez dokonania wcześniejszych przeliczeń parametrów pieca przez osoby posiadające stosowne uprawnienia.
2. Termomodernizacji Szkoły wykonanej w 2014r.”.

Rada Gminy rozpatrzyła przedmiotową skargę i uznała ją za bezzasadną.

W treści uzasadnienia do uchwały wyjaśniono: „W oparciu o posiadane dokumenty i wyjaśnienia stron, Komisja Rewizyjna na posiedzeniu w dniu 1 września 2016 roku uznała skargę Pani Anny Kobus z dnia 20 kwietnia 2016 roku za niezasadną. (...) Na podstawie

analizy dokumentacji i przeprowadzonej dyskusji w głosowaniu Komisja stosunkiem głosów 3 za, 1 przeciw stwierdziła jak wyżej”.

Podkreślić należy, że pływające z przepisu art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 23 z późn. zm.) uprawnienie rady gminy do rozpatrzenia skargi obywatela na działalność organu wykonawczego gminy nie ma charakteru nieograniczonego. O tym jak daleko sięgają kompetencje rady gminy w tym przedmiocie, decyduje przede wszystkim zakres przedmiotowy uregulowania objętego Rozdziałem 2 Działu VIII k.p.a. Na określenie tego zakresu składają się przesłanki pozytywne wskazane w art. 227 k.p.a. oraz przesłanki negatywne wynikające z art. 233-236 k.p.a. Wyjaśniam, że na podstawie art. 227 k.p.a. 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. Z kolei wniosek, o którym mowa w Dziale VIII k.p.a. ma na celu "ulepszenie istniejącego stanu rzeczy" (J. Starościak (w:) E. Iserzon, J. Starościak, Kodeks..., s. 314). W szczególności może się on odnosić do ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności.

Stosownie do regulacji k.p.a. postępowanie skargowe ma charakter uproszczony. Jest ono odrębne od postępowania jurysdykcyjnego (wyraźnie je od siebie odróżniono, wskazując postępowanie skargowe jako odrębną grupę w art. 2 k.p.a.). Skargi i wnioski pomyślane zostały jako swoiste uzupełnienie postępowania administracyjnego. Uproszczenie postępowania skargowego wyraża się w tym, że nie ma w nim stron postępowania, nie wydaje się rozstrzygnięć adresowanych do skarżącego (wnioskodawcy), a tylko zawiadomienia się go o swoich działaniach wewnętrznych zmierzających do wyjaśnienia okoliczności będących przyczynami skargi, nie ma toku instancji ani środków zaskarżenia. Obowiązuje jednak zasada prowadzenia tego postępowania w ramach właściwości danego organu ustalonej stosownie do przedmiotu skargi z zachowaniem obiektywizmu i obowiązkiem wszechstronnego wyjaśnienia sprawy będącej przyczyną skargi.

Z regulacji ustawowej postępowania skargowego wynika, że powinno ono toczyć się jako pewien ciąg czynności wewnętrznych zmierzających do ustalenia zasadności czy nietrafności zarzutów skargi, a wynik skargi powinien być przedłożony skarżącemu w formie zawiadomienia. Konsekwencją takiej regulacji jest przewidziane w art. 238 k.p.a. zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi, które powinno zawierać: 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. Ponadto zawiadomienie o odmownym załatwianiu skargi powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o treści art. 239 k.p.a. Organ prowadzący postępowanie skargowe winien **dokonać subsumcji faktów uznanych za udowodnione pod stosowną normę prawną, a następnie ustalić konsekwencje prawne tych faktów i dać temu wyraz w uzasadnieniu.** Na działanie administracji w sprawach petycji, skarg i wniosków nie rozciąga się także kontrola sprawowana przez sądy administracyjne, gdyż w takim trybie nie dochodzi do rozstrzygnięcia konkretnej sprawy administracyjnej.

Zasada prawdy obiektywnej, zawarta w art. 7 k.p.a. ma zasadnicze znaczenia dla prawidłowego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, które pozwoli dokonać subsumcji faktów uznanych za udowodnione pod stosowną normę prawną, a następnie do ustalenia konsekwencji prawnych tych faktów (J. Jendrośka, Zasady postępowania administracyjnego..., s. 145 i n.). Jej istota sprowadza się do zapewnienia organowi prowadzącemu postępowanie możliwości badania sprawy (stanu faktycznego) i do swobodnej oceny zgromadzonego materiału dowodowego. Zasada ta nie oznacza, że organ jest uprawniony do oceny dowodów według dowolnych kryteriów; swoją ocenę w tej mierze obowiązany jest oprzeć na przekonujących podstawach i dać temu **wyraz w uzasadnieniu rozstrzygnięcia**.

Rada Gminy Celestynów stwierdzając bezzasadność skargi powinna była **starannie uzasadnić** swoje stanowisko, co do nietrafności podniesionych przez Skarżącą zarzutów. W sprawie Rada Gminy ograniczyła się jedynie do przedstawienia stanowiska Komisji Rewizyjnej.

W ramach postępowania nadzorczego wojewoda może badać prawidłowość postępowania rady gminy odnośnie trybu rozpatrywania skargi i sporządzenia zawiadomienia o sposobie jej załatwienia (art. 227–240 k.p.a.), nie oceniając, czy organ słusznie bądź niesłusznie uznał skargę za bezzasadną (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 9 sierpnia 2012 r. sygn. akt II SA/Sz 696/12, utrzymany w mocy wyrokiem NSA z dnia 8 lutego 2013 r. sygn. akt I OSK 2639/12). W tych okolicznościach, aby nie doprowadzić do obejścia przepisów prawa polegających na badaniu merytorycznej poprawności uchwały wydanej w trybie skargowym należy uznać, że nadzór prawny, o którym mowa w ustawie o samorządzie gminnym, musi mieć zawężony charakter ograniczający się do kontroli formalno-prawnej takiej uchwały.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy, należy stwierdzić, że w sytuacji, gdy jak wynika z uzasadnienia do uchwały Rady Gminy Celestynów z dnia 27 października 2016 r. Nr 189/16 **nie spełniono wymogu formalno-prawnego, polegającego na sporządzeniu uzasadnienia, odpowiadającego wymogom art. 238 w związku z art. 7 k.p.a.**

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

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

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipera