

UCHWAŁA 511/23
RADY MIEJSKIEJ W ŚWIECIU

z dnia 30 listopada 2023 r.

w sprawie skargi z dnia 7 września 2023 r. działania Burmistrza Świecia w związku z brakiem odpowiedzi na pisma Skarżącego

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572, 1463 i 1688) oraz art. 229 pkt 3) ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775 i 803), uchwała się, co następuje:

§ 1. Uznaje się skargę z dnia 7.09.2023 r. na bezczynność Burmistrza Świecia związaną z brakiem odpowiedzi w ustawowym terminie na korespondencję Skarżącego – KZBUD Sp. z o.o. dotyczącą inwestycji pn. „Rozbudowa, przebudowa i nadbudowa istniejącego budynku restauracji Ośrodka Wypoczynkowego w Sulnówku dla obsługi ruchu turystycznego i rekreacyjnego” – postępowanie IV” za bezzasadną w całości.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Rady Miejskiej w Świeciu.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Miejskiej

Jerzy Wójcik

Uzasadnienie

W dniu 8.09.2023 r. do Rady Miejskiej w Świeciu wpłynęła skarga z dnia 7.09.2023 r. na bezczynność Burmistrza Świecia w związku z brakiem udzielenia odpowiedzi w ustawowym terminie na korespondencję Skarżącego – KZBUD Sp. z.o.o..

Przewodniczący Rady Miejskiej w Świeciu przekazał skargę do Komisji Skarg, Wniosków i Petycji celem sporządzenia projektu uchwały w przedmiotowej sprawie.

W swoim piśmie Skarżący zarzucił Burmistrzowi Świecia, że nie udziela odpowiedzi na kierowaną do niego korespondencję w terminach określonych w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 775 z późn. zm. – dalej k.p.a.), oraz wniósł o zobowiązanie Burmistrza do odpowiedzi na jego korespondencję w nieprzekraczalnym terminie do 13.09.2023 r.

W dniu 21 września 2023 r. odbyło się pierwsze posiedzenie Komisji Skarg, Wniosków i Petycji, w składzie Przewodniczący Komisji – Jerzy Sobotka, Wiceprzewodniczący – Jerzy Klonowski oraz członkowie Waldemar Chudy i Marcin Sarnecki przy uczestnictwie Radnego Tomasza Szamockiego i radcy prawnego Urzędu Miejskiego w Świeciu – Przemysława Gornowicza. Podczas, którego komisja zapoznała się z treścią skargi wniesionej przez Skarżącego i ustaliła dalszy tryb jej procedowania, w tym że kolejne posiedzenie zostanie wyznaczone na dzień 12 października 2023 r.

W dniu 12 października 2023 r. odbyło się kolejne posiedzenie Komisji Skarg, Wniosków i Petycji, w składzie Przewodniczący Komisji – Jerzy Sobotka, Wiceprzewodniczący – Jerzy Klonowski oraz członkowie Waldemar Chudy i Marcin Sarnecki przy uczestnictwie Radnego Tomasza Szamockiego i radcy prawnego Urzędu Miejskiego w Świeciu – Przemysława Gornowicza. Na posiedzeniu Komisji stawił się Zastępca Burmistrza Świecia – Paweł Knapik. Nie stawił się z kolei prawidłowo zawiadomiony Skarżący.

Działający z ramienia Burmistrza Świecia – Paweł Knapik ustosunkował się do skargi, wniósł o uznanie skargi za bezzasadną argumentując, że korespondencja pomiędzy Skarżącym a gminą Świecie dotyczy inwestycji pn. „Rozbudowa, przebudowa i nadbudowa istniejącego budynku restauracji Ośrodka Wypoczynkowego w Sulnówku dla obsługi ruchu turystycznego i rekreacyjnego” – postępowanie IV i ma charakter cywilnoprawny, co za tym idzie przepisy ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego nie mają tu zastosowania. Jednocześnie wskazał, że Skarżący otrzymał odpowiedzi na jego pytania.

Kwestie przedmiotowego i podmiotowego zakresu obowiązywania ustawy kodeks postępowania administracyjnego określone zostały w art. 1-3 k.p.a. Jak wskazuje P. M. Przybysz w komentarzu do Kodeksu postępowania administracyjnego LEX/el. 2023, art. 1:

Wspólną cechą postępowań, do których stosuje się przepisy Kodeksu, jest to, że dotyczą one sposobu procedowania organów administracji publicznej (podmiotów wykonujących zadania z zakresu administracji publicznej) w sprawach indywidualnych z zakresu prawa administracyjnego. Postępowanie w sprawach wskazanych w art. 1 pkt 1, 2 i 5 ma na celu doprowadzenie do wydania rozstrzygnięcia w sprawie indywidualnej, a celem postępowania w sprawach wydawania zaświadczeń jest wydanie jednostce, zwykle na jej wniosek, dokumentu urzędowego potwierdzającego określony stan rzeczy lub praw. Celem postępowania w sprawach rozstrzygania sporów o własność jest utrzymanie ładu kompetencyjnego w dziedzinie załatwiania spraw administracyjnych przez organy administracji.

Przepisów Kodeksu nie stosuje się do postępowania w sprawach cywilnych i karnych – również wówczas, gdy sprawy te są załatwiane przez organy administracji publicznej.

W rozumieniu prawa procesowego sprawy cywilne to sprawy z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego, prawa pracy i ubezpieczeń społecznych oraz inne sprawy, do których na mocy przepisów szczególnych stosuje się ustawy szczególne (art. 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1550 z późn. zm.)). Tymczasem w znaczeniu materialnym to sprawy, w których ochrona prawna sprowadza się do wywołania skutku w zakresie stosunku cywilnoprawnego *sensu largo*, którego podmioty, na wypadek sporu, występują jako równorzędni partnerzy.

Niewątpliwie sprawy związane z realizacją inwestycji realizowanej na podstawie umowy cywilnoprawnej jaką jest umowa o roboty budowlane, nawet jeżeli stroną tej umowy jest gmina Świecie reprezentowana przez Burmistrza Świecia, mają charakter cywilnoprawny. Do rozliczeń, sporów, korespondencji związanej z jej zawarciem, realizacją czy też rozwiązaniem zastosowanie mają więc przepisy prawa cywilnego, a nie administracyjnego. Z kolei przepisy te nie regulują zasad i terminów odpowiedzi na korespondencję prowadzoną pomiędzy stronami umowy. Co za tym idzie prawidłowe jest stanowisko Zastępcy Burmistrza, że w tym przypadku przepisy k.p.a. nie mają zastosowania.

Odnośnie możliwości zobowiązania Burmistrza do złożenia odpowiedzi na pisma Skarżącego należy zwrócić uwagę, że Rada Miejska w Świeciu nie ma kompetencji do tego aby w sposób wiążący zobowiązać Burmistrza do określonego działania. W ramach uprawnień Rady nie mieści się wydawanie wiążących poleceń organowi wykonawczemu, co

do sposobu załatwienia spraw należących do jego kompetencji. Pomiędzy radą gminy a organem wykonawczym gminy nie istnieje stan podporządkowania instancyjnego.

Ustawa o samorządzie gminnym daje jedynie Radzie kompetencję do wyznaczania Burmistrzowi kierunków działania (art. 18 ust. 2 pkt 2) u.s.g.), co należy jednak interpretować, jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w swoim wyroku z dnia z 2 września 2022 r., sygn. akt III OSK 2900/21, jako wyznaczanie pewnych celów jego działania, pozostających w zakresie właściwości działania gminy i obu organów.

W uzasadnieniu przedmiotowego wyroku Sąd wskazał iż: *„nie może on zaś być podstawą do nakładania na wójta obowiązku realizacji oznaczonego zadania, rozumianego jako obowiązek wykonania jednostkowego, skonkretyzowanego, szczegółowego działania, połączonego np. ze sposobem czy terminem jego realizacji”*.

Jak przyjmuje się w doktrynie i judykaturze: stanowienie o kierunkach działania wójta oznacza generalne władcze określanie celów i zadań działalności wójta. Stanowienie to nie może wkraczać w zakres kompetencji przysługujących wójtowi ex lege, a zwłaszcza nakazywać mu konkretnego sposobu załatwienia konkretnej sprawy (A.Szewc, Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym, ABC 2010)

Jak wskazał z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w swoim wyroku z dnia 3 sierpnia 2015 r., sygn. akt. III SA/Łd 627/15:

„Stanowienie” nie może natomiast wkraczać w zakres kompetencji należnych ustawowo wójtowi z mocy ustawy, nie może w żaden sposób narzucać określonych zachowań, czy też przymuszać do określonych działań, a zwłaszcza nakazywać mu stosowanie konkretnych rozwiązań prawnych czy też sposobu załatwienia konkretnej sprawy (por. wyroki: WSA we Wrocławiu z dnia 13 grudnia 2006 r., II SA/Wr 504/06; WSA w Gliwicach z dnia 27 sierpnia 2008 r., II SA/Gl 575/08; WSA w Opolu z dnia 26 listopada 2009 r., II SA/Op 356/09; WSA w Lublinie z dnia 20 stycznia 2011 r., III SA/Lu 454/10 i z dnia 7 kwietnia 2011 r., III SA/Lu 98/11; NSA z dnia 11 sierpnia 2011 r. II OSK 925/11; WSA we Wrocławiu z dnia 3 czerwca 2014 r., III SA/Wr 910/13; Cz. Martysz, Komentarz do art. 18 ustawy o samorządzie gminnym, uwaga 5, LEX; P. Chmielnicki, Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym, Warszawa 2007, s. 217-218).

Co za tym idzie, w związku z tym, że w zakresie odpowiedzi na korespondencję Skarżącego związaną z realizacją inwestycji pn. „Rozbudowa, przebudowa i nadbudowa istniejącego budynku restauracji Ośrodka Wypoczynkowego w Sulnówku dla obsługi ruchu turystycznego i rekreacyjnego” – postępowanie IV, nie mają zastosowania przepisy kodeksu postępowania administracyjnego a sama rada nie ma też kompetencji do zobowiązania

Burmistrza do podjęcia określonego działania w tym zakresie, postanowiono jak w sentencji Uchwały.

Pouczenie:

1. Powołując się na art. 239 § 1 k.p.a. w przypadku, gdy skarga, w wyniku jej rozpatrzenia, została uznana za bezzasadną i jej 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.
2. Postępowanie w sprawie skarg i wniosków przed organami państwowymi, organami samorządu terytorialnego i innymi organami samorządu oraz przed organami organizacji społecznych reguluje ustawa – Kodeks postępowania administracyjnego. Skarga w rozumieniu k.p.a. załatwiana jest w samodzielny, jednoinstancyjny postępowaniu uproszczonym, które kończy się zawiadomieniem o sposobie jej załatwienia. Zawiadomienie to ma charakter czynności materialno-technicznej, a nie rozstrzygnięcia prawnego. Działania organów administracji publicznej prowadzone w ramach postępowania skargowego nie podlegają kontroli sądów administracyjnych.