

UCHWAŁA 515/23
RADY MIEJSKIEJ W ŚWIECIU

z dnia 30 listopada 2023 r.

w sprawie skargi z dnia 30 sierpnia 2023 r. i 8 września 2023 r. na działania Burmistrza Świecia w związku z rozliczaniem inwestycji pn. „Rozbudowa, przebudowa i nadbudowa istniejącego budynku restauracji Ośrodka Wypoczynkowego w Sulnówku dla obsługi ruchu turystycznego i rekreacyjnego” – postępowanie IV”

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 30 sierpnia 2023 r. i 8 września 2023 r. na działania Burmistrza Świecia w związku z rozliczaniem inwestycji pn. „Rozbudowa, przebudowa i nadbudowa istniejącego budynku restauracji Ośrodka Wypoczynkowego w Sulnówku dla obsługi ruchu turystycznego i rekreacyjnego” – postępowanie IV”, złożoną przez Profinum Sp. z o.o. 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 12.09.2023 r. do Rady Miejskiej w Świeciu wpłynęła skarga Profinum Sp. z o.o. z dnia 8.09.2023 r. na bezczynność Burmistrza Świecia w związku z brakiem udzielenia odpowiedzi na korespondencję Skarżącego w ustawowym terminie, tymczasem w dniu 15.09.2023 r. wpłynęło kolejne pismo w przedmiotowej sprawie datowane na dzień 30 sierpnia 2023 r. a dotyczące na działań Burmistrza Świecia w związku z rozliczaniem inwestycji pn. „Rozbudowa, przebudowa i nadbudowa istniejącego budynku restauracji Ośrodka Wypoczynkowego w Sulnówku dla obsługi ruchu turystycznego i rekreacyjnego” – postępowanie IV”

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

W swoim piśmie z dnia 8.09.2023 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.. Tymczasem w piśmie z dnia 30.08.2023 r. Skarżący wskazał na trudności w kontakcie z gminą Świecie jako zamawiającym i w rozliczeniu inwestycji pn. . „Rozbudowa, przebudowa i nadbudowa istniejącego budynku restauracji Ośrodka Wypoczynkowego w Sulnówku dla obsługi ruchu turystycznego i rekreacyjnego” – postępowanie IV”, a także nieregulowanie zobowiązań wynikających z przedmiotowej umowy.

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 stawiał się

Zastępca Burmistrza Świecia – Paweł Knapik. W imieniu Skarżącego stawiał się z kolei pełnomocnik.

Na wstępie pełnomocnik Skarżącego wskazał, że pisma z dnia 30 sierpnia 2023 r. oraz 8 września 2023 r. można potraktować jak jedną skargę, ponieważ dotyczą tej samej sprawy.

Wskazał, że głównym problemem jest opieszałość Gminy oraz niechęć do polubownego rozwiązania sporu. Skarżący wskazał, że Gmina nie odpowiada na korespondencje, unika kontaktu, markuje spotkania i nie reguluje płatności. Skarżący wystąpił o mediacje w przedmiotowej sprawie jednak do tej pory nie otrzymali odpowiedzi.

Zastępca Burmistrza w odpowiedzi na zarzuty Skarżącego wskazał, że gmina na bieżąco odpowiada na pisma Skarżącego. Do odpowiedzi jednak, nie ma zastosowania k.p.a. Korespondencja z firmą Profinum jest prowadzona. Obecnie Gmina analizuje złożone przez Skarżącego korekty faktur. Wskazał, że jeżeli chodzi o kwotę w wysokości 6 150 zł gmina Świecie nie wyrażała zgody na cesję wierzytelności przysługującej Wykonawcy na rzecz Skarżącego.

W odpowiedzi Skarżący wskazał, że Gmina wyraziła ustnie zgodę na cesję wierzytelności. Skarżący rzeczywiście skorygował faktury, jednak dlatego ponieważ chciał polubownie rozstrzygnąć spór. Skarżący zarzucił Gminie niewłaściwe przeprowadzenie inwentaryzacji.

Zastępca Burmistrz wskazał, że zgodnie z treścią umowy to na Wykonawcy spoczywał obowiązek sporządzenia Inwentaryzacji, a Gmina występowała w niej w charakterze uczestnika.

Następnie Komisja przeanalizowała treść umowy o roboty budowlane zawartej pomiędzy stronami, a także treść protokołu odbioru. Protokół odbioru został podpisany bez zastrzeżeń co do jego treści przez osoby uczestniczące w odbiorze, natomiast protokoły branżowe zostały podpisane przez kierowników robót branżowych i inspektorów odpowiedzialnych za poszczególne branże, będących przedstawicielami obu stron. Z analizy treści umowy wynika, że w myśl § 17 umowy nr 272/17/2021 z dnia 27.08.2021 r. wykonawca nie może dokonać przeniesienia swoich wierzytelności wobec Zamawiającego na osoby lub podmioty trzecie bez uprzedniej pisemnej zgody Zamawiającego. Jakakolwiek cesja dokonana bez takiej zgody nie będzie ważna i stanowić będzie istotne naruszenie postanowień umowy uprawniające Zamawiającego do odstąpienia od umowy z przyczyn leżących po stronie Wykonawcy.

Po analizie zebranej dokumentacji oraz poznaniu stanowisk Stron rada ustaliła co następuje.

Odnosząc się do zarzutu dotyczącego nieterminowego odpowiadania na pisma Skarżącego podniesionego w piśmie z dnia 8.09.2023 r. należy wskazać, że 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.

Oдноśnie 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. Pomiedzy 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 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).

Odnosząc się do zarzutów dotyczących braku odpowiedniej komunikacji z Gminą Świecie, problemów związanych z rozliczeniem inwestycji, opieszałości, unikania kontaktu, nie odpowiadania na korespondencje, nie regulowania zobowiązań oraz niewłaściwie

przeprowadzonej inwentaryzacji inwestycji należy wskazać, że wyjaśnień Burmistrza Świecia wynika, że Burmistrz odpowiada na bieżąco na korespondencję Skarżącego, tymczasem sam Skarżący nie wskazał na jakie pismo nie uzyskał odpowiedzi. Na przełomie sierpnia i września do Burmistrza wpłynęło szereg pism ze strony Skarżącego, na co Burmistrz starał się na bieżąco, w miarę swoich możliwości odpowiadać.

Protokoły inwentaryzacji zostały podpisane przez przedstawicieli obu stron bez uwag co do ich treści, a obowiązek przeprowadzenia inwentaryzacji spoczywał na Wykonawcy przy udziale Zamawiającego, co za tym idzie i w tym zakresie należy uznać, że zarzuty Skarżącego nie znajdują potwierdzenia.

Wystawienie przez Skarżącego faktur obciążających gminę Świecie nie jest jeszcze dowodem co do tego, że należności z nich wynikające rzeczywiście przysługują Skarżącemu, tym bardziej, że nie są dowodem co do tego, że Gmina nie reguluje zobowiązań finansowych wobec Skarżącego.

Jeżeli chodzi o kwestię rozliczeń pomiędzy Skarżącym a gminą Świecie, należy wskazać, że spór pomiędzy Skarżącym a Gminą Świecie ma charakter cywilnoprawny, i w sytuacji gdy stronom nie uda się rozwiązać go polubownie mogą one wystąpić na drogę Sądową. To sąd powszechny jest właściwy do rozstrzygnięcia ewentualnych sporów cywilnoprawnych na tle rozliczeń wynikających z umowy o roboty budowlane.

Każda ze stron sporu kieruje się swoimi racjami i bez wiążących rozstrzygnięć w tym zakresie nie sposób jest dokonać oceny co do ich słuszności, czy też prawidłowości działań podejmowanych przez Burmistrza.

W związku z powyższym 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, jednoinstancyjnym 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.