

UCHWAŁA NR XLVIII/331/18
RADY MIEJSKIEJ W DOBCZYCACH

z dnia 28 lutego 2018 r.

w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność Burmistrza Gminy i Miasta Dobczyce

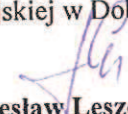
Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt. 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1875 ze zm.), art. 227 i art. 229 pkt. 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1257), Rada Miejska w Dobczycach uchwala, co następuje:


§ 1. Po rozpatrzeniu skargi wniesionej przez ██████████ zamieszkałą w Dobczycach na działania Burmistrza Gminy i Miasta Dobczyce w zakresie zarzutów dotyczących działań podejmowanych poza tokiem prowadzonego postępowania administracyjnego o ustalenie warunków zabudowy Rada Miejska w Dobczycach uznaje skargę za bezzasadną, z przyczyn określonych w załączniku nr 1 do niniejszej uchwały.

§ 2. Zobowiązuje się Przewodniczącego Rady Miejskiej w Dobczycach do zawiadomienia skarżącego o sposobie załatwienia skargi.


§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Wiceprzewodniczący Rady
Miejskiej w Dobczycach


Czesław Leszczyński



Uzasadnienie

W dniu 9 stycznia 2018 r. (data wpływu)  zamieszkała w Dobczycach (dalej: Skarżąca) wniosła do Rady Miejskiej pismo zawierające skargę na działania Burmistrza Gminy i Miasta Dobczyce (dalej: Burmistrz) w związku ze sposobem w jakim prowadzi on postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia na jej wniosek warunków zabudowy. W pkt 1-13 pisma wskazała, że w trakcie prowadzonego postępowania Burmistrz naruszył art. 6, art. 8 § 2, art. 10 § 1, art. 12, art. 35, art. 36, art. 64 § 3, art. 73, art. 77, art. 107 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego oraz art. 59 ust.1, art. 60 ust.1, art. 61 ust.1, art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym powołując się przy tym na orzeczenia Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie załączone do tego pisma i pisma z dnia 6 listopada 2017 r. tj.: postanowienie SKO.ZP/415/46/2017 z dnia 17 lutego 2017 r., postanowienie SKO.ZP/414/447/2017 z dnia 23 czerwca 2017 r., postanowienie SKO.ZP/415/691/2017 z dnia 4 września 2017 r., postanowienie SKO.ZP/415/930/2017 z dnia 7 grudnia 2017 r., decyzję SKO.ZP/415/867/2017 z dnia 7 grudnia 2017 r.. Zarzuciła, że decyzja została oparta na pozaprawnych przesłankach tj. niekompetencji i nieudolności oraz braku należytej organizacji pracy organu i jego urzędników w zakresie prowadzonego w jej sprawie postępowania. Ponadto wskazała na nierówne traktowanie obywateli przez Burmistrza, który w 2005 r. wydał właścicielom sąsiedniej działki decyzję o warunkach zabudowy w ciągu zaledwie 4 miesięcy natomiast w jej sprawie na rzetelne rozpatrzenie wniosku czeka ona już prawie rok. Zarzuciła również, że Burmistrz jako przełożony i kierownik Urzędu Gminy i Miasta Dobczyce nie zrobił nic by zdyscyplinować osoby prowadzące jej postępowanie i doprowadzić do jej załatwienia zgodnie z obowiązującym prawem w terminie wynikającym z przepisów i wskazań Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie. Jej zdaniem Burmistrz nie kryje niechęci do wydania decyzji zgodnie z jej wnioskiem.

W czasie posiedzenia połączonych Komisji Rady Miejskiej w Dobczycach (dalej: Rada Miejska) w dniu 29 stycznia 2018 r. Przewodniczący Rady Miejskiej skierował skargę w zakresie zarzutów dotyczących działań podejmowanych przez Burmistrza poza tokiem prowadzonego z wniosku skarżącej postępowania administracyjnego o ustalenie warunków zabudowy do Komisji Rewizyjnej.

W dniu 7 lutego 2018 r. oraz w dniu 13 lutego 2018 r. w czasie posiedzenia Komisji Rewizyjnej wyjaśniono i rozpatrzono podniesione w skardze zarzuty. Ustne wyjaśnienia złożył Burmistrz. Wysłuchano Skarżącą i jej pełnomocnika. Stanowisko Komisji Rewizyjnej zostało przedstawione na wspólnym posiedzeniu komisji Rady Miejskiej w dniu 26 lutego 2018 roku. Po rozpatrzeniu sprawy i zapoznaniu się z opinią Komisji Rewizyjnej Rada Miejska stwierdza, co następuje:

Skarga w rozpatrywanym zakresie jest bezzasadna i nie zasługuje na uwzględnienie:

Zgodnie z art. 227 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1257 z późn. zm.), zwanego dalej „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.

W świetle art. 229. ust. 3 k.p.a. Rada Miejska jest właściwą do rozpatrywania skarg dotyczących zadań lub działalności Burmistrza.

Należy jednak wziąć pod uwagę, że płynące z powołanego przepisu uprawnienia rady gminy do rozpatrywania skargi na działalność organu wykonawczego gminy nie ma charakteru nieograniczonego. O tym jak daleko sięgają kompetencje rady w tym przedmiocie decyduje przede wszystkim zakres przedmiotowy uregulowania objętego Rozdziałem VIII k.p.a, na który składają się przesłanki pozytywne wskazane a art. 227 k.p.a. oraz przesłanki negatywne wynikające z art. 233-236 k.p.a.

I tak zgodnie z art. 234 k.p.a. w sprawie, w której toczy się postępowanie administracyjne:

- 1) skarga złożona przez stronę podlega rozpatrzeniu w toku postępowania, zgodnie z przepisami kodeksu;
- 2) skarga pochodząca od innych osób stanowi materiał, który organ prowadzący postępowanie powinien rozpatrzyć z urzędu.

Regulacja ta jest konsekwencją uniwersalnego charakteru skargi powszechnej i przyjęcia zasady pierwszeństwa postępowania jurysdykcyjnego przed skargowym. W wyroku z dnia 28 kwietnia 2010 r.

Naczelny Sąd Administracyjny wskazał: *Procedura rozpoznania skargi powszechnej nie zapewnia stronie gwarancji, które wynikają z prawa do procesu oraz prawa do sądu. Z tego względu przepisy art. 233, art. 234, art. 235 i art. 236 Kodeksu postępowania administracyjnego nakładają obowiązek nadania czynności procesowej stronie, choćby miała postać skargi powszechnej, odpowiedniego charakteru procesowego przyjętego w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego (I OSK 209/10, LEX nr 580129).* Takie stanowisko zajął również Wojewoda Małopolski w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 25 maja 2015 r. WN-II.4131.1.14.2015: *postępowanie skargowe jest postępowaniem subsydiarnym w stosunku do postępowania administracyjnego, co oznacza, że o prowadzeniu postępowania skargowego, jako odrębnego postępowania, możemy mówić jedynie w przypadku, gdy sprawa, której skarga dotyczy, nie jest ani nie może być przedmiotem jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego (wówczas skarga powinna być rozpatrywana w ramach tego postępowania przez organ je prowadzący, albo powinna być traktowana jako środek wszczynający takie postępowanie lub zmierzający do zmiany jego wyniku).*

Jednocześnie w art. 236 k.p.a. wskazuje się, że w przypadkach określonych w art. 234 organem właściwym do rozpatrzenia skargi jest organ przed którym toczy się postępowanie. Przepis ten stanowi odstępstwo od reguły określonej w art. 229 k.p.a .

W świetle przywołanych regulacji prawnych stwierdzić należy, że Rada Miejska nie jest organem właściwym do rozpatrzenia skargi w zakresie zarzutów dotyczących działań Burmistrza podejmowanych w toku postępowania administracyjnego o ustalenie warunków zabudowy prowadzonego z wniosku Skarżącej i nie zakończonych w czasie rozpatrywania skargi (pkt 1-13 skargi). Organem właściwym jest natomiast organ I instancji – Burmistrz Gminy i Miasta Dobczyce lub organ II instancji Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Krakowie, o czym Skarżąca została poinformowana w piśmie z dnia 1 grudnia 2017 r. Zatem skargę należało rozpatrzyć tylko w zakresie pozostałych zarzutów.

Podniesiony przez Skarżącą w pkt I zarzut oparcia decyzji na pozaprawnych przesłankach tj. niekompetencji i nieudolności oraz braku należytej organizacji organu i jego urzędników w zakresie postępowania prowadzonego w jej sprawie w literalnym brzmieniu jest zarzutem dotyczącym działania Burmistrza w toku postępowania i nie podlega rozpatrzeniu przez Radę Miejską w postępowaniu skargowym. Jednakże rozpatrując skargę wzięto również pod uwagę, iż zarzut ten można interpretować szeroko jako wskazanie, że Burmistrz wyznaczył do prowadzenia przedmiotowego postępowania administracyjnego osoby niekompetentne i nieudolne co skutkowało złą organizacją pracy i w tym znaczeniu Rada Miejska mogła ten zarzut rozpatrzyć.

Rozpatrując tak rozumiany zarzut wzięto pod uwagę wiarygodne wyjaśnienia Burmistrza, że pracownicy wyznaczeni do prowadzenia przedmiotowego postępowania administracyjnego posiadają odpowiednie wykształcenie i doświadczenie, uczestniczą w szkoleniach, co przedkłada się na ich kompetencje i umiejętność organizowania pracy. Zgodnie natomiast z art. 60 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym sporządzenie projektu decyzji o ustaleniu warunków zabudowy powierza się osobie, o której mowa w art. 5 te samej ustawy, albo osobie wpisanej na listę izby samorządu zawodowego architektów posiadającej uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń w specjalności architektonicznej albo uprawnienia budowlane do projektowania i kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności architektonicznej.

Pod uwagę należało wziąć również, że postępowanie o ustalenie warunków zabudowy prowadzone z wniosku Skarżącej jest postępowaniem incydentalnym, bowiem dla wszystkich miejscowości Gminy Dobczyce Rada Miejska uchwalila miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Z uwagi na te okoliczności Urząd Gminy i Miasta Dobczyce nie zatrudnia osoby posiadającej stosowne kwalifikacje do sporządzenia projektu decyzji o ustaleniu warunków zabudowy. Usługę taką należało zlecić na zewnątrz z zachowaniem regulacji wewnętrznych dotyczących udzielania zamówień publicznych, do których nie ma zastosowania ustawa Prawo zamówień publicznych. Tak więc wydłużenie terminu załatwienia sprawy administracyjnej nie było efektem nieudolności pracowników czy ich złej organizacji pracy.

Powyższe uprawnia do uznania, że przytoczony wyżej zarzut w jego szerokim rozumieniu jest nieuzasadniony.

Za nietrafny uznać należy również zarzut nierównego traktowania obywateli przez Burmistrza w zakresie w jakim oparty jest on na przesłance długości dwóch postępowań administracyjnych w sprawie ustalenia warunków zabudowy sąsiednich działek, które to postępowania prowadzone były i są w innych okolicznościach faktycznych i prawnych (pkt 14). Dodać należy również, że z powodów podanych już wyżej

Rada Miejska nie jest kompetentna dokonać oceny tego zarzutu w zakresie cyt: *Burmistrz mnoży przeszkody proceduralne i podejmuje rozstrzygnięcia niezgodne z prawem*. Niezależnie od powyższego zwrócić uwagę należy że art. 8 § 2 w brzmieniu przytoczonym przez Skarżącą nie ma zastosowania w przedmiotowym postępowaniu administracyjnym bowiem w sprawie stosuje się przepisy k.p.a w brzmieniu tej ustawy obowiązującym do dnia 31 maja 2017 r.

Nie broni się również podniesiony w treści skargi zarzut, że Burmistrz jako przełożony i kierownik Urzędu Gminy i Miasta Dobczyce nie zrobił nic by zdyscyplinować osoby prowadzące jej postępowanie i doprowadzić do jej załatwienia zgodnie z obowiązującym prawem w terminie wynikającym z przepisów i wskazań Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie a Burmistrz nie kryje niechęci do wydania decyzji zgodnie z jej wnioskiem.

Rozpatrując ten zarzut należało uwzględnić i uznać za wiarygodne wyjaśnienia Burmistrza, iż kolejne orzeczenia Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie były omawiane z pracownikami prowadzącymi postępowanie m.in. również w celu ich zdyscyplinowania.

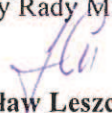
Wzięto również pod uwagę, że, jak stwierdzono w orzeczeniach Samorządowego Kolegium Odwoławcze w Krakowie, beczynność i przewlekłość nie miały rażącego charakteru, okresy beczynności nie były długie a przekroczenia terminów nie były poważne.

Wskazać należy także, iż warunki, jakie muszą zostać spełnione, aby można było wydać decyzję o warunkach zabudowy, czyli zgodnie z wnioskiem Skarżącej, określa art. 61 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W pierwszej kolejności ustawodawca wydanie decyzji uzależnił od spełnienia warunku polegającego na tym, aby co najmniej jedna działka sąsiednia dostępna z tej samej drogi publicznej była zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu. Do pozostałych warunków należy: dostępność terenu, na którym planowana jest inwestycja, do drogi publicznej; uznanie, że istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu jest wystarczające dla realizacji zamierzenia budowlanego; ustalenie, iż teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolne i nieleśne albo jest objęty zgodą uzyskaną przy sporządzaniu miejscowych planów, które utraciły moc na podstawie art. 67 ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym; gdy decyzja będzie zgodna z przepisami odrębnymi. Niespełnienie jednego ze wskazanych warunków (przesłanek) czyni wydanie decyzji o warunkach zabudowy niedopuszczalnym. Natomiast, kiedy planowana inwestycja czyni zadość wszystkim przesłankom i brak jest innych przepisów sprzeciwiających się danej inwestycji, organ jest obowiązany do ustalenia warunków zabudowy w drodze decyzji. Wbrew zatem twierdzeniom Skarżącej ustalenie warunków zabudowy zgodnie z wnioskiem nie zależy od „chęci” czy „niechęci” Burmistrza lecz od spełnienia przesłanek wynikających z powołanego wyżej przepisu.

W tym stanie rzeczy przedstawione wyżej stanowisko Rady Miejskiej w sprawie skargi uznać należy za uzasadnione.

Jednocześnie wskazuje się, że zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi zgodnie z art. 238 § 1 k.p.a. jest niezaskarżalne. Zgodnie z treścią 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.

Wiceprzewodniczący Rady Miejskiej w Dobczycach


Czesław Leszczyński

