



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 4 czerwca 2016 r.

NK-N.4131.85.36.2016.MG

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)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Miejskiej Gminy Mirsk z dnia 28 kwietnia 2016 roku nr XX/123/16 w sprawie skargi na Dyrektora Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Mirsku.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 kwietnia 2016 roku Rada Miejska Gminy Mirsk podjęła uchwałę nr XX/123/16 w sprawie skargi na Dyrektora Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Mirsku.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 23 maja 2016 roku.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zmianami) w związku z art. 221 § 1 i 2 i art. 227 i art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz. U. 2016 r. poz. 23) – dalej Kpa.

Wedle art. 221 Kpa zagwarantowane każdemu w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej prawo składania skarg i wniosków do organów państwowych, organów jednostek samorządu terytorialnego, organów samorządowych jednostek organizacyjnych oraz do organizacji i instytucji społecznych realizowane jest na zasadach określonych przepisami niniejszego działu (§ 1). Skargi i wnioski mogą być składane do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej (§ 2). Stosownie do art. 227 Kpa 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. Działając na podstawie wskazanego w podstawie prawnej art. 229 pkt 3 Kpa Rada była uprawniona do rozpatrzenia skargi na działalność m.in. kierownika jednostki organizacyjnej gminy. Samo postępowanie w sprawie skarg przed organami jednostek samorządu terytorialnego, o którym mowa w dziale VIII Kpa,

normowane jest przepisami kodeksu postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 228 Kpa, skargi składa się do organów właściwych do ich rozpatrzenia. Z kolei właściwość poszczególnych organów do rozpatrywania określonego rodzaju skarg została określona w art. 229 Kpa. Zgodnie z art. 229 pkt 3 Kpa, 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 powyższym Rada gminy rozpatruje skargi dotyczące działalności kierowników gminnych jednostek organizacyjnych w sprawach innych niż należące do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Należy przy tym zauważyć, że przywołany w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały przepis art. 229 pkt 3 Kpa wprawdzie przyznaje radzie gminy kompetencje do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, jednakże uprawnienie to może być zrealizowane tylko wówczas, gdy przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg. Nadto zakres spraw, które mogą być rozpatrywane w postępowaniu skargowym obejmuje swą materią sprawy z zakresu szeroko rozumianej administracji publicznej wykonywanej przez organy państwowe, organy jednostek samorządu terytorialnego i podmioty wykonujące te zadania w ich imieniu.

Skarga, którą rozpatrywała Rada Miejska Gminy Mirsk została wniesiona przez P. treści skargi wynika, że dotyczy ona działań Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w związku z realizacją postanowień umowy najmu (umowy cywilnoprawnej) w zakresie dotyczącym kanalizacji.

Podkreślenia w tym miejscu wymaga, że gmina funkcjonuje w obrocie cywilnoprawnym za pośrednictwem swoich organów w sposób określony ustawą i przyjętym statutem. Wykonuje ona na swoim terytorium nie tylko zadania o charakterze publicznoprawnym (art. 164 ust. 1 Konstytucji, art. 2 ust. 1 i art. 6 ust. 1 u.s.g.), ale również uczestniczy w obrocie cywilnoprawnym, stosując metody i środki o charakterze cywilnoprawnym. Wyłączone są one z zakresu władczej działalności organu administracji publicznej. Wobec tego typu stosunków zastosowanie ma zasada równorzędności stron stosunku cywilnoprawnego (gminy oraz innego podmiotu prawnego). Wszelkie spory wynikłe z tak ukształtowanych stosunków prawnych rozstrzygane są przez sądy powszechne i w związku z tym nie mogą być oceniane w kontekście zaniedbania lub nienależytego wykonywania zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników – o których mowa w art. 221 § 1 i 2 i art. 227 Kpa. Część z opisanych działań ze sfery cywilnoprawnej gmina wykonuje przy pomocy podległych jej jednostek organizacyjnych. Kierownik takiej jednostki organizacyjnej we wskazanym układzie w oparciu o art. 47 ustawy o samorządzie gminnym może działać w imieniu gminy na podstawie pełnomocnictwa udzielonego mu przez wójta.

Analiza treści skargi P. pozwala stwierdzić, że domaga się ona realizacji wykonywania przez Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej obowiązków wynikających z umowy najmu z dnia 30 kwietnia 1998 roku – korzystania z

kanalizacji zgodnie z umową najmu. Jak wynika z postanowień umowy wynajmujący lokal mieszkalny jest obowiązany m. in. do zapewnienia sprawnego działania istniejących urządzeń technicznych budynku umożliwiających korzystanie z oświetlenia, ciepłej i zimnej wody, ogrzewania lokalu, zbiorczej anteny i innych urządzeń należących do wyposażenia lokalu lub budynku (§ 5 pkt 1 umowy) oraz napraw i wymiany wewnętrznych instalacji wodociągowej, gazowej i ciepłej wody bez urządzeń odbiorczych, a także napraw i wymiany wewnętrznej instalacji kanalizacyjnej, centralnego ogrzewania wraz z grzejnikami, instalacji elektrycznej, telefonicznej oraz anteny zbiorczej z wyjątkiem osprzętu (§ 5 pkt 1 4 lit. a umowy). Skarżąca zarzuciła przy tym kierownictwu Zakładu bezczynność polegającą na braku jakichkolwiek działań i czynności umożliwiających korzystanie z kanalizacji.

Z powyższego wynika, że skarga na działalność

- Dyrektora Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Mirsku dotyczyła podejmowanych przez niego działań z zakresu stosunków cywilnoprawnych. Jako taka nie mogła być rozpatrywana przez Radę. Rada nie jest bowiem organem właściwym do oceny prawidłowości realizacji stosunków cywilnoprawnych. Należy wskazać, że skarga (*actionis popularis*), o której mowa w Rozdziale VIII Kpa, pomimo szerokiego przedmiotowo zakresu nie ma nieograniczonego zastosowania, odnoszącego się do wszelkiego rodzaju działalności. Zgodnie z postanowieniem NSA z 4 kwietnia 2012 roku I OSK 717/12 "Przepis art. 227 k.p.a. zawiera przykładowe wyliczenie okoliczności, które mogą być przedmiotem skargi. Uregulowanie to należy rozpatrywać w kontekście art. 221 § 1 i 2 k.p.a., który określa krąg ich adresatów. Przedmiotem skargi może być zatem każda negatywna ocena działalności podmiotu powołanego do wykonywania zadań państwa lub innego podmiotu, np. organizacji społecznej, któremu zlecono zadania z zakresu administracji publicznej, oraz ich pracowników i funkcjonariuszy".

Z uwagi na powyższe stwierdzić należy, że Rada rozpatrzyła skargę w sposób nieuprawniony. W świetle przepisów powszechnie obowiązujących nie posiadała do tego umocowania.

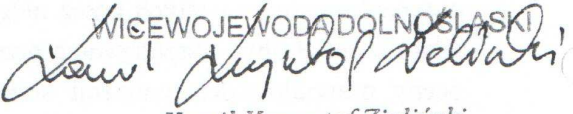
Odnosząc się do wskazanego wyżej naruszenia prawa należy mieć na uwadze fakt, że w świetle art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego jest art. 7 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, że każde działanie organu władzy – a więc i rady gminy – musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. A zatem, podejmując akty prawne w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Podjęcie przedmiotowej uchwały przez Radę nie może zostać zatem uznane za następujące na podstawie i w granicach prawa.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

WICEMAJESTR DOLNOŚLĄSKI

Kamil Krzysztof Zieliński