



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 22 marca 2023 r.

WNP-I.4131.74.2023.KS

Rada Miejska w Radzyminie

pl. T. Kościuszki 2

05-250 Radzymin

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Miejskiej w Radzyminie Nr 741/LVII/2023 z dnia 6 marca 2023 r. w sprawie rozpatrzenia skargi na Burmistrza Radzymina.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się w dniu 6 marca 2023 r., Rada Miejska w Radzyminie podjęła uchwałę Nr 741/LVII/2023 w sprawie rozpatrzenia skargi na Burmistrza Radzymina.

Przedmiotowa uchwała została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu w dniu 14 marca 2023 r.

W podstawie prawnej Rada Miejska wskazała art. 18b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zwanej dalej: „u.s.g.” oraz art. 223 § 1 i art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, z późn. zm.), zwanej dalej „k.p.a.”.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Zgodnie z art. 18b ust. 1 u.s.g. rada gminy rozpatruje skargi na działalność wójta i gminnych jednostek organizacyjnych, wnioski oraz petycje składane przez obywateli, w tym celu powołuje komisję skarg, wniosków i petycji.

Na wstępie należy wskazać, że co do zasady uchwała w sprawie rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności wójta, burmistrza, prezydenta miasta winna być rozpatrywana na podstawie art. 229 pkt 3 k.p.a. W postępowaniu skargowym obowiązuje zasada prowadzenia tego postępowania

w ramach właściwości danego organu ustalonej stosownie do przedmiotu skargi. Zgodnie z art. 229 pkt 3 k.p.a. organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jest rada gminy. Uprawnienie rady gminy do rozpatrzenia skargi 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.

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. Zgodnie z art. 229 pkt 3 k.p.a. organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jest rada gminy. Natomiast stosownie do art. 233 k.p.a. skarga w sprawie indywidualnej, która nie była i nie jest przedmiotem postępowania administracyjnego, powoduje wszczęcie postępowania, jeżeli została złożona przez stronę. Jeżeli skarga taka pochodzi od innej osoby, może spowodować wszczęcie postępowania administracyjnego z urzędu, chyba że przepisy wymagają do wszczęcia postępowania żądania strony. W sprawie, w której toczy się postępowanie administracyjne: skarga złożona przez stronę podlega rozpatrzeniu w toku postępowania, zgodnie z przepisami k.p.a., zaś skarga pochodząca od innych osób stanowi materiał, który organ prowadzący postępowanie powinien rozpatrzyć z urzędu (art. 234 k.p.a.). Z kolei skargę w sprawie, w której wydano decyzję ostateczną, uważa się zależnie od jej treści za żądanie wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji albo jej uchylecia lub zmiany (art. 235 k.p.a.). Na podstawie art. 236 § 1 k.p.a. w przypadkach określonych w art. 233 i 234 k.p.a. organem właściwym do rozpatrzenia skargi jest organ uprawniony do wszczęcia postępowania lub organ, przed którym toczy się postępowanie, a w przypadkach określonych w art. 235 k.p.a. - organ właściwy do wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji albo do jej uchylecia lub zmiany. Przepis ten stanowi odstępstwo od reguły określonej w art. 229 k.p.a. Jest przykładem przepisu szczególnego odmiennie określającego właściwość organu do rozpatrzenia i załatwienia skargi i następstwem transformacji takiej skargi w środek postępowania jurysdykcyjnego.

Ustawodawca przyjmuje zatem zasadę pierwszeństwa postępowania jurysdykcyjnego przed postępowaniem skargowym (M. Jaśkowska, A. Wróbel, Kodeks..., s. 1030). Postępowanie skargowe, jak czasami się przyjmuje, będzie miało charakter subsydiarny wobec postępowania jurysdykcyjnego (postanowienie NSA z 13 lipca 1983 r. sygn. akt II SA 593/83, ONSA 1983, nr 2, poz. 55). „*Organ właściwy nie może zmienić kwalifikacji czynności procesowej strony na skargę powszechną. 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 nakładają obowiązek nadania czynności procesowej stronie, choćby miała postać skargi powszechnej, odpowiedniego charakteru procesowego przyjętego w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego. Nadanie czynności procesowej stronie charakteru skargi powszechnej ogranicza jej prawa procesowe. Skarga wymaga rozpoznania przez właściwy organ, o treści rozpoznania zawiadamia się wnoszącego skargę (art. 238 Kodeksu postępowania administracyjnego). Od zawiadomienia nie służą środki zaskarżenia.” (wyrok NSA z 28 kwietnia 2010 r. sygn. akt I OSK 209/10).

Należy wskazać, że zasady i zakres odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, organy właściwe oraz postępowanie w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych określa ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 289.) - dalej „u.o.n.d.f.p.”.

W art. 93 ust. 1 u.o.n.d.f.p. nałożono obowiązek prawny, skierowania do właściwego rzecznika dyscypliny finansów publicznych zawiadomienia o treści z art. 94 u.o.n.d.f.p., na wymienione tam osoby fizyczne, które w wyniku zapoznania się z materiałami z przeprowadzonych kontroli powzięły informację o popełnieniu czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych z katalogu czynów z art. 5-18c u.o.n.d.f.p.

Z brzmienia art. 93 ust. 1 u.o.n.d.f.p. podmiotami uprawnionymi i zobowiązanymi do złożenia zawiadomienia o ujawnionych okolicznościach wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych są: kierownik jednostki sektora finansów publicznych, kierownik podmiotu niezaliczanego do sektora finansów publicznych, któremu przekazano do wykorzystania lub dysponowania środki publiczne, organ sprawujący nadzór nad jednostką sektora finansów publicznych, **organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego**, komisja stała organu stanowiącego samorządu terytorialnego, organ kontroli lub kierownik jednostki prowadzącej kontrolę jednostki sektora finansów publicznych, dysponent przekazujący środki publiczne jednostce sektora finansów publicznych lub podmiotowi niezaliczanemu do sektora finansów publicznych, organ założycielski jednostki sektora finansów publicznych.

Zatem do osób zobowiązanych do zawiadomienia należy również „organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego” (art. 93 ust. 1 pkt 4 u.o.n.d.f.p.). Należy podkreślić, że katalog zawiadamiających jest katalogiem zamkniętym. Z jego treści wynika, że zobowiązanymi do złożenia zawiadomienia są organy i podmioty posiadające wiedzę o gospodarce finansowej danej jednostki sektora finansów publicznych jak i jednostki gospodarującej środkami publicznymi lub mieniem publicznym

(Komentarz do art. 93 Ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, red. Misiąg 2019, wyd.3).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy, należy stwierdzić, że Rada Miejska w Radzyminie nie była właściwa do rozpatrzenia skargi w sprawie naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez Burmistrza Radzymina. Jak wynika z załączonego do uchwały uzasadnienia, rozpatrywana skarga dotyczyła „*naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez Burmistrza Radzymina w zakresie nieprawidłowego wynagrodzenia niezgodnego z ofertą z dnia 13 sierpnia 2022 r.*”.

Tym samym, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, czyli w niniejszej sprawie Rada Miejska w Radzyminie, była podmiotem zobowiązanym i uprawnionym do zawiadomienia rzecznika dyscypliny o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, a nie do merytorycznej oceny ewentualnego naruszenia i wydania uchwały w sprawie.

Ponadto z uzasadnienia do niniejszej uchwały wynika, że: „*Skarżącą oraz Burmistrza łączyła umowa cywilnoprawna na wykonanie projektu przebudowy ul. Słonecznej w msc. Radzyminie, obejmująca wykonanie projektu, zawarta w wyniku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (przetarg nieograniczony).*”.

Należy wskazać, że ocena zasadności roszczeń z zakresu stosunków cywilnoprawnych należy do właściwości sądów powszechnych.

Mając powyższe na uwadze należy uznać, że uchwała Nr 741/LVII/2023 Rady Miejskiej w Radzyminie z dnia 6 marca 2023 r. w sprawie rozpatrzenia skargi na Burmistrza Radzymina, została wydana z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym konieczne jest stwierdzenie jej nieważności w całości.

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

Konstanty Radziwiłł
Wojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/