

**Uchwała Nr XVI/164/16
Rady Powiatu w Goleniowie
z dnia 27 października 2016 r.**

w sprawie rozpatrzenia skargi

Na podstawie art. 12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2016 r. poz. 814) oraz w związku z art. 228, art. 229 pkt 4 i art. 237 § 1 i 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23) oraz w związku z § 15 ust. 1 Statutu Powiatu Goleniowskiego (Dz. Urz. Woj. Zach. z 2016 r. poz. 1736)

Rada Powiatu w Goleniowie uchwała, co następuje:

§ 1. Po rozpatrzeniu skargi mieszkańca Mierzyna z dnia 5 października 2016 r. na Starostę Goleniowskiego uznaje się skargę za zasadną, w części dotyczącej nie nadania biegu skardze z dnia 12.09.2016 r.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Rady Powiatu w Goleniowie.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Powiatu

Kazimierz Ziemia

Uzasadnienie:

W dniu 5 października 2016 r. do Starostwa Powiatowego w Goleniowie wpłynęła skarga mieszkańca Mierzyna. Skarżący wskazuje w nim, iż jako podwykonawca generalnego wykonawcy robót budowlanych, w związku z nie dokonaniem zapłaty należności pieniężnej przez tegoż generalnego wykonawcę, wezwał Powiat Goleniowski (Zamawiającego) do zapłaty przedmiotowej należności tytułem solidarnej odpowiedzialności inwestora za zobowiązania generalnego wykonawcy. Skarżący dodatkowo do wiadomości Przewodniczącego Rady Powiatu przekazał polemikę prowadzoną ze Starostą w treści pisma z dnia 17 października 2016 r. W toku rozpoznawania sprawy Rada dodatkowo zapoznała się z treścią skargi, jaką Skarżący wniósł w dniu 12 września 2016 r., a której zarzuty zostały ponowione w treści skargi otrzymanej w dniu 5 października 2016 r.

Treścią skargi jest nie dokonanie zapłaty przez Powiat (brak ustosunkowania się do dwóch wskazanych wezwań do zapłaty) a szczególnie akcentowanym – lekceważenie zdaniem Skarżącego spraw obywateli oraz brak należytego nadzoru Zarządu Powiatu nad pracą urzędu.

Analizując treść pisma uznać należy, iż zawiera ono elementy charakterystyczne dla skargi powszechnej (art. 227 KPA), przy czym istotą skargi – w zakresie, w jakim znajdują do niej zastosowanie przepisy KPA, jest nie tyle fakt nie dokonania zapłaty należności pieniężnej – albowiem dla sprawy roszczeń finansowych wyłączną właściwą jest droga procesu cywilnego, co powoduje brak możliwości uznania dopuszczalności oparcia wyłącznie o nie skargi powszechnej (por. też Jaśkowska, Małgorzata. Art. 227. W: Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego. System Informacji Prawnej LEX, 2016. [...]”*postępowanie skargowe jako odrębny rodzaj postępowania zostanie uruchomione, gdy skarga nie daje podstaw do żądania wszczęcia postępowania administracyjnego ogólnego ani szczególnego, a także nie może stanowić podstawy wniesienia powództwa ani wniosku czy skargi zmierzających do wszczęcia postępowania sądowego[...]*”), ale zarzuty wobec organizacji obiegu dokumentów w urzędzie i wystosowania odpowiedzi na przedstawiane w nich roszczenia. Tak rozumiana skarga w konsekwencji nie jest skargą na Zarząd Powiatu (jak wskazano w treści skargi), który jest organem wykonawczym Powiatu – bez wątpienia, jednakże bieżąca organizacja pracy pracowników urzędu leży w kompetencji Starosty, będącego kierownikiem urzędu, zgodnie z dyspozycją art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym.

Przy tak skonkretyzowanych podstawach skargi organem właściwym do jej rozpoznania jest Rada Powiatu w Goleniowie, zgodnie z dyspozycją przepisu art. 229 pkt 4 KPA jako skargi na Starostę.

Z treści stanowiska właściwej komórki merytorycznej wynika, iż nie udzielono „terminowej odpowiedzi” Skarżącemu w formie pisemnej, jednakże w sposób ciągły prowadzono ze Skarżącym rozmowy na temat zgłaszanych roszczeń finansowych, których ocena była niemożliwa z uwagi na konieczność skompletowania dokumentacji powołanej w piśmie, co dodatkowo utrudnione z oczywistych względów było faktem odstąpienia od umowy z generalnym wykonawcą. Nadmienić należy, iż dowodem na prowadzenie takich ustaleń również w formie pisemnej jest odwołanie do stosownych pism Starosty zawarte w pismach Skarżącego z dnia 12 września 2016 r. oraz 17 października 2016 r., co jednak zostało pominięte w treści stanowiska komórki merytorycznej.

Bez wątpienia z uwagi na przepisy dotyczące dyscypliny finansów publicznych (por. art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o dyscyplinie finansów publicznych) dokonanie zapłaty wynagrodzenia z tytułu odpowiedzialności solidarnej za cudzy dług wymaga wyjaśnienia zasadności dochodzonej kwoty. W sytuacji odstąpienia od umowy z generalnym wykonawcą brak zinwentaryzowania rzeczywiście wykonanych na inwestycji robót może

rodzić poważne wątpliwości co do tego, czy zgłaszane roszczenia finansowe są uzasadnione. Wiadomo też, iż na inwestycji w sposób ciągły są prowadzone ustalenia z podwykonawcami, w tym Skarżącym, zmierzające do ustalenia, zabezpieczenia oraz zapłaty – w wypadku uznania zasadności roszczeń, kwot wynagrodzenia nie zapłaconego przez generalnego wykonawcę.

Zasada oficjalności – sprowadzana do wymogu pisemnej odpowiedzi przedstawicieli organów samorządu terytorialnego na kierowane do nich oficjalne wystąpienia, jest oczywiście obowiązującą w postępowaniu regulowanym przepisami KPA a więc w relacji stosunku administracyjnoprawnego. W takiej też sytuacji przepisy KPA przewidują wymóg załatwienia sprawy w terminach określonych w art. 35 KPA.

Bez wątpienia, mając na uwadze treść przepisu art. 1 i 2 KPA, przepisy niniejsze nie znajdują zastosowania na płaszczyźnie cywilnoprawnej – w odniesieniu do kierowanych wezwań do zapłaty z sierpnia 2016 r. Nie oznacza to, iż na pisemnie kierowane wezwania do zapłaty można nie udzielać pisemnej odpowiedzi z przedstawieniem stanowiska w sprawie – przedstawienie takiego stanowiska jest wskazane chociażby ze względu na taktykę procesową, zaś w odniesieniu do terminu ustosunkowania się do takich pism fakt nie obowiązywania przepisów KPA nie oznacza, iż zajęcie takiego stanowiska nie powinno być dokonane niezwłocznie. W realiach niniejszej sprawy brak odpowiedzi do Skarżącego był powodowany trwającymi ustaleniami stanu faktycznego sprawy, co więcej – ustalenia były dokonane wspólnie ze Skarżącym, a z treści pisma Skarżącego z dnia 12 września 2016 r. wynika, iż korespondencja pisemna ze Skarżącym odnośnie inwestycji była i jest nadal prowadzona właśnie w zakresie ustalenia zasadności dochodzonych roszczeń.

Wydawanie oceny sposobu załatwienia sprawy przez Starostę w odniesieniu do wezwań do zapłaty, w konsekwencji przekracza ramy postępowania skargowego, gdyż dotyczy sprawy roszczeń pieniężnych, dla których dochodzenia właściwa jest droga procesu cywilnego.

W odniesieniu do treści pisma z dnia 12 września 2016 r. – kierowanego do Starosty, zawarte w ostatnim akapicie wskazanie, iż stanowi ono skargę na pracę urzędu, jakim jest Starostwo Powiatowe, powodowaną właśnie nie wystosowaniem odpowiedzi na kierowane wezwania do zapłaty skutkuje odmiennymi zasadami nadania temu pismu biegu, dla postępowania w sprawie skarg i wniosków przepis art. 2 KPA przewidział bowiem właściwość przepisów Kodeksu.

Skoro skarga wniesiona do Starosty w dniu 5 października 2016 r. uznana została w konsekwencji jako podlegająca właściwości Rady Powiatu z uwagi na w istocie zbliżoną uwagę zawartą w końcowej części pisma, pismo z dnia 12 września 2016 r. można było uznać jako skargę na działania Starosty – a więc w konsekwencji podlegałoby ono dyspozycji art. 231 KPA, co w istocie nie nastąpiło. Przy przyjęciu, iż pismo stanowiło wyłącznie wniosek do Starosty o wyciągnięcie konsekwencji dyscyplinarnych wobec pracowników kierowanego przez Starostę urzędu – podkreślenia wymaga, iż takie intencje Wnoszącego pismo można domniemywać na podstawie wskazania adresata pisma i nie wymienienia w nim Rady Powiatu (inaczej uczyniono w piśmie z dnia 5 października 2016 r.), również w aktach sprawy brak jest śladu na podjęcie jakichkolwiek czynności w tym względzie. Skoro brak danych, czy do dnia dzisiejszego w jakikolwiek sposób odniesiono się do treści pisma z dnia 12 września 2016 r., należałoby w konsekwencji uznać, iż w odniesieniu do przedmiotowego pisma sprawa nie została załatwiona w żaden sposób, w szczególności przez przekazanie pisma Radzie Powiatu lub wystosowanie stanowiska w imieniu Starosty w sprawie.

Ponieważ zarzuty podniesione w piśmie z dnia 12 września 2016 r. zostały powtórzone w skardze z dnia 5 października 2016 r., obecne przekazywanie pisma w tym względzie Radzie Powiatu pozbawione jest podstaw, o treści i zarzutach pisma Rada powzięła

bowiem wiedzę w trakcie rozpoznawania skargi z dnia 5 października 2016 r. i powyżej przedstawiła stanowisko w sprawie.

Konkludując przedstawione wyżej rozważania wskazać należy na konieczność oddzielenia w treści stanu faktycznego sprawy kwestii zgłaszanych roszczeń cywilnych od kwestii właściwego załatwiania pism przez urząd, będącego istotą skargi.

W zakresie pisma z dnia 12 września 2016 r. brak nadania mu właściwego biegu ocenić należy za nieprawidłowy wskazując, iż uzasadnione jest dokonywanie pogłębionej analizy korespondencji wpływającej do komórek merytorycznych i stosowne przekazywanie jej zgodnie z właściwością w odniesieniu tak do całości, jak również i części pism.

Wnioskodawca: Komisja Rewizyjna