

**UCHWAŁA NR VI-124/2024
RADY MIEJSKIEJ W WOŁOMINIE**

z dnia 25 września 2024 r.

w sprawie rozpatrzenia skargi

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2024r., poz.609, z późn.zm.) w związku z art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku - Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2024r., poz. 572) Rada Miejska w Wołominie uchwala, co następuje:

§ 1. Uznaje się za bezzasadną skargę Mieszkańca Gminy Wołomin (WOU.1510.2.2024) na działanie Burmistrza Wołomina *„dotyczącą wieloletniego, nienależytego wykonywania zadań poprzez świadomie naruszenie obowiązków nałożonych ustawą z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych, w zakresie budowy ulicy Stokrotki w Duczkach”*

§ 2. Uzasadnienie stanowiska zawartego w § 1 stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

§ 3. Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącej Rady Miejskiej w Wołominie.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodnicząca Rady
Miejskiej w Wołominie

Aneta Adamus

Załącznik do uchwały Nr VI-124/2024
Rady Miejskiej w Wołominie
z dnia 25 września 2024 r.

Uzasadnienie sposobu rozpatrzenia skargi

Do Rady Miejskiej w Wołominie 27 maja 2024r. wpłynęła skarga Mieszkańca Gminy Wołomin na Burmistrza Wołomina. Kwestia skargi na działanie Burmistrza Wołomina w zakresie budowy ulicy Stokrotki w Duczkach została została rozpatrzona przez Radę Miejską w Wołominie Uchwałą Nr LXXVIII-36/2024 Rady Miejskiej w Wołominie z dnia 29 lutego 2024 roku w sprawie rozpatrzenia skargi. Do Rady Miejskiej w Wołominie w dniu 5 stycznia 2024r. wpłynęła skarga „dotycząca wieloletniego, nienależytego wykonywania zadań poprzez świadomie naruszenie obowiązków nałożonych ustawą z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych, w zakresie budowy ulicy Stokrotki w Duczkach”, znak WOU.1510.1.2024. Skarżący do przedmiotowej skargi dodał zarzut „niegospodarnego zarządzania środkami publicznymi”.

W trakcie postępowania, stwierdzono, co następuje:

·dla drogi gminnej ul. Stokrotki w Duczkach w roku 2018 Starosta Wołomiński wydał decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej,

·budowa ul. Stokrotki w Duczkach nie jest ujęta w Planie inwestycji na rok 2024 oraz Wieloletniej Prognozie Finansowej na lata 2024 – 2041, gdyż Rada Miejska w Wołominie nie podjęła stosownej uchwały w tym zakresie, przeznaczając środki finansowe umożliwiające realizację tej inwestycji.

Zgodnie z art. 230 ust. 2 i 6 ustawy z 27.08.2009 r. o finansach publicznych, projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej lub jej zmiany zarząd jednostki samorządu terytorialnego przedstawia wraz z projektem uchwały budżetowej: 1) regionalnej izbie obrachunkowej - celem zaopiniowania; 2) organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego (ust. 2). Uchwałę, o której mowa w ust. 2, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje nie później niż uchwałę budżetową (ust. 6).

Przepisy zawarte w art. 230 u.f.p. określają procedurę opracowywania i podejmowania uchwały w sprawie WPF, w tym rozgraniczają kompetencje przysługujące organowi wykonawczemu i stanowiącemu j.s.t. Do zakresu kompetencji organu wykonawczego j.s.t. należy:

- wyłączność inicjatywy uchwałodawczej w sprawie WPF i jej zmian;
- obowiązek przedłożenia projektu WPF lub jej zmian organowi stanowiącemu oraz RIO; w tym miejscu podnieść trzeba, że – co do zasady – przedłożenie to musi być dokonywane rokrocznie, co wynika z kroczącego charakteru WPF stosownie do art. 227 u.f.p. oraz wymogu minimalnej zgodności prognoz z danymi budżetowymi (art. 229 u.f.p.).

Z kolei kompetencją organu stanowiącego j.s.t. jest:

- wyłączność podjęcia uchwały w sprawie WPF lub zmian WPF (w zakresie przedłożonym przez organ wykonawczy); przy czym ma to nastąpić nie później niż podjęcie uchwały budżetowej (art. 230 ust. 6 u.f.p.);
- obowiązek dokonania zmian uchwały w sprawie WPF w przypadku negatywnej opinii RIO o prognozie długu ujętej w uchwalonej WPF (art. 230 ust. 5 u.f.p.);
- konieczność podjęcia uchwały w sprawie WPF w przypadku uchylecia obowiązującej dotychczas WPF (zakaz uchylecia wieloletniej prognozy bez jednoczesnego podjęcia nowej uchwały – art. 230 ust. 7 u.f.p.); trzeba wskazać, że także w tym przypadku musi być uwzględniana wyłączność inicjatywy uchwałodawczej organu wykonawczego.

Mówiąc o zmianach WPF, w pierwszej kolejności należy zauważyć, że mogą być one przeprowadzone w różnych trybach, co wynika z określonych przepisów ustawy o finansach publicznych 1528. Pierwszym trybem jest nowelizacja uchwały w sprawie WPF („uchwała o zmianie uchwały w sprawie WPF”) dokonywana przez organ stanowiący j.s.t., gdzie odpowiednio ma zastosowanie art. 230 u.f.p. Ma to miejsce najczęściej

wówczas, kiedy zmieniana jest uchwała budżetowa i chodzi o uaktualnienie czy zachowanie zgodności kwot wynikających ze zmodyfikowanego budżetu, co najmniej w minimalnym stopniu zgodnie z art. 229 u.f.p.

Drugim trybem jest dokonanie „zmian w WPF”, choć nie w pełnym zakresie, a kompetencja w tym zakresie na podstawie art. 232 ust. 1 u.f.p. (zob. komentarz do tego artykułu) została przyznana organowi wykonawczemu j.s.t. Formą prawną do dokonania takich czynności jest zarządzenie wójta/burmistrza/prezydenta miasta albo uchwała zarządu powiatu/województwa. Wyraźnie należy przy tym zaznaczyć, że z formalnego punktu widzenia akty te nie powodują zmiany uchwały w sprawie WPF, aczkolwiek wpływają na jej treść o tyle, że jeżeli następnie będzie przeprowadzana nowelizacja tej uchwały, to uwzględni się w niej zmienione przez organ wykonawczy wielkości liczbowe.

Uchwałą Rady Miejskiej w Wołominie Nr XII-118/2019 z dnia 19 września 2019 roku w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy na Lata 2019 – 2034 uaktualniono kwoty dochodów i wydatków. Zgodnie z pismem Wydziału Inwestycji znak WI.0210.12.1.2019 z dnia 23.08.2019r. W wydatkach majątkowych zdjęto 50 zadań inwestycyjnych, w tym ulicę Stokrotki w Duczkach.

Zgodnie z uchwałą budżetową Rady Miejskiej w Wołominie Nr LXXV-169/2023 z dnia 21.12.2023 r. we wsi Duczki w roku 2024 są realizowane następujące zadania inwestycyjne:

1. wykonanie dokumentacji projektowo – kosztorysowej budowy ul. Majdańskiej w Duczkach – odcinek od ul. Szosa Jadowska do końca asfaltu, na realizację której przeznaczono kwotę w wysokości 260.000,00 zł,
2. rozbudowa drogi gminnej na odcinku od wysokości działki ew. nr 244 i 231/2 obr. 0014 Duczki-04 w miejscowości Duczki do wysokości działki ew. nr 46/37 obr. 004 Mostówka w miejscowości Mostówka, na realizację której w latach 2023 – 2024 przeznaczono środki finansowe w wysokości 10.170.000,00 zł,
3. budowa ul. Krótkiej w Duczkach, na realizację której przeznaczono środki finansowe w wysokości 100.000,00 zł.

Z beczynnością organu administracji publicznej mamy do czynienia wówczas, gdy w prawnie ustalonym terminie organ ten nie podjął żadnych czynności w sprawie lub wprawdzie prowadził postępowanie, ale mimo ustawowego obowiązku, nie zakończył go wydaniem w terminie decyzji, postanowienia lub innego aktu albo nie podjął stosownej czynności (T. Woś, Postępowanie sądowo administracyjne, wyd. Prawnicze PWN, Warszawa 1996 r., str. 62-63, wyrok NSA z 27 października 1998 r., sygn. akt IV SAB 18/98, LEX nr 4569, wyrok NSA z 19 lutego 1999 r., sygn. akt IV SAB 153/98, LEX nr 48688). Z kolei, przewlekłe prowadzenie przez organ postępowania administracyjnego zaistnieje wówczas, gdy będzie mu można skutecznie przedstawić zarzut niedochowania należytej staranności w takim zorganizowaniu postępowania administracyjnego, by zakończyło się ono w rozsądnym terminie, względnie zarzut przeprowadzania czynności (w tym dowodowych) pozbawionych dla sprawy jakiegokolwiek znaczenia.

Przepis art. 229 określa organy właściwe do rozpatrzenia skargi w dwojaki sposób: po pierwsze - przez odesłanie do przepisów szczególnych; po drugie - poprzez wyliczenie organów właściwych do rozpatrywania skarg dotyczących zadań lub działalności poszczególnych organów (J.P. Tarno (w:) W. Chróścielewski, J.P. Tarno, Postępowanie administracyjne..., s. 280). Wyliczenie tam zawarte spełnia rolę pomocniczą w określaniu właściwości organów, ponieważ pierwszeństwo przyznaje się przepisom szczególnym (J. Borkowski (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks..., s. 820). Przepisami szczególnymi mogą być tylko przepisy ustawowe (Z. Janowicz, Kodeks..., s. 521), w tym także zamieszczone w k.p.a. W dwóch przypadkach k.p.a. przewiduje swego rodzaju "właściwość delegacyjną". Zgodnie z art. 232 § 1 organ właściwy do rozpatrywania skargi może ją przekazać organowi niższego stopnia, jeżeli skarga nie zawiera zarzutów dotyczących działalności tego organu. Natomiast skargę dotyczącą pracownika organu można przekazać do załatwienia jego przełożonemu służbowemu (art. 232 § 2). Inne odstępstwo od zasad przyjętych w art. 229 dotyczy skarg w sprawach załatwianych w trybie postępowania administracyjnego. W przypadkach określonych w art. 233 i 234 organem właściwym do rozpatrzenia skargi jest organ uprawniony do wszczęcia postępowania jurysdykcyjnego lub organ, przed którym postępowanie jurysdykcyjne się toczy, natomiast w przypadkach określonych w art. 235 - organ właściwy do wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji albo do jej uchylecia lub zmiany (art. 236). Organami rozpatrującymi skargę mogą być organy stopnia wyższego albo organy, które sprawują ogólny nadzór nad organem podległym. Jednak warto podkreślić, że "podjęte w zakresie rozpatrzenia skarg czynności traktuje się nie jako czynność nadzorczą

uprawnionego organu, lecz jako czynność podjętą w trybie skargowym" (M. Jaśkowska (w:) M. Jaśkowska, A. Wróbel, Kodeks..., s. 1028).

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 (art. 227 k.p.a.).

Z ustawy o drogach publicznych możemy wyczytać, że zarządca drogi zobowiązany jest do utrzymywania odpowiedniego stanu technicznego sieci dróg publicznych, opracowywania dokumentacji projektowej na budowę i remonty dróg a także utrzymywania infrastruktury towarzyszącej jak chociażby właściwego oświetlenie dróg i ulic.

Nie oznacza to jednak, że na każde wezwanie lub prośbę mieszkańców gmina od razu musi podejmować działania zmierzające do budowy nowej drogi. Otóż ustawa o drogach publicznych jak również Prawo budowlane nie określają w żaden sposób terminów budowy dróg oraz kolejności, w jakiej zarządca drogi powinien realizować prace budowlano-remontowe.

Art.101a. ust. 1 u.s.g. ma zastosowanie w razie niewykonywania przez radę gminy bądź wójta (burmistrza, prezydenta miasta) czynności nakazanych powszechnie obowiązującym prawem, w tym aktem prawa miejscowego (np. statutem gminy). Czynności, o których mowa w art. 101a ust. 1 u.s.g., to czynności z zakresu administracji publicznej. Dla uznania bezczynności organu gminy konieczne jest ustalenie, że ten organ był zobowiązany, na podstawie przepisów prawa, do podjęcia określonych czynności. Dla zasadności skargi na bezczynność nie mają natomiast znaczenia powody, z jakich działanie nie zostało podjęte (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 31 stycznia 2017 r., sygn. I OSK 1690/15, LEX nr 2429603). Uwzględnienie skargi na bezczynność wymaga ujawnienia unormowania, z którego wynika obowiązek organu gminy. Skarga będzie niedopuszczalna, jeżeli organ gminy ma tylko możliwość, a nie obowiązek podjęcia określonych czynności (por. np. postanowienie NSA z 29 stycznia 2013 r., sygn. II OSK 59/13, LEX nr 1274433).

W sytuacji, gdy przepisy prawa nakazują organowi gminy wykonanie określonych czynności, to – aby można było wnieść skargę na bezczynność – muszą określać także termin wykonania tych czynności albo okoliczność (przesłankę), z którą wiąże się wymóg ich wykonania. Jeżeli termin bądź przesłanka wykonania danych czynności nie są określone, trudno przyjąć, że istnieje stan bezczynności.

Podstawą wniesienia skargi z art. 101a ust. 1 u.s.g. jest nie samo tylko naruszenie prawa przez organ (np. poprzez niepodjęcie czynności nakazanych prawem), ale naruszenie tą bezczynnością interesów lub uprawnień wnoszącego skargę. Nie wystarczy przy tym powoływanie się na ewentualne zagrożenie interesu prawnego czy uprawnień skarżącego (por. np. wyrok WSA w Gliwicach z 10 sierpnia 2016 r, sygn. II SAB/GI 15/16, LEX nr 2120651). Naruszenia interesu prawnego nie można wywodzić z ogólnych wartości czy zasad prawa. Interesem prawnym w danej sprawie jest interes indywidualny, aktualny i obiektywny, którego źródłem jest obowiązujący przepis prawa, dający podstawę do kształtowania uprawnień lub obowiązków (por. wyrok NSA z 10 września 2013 r., sygn. II OSK 1273/13, LEX nr 1559352). **Skarżący musi wykazać istnienie bezpośredniego związku między bezczynnością organu oraz jego własną, indywidualną i prawnie gwarantowaną sytuacją, a nie tylko sytuacją faktyczną (postanowienie NSA z 15 października 2008 r., sygn. II OSK 1452/08, LEX nr 513923).**

Zgodnie z art. 239 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2024r., poz. 572), po ponownym przeanalizowaniu „skargi” mieszkańca, stwierdza się, iż przedmiotowe pismo nie wnosi do sprawy nowych, merytorycznych argumentacji. Wobec powyższego zgodnie z przedmiotowymi przepisami, ***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.***

Dlatego też mając na uwadze wymienione powyżej okoliczności, nie ma przesłanek do stwierdzenia nienależytego wykonywania zadań, jak również nie sposób uznać, że postępowanie prowadzone jest wadliwie.

Rada Miejska w Wołominie, po zapoznaniu się z wyjaśnieniami prawnymi i faktycznymi, kierując się rekomendacją Komisji Skarg, Wniosków i Petycji, postanawia jak w § 1 uchwały, uznając skargę na wadliwość działania Burmistrza Wołomina za niezasadną.

Pouczenie:

Zgodnie z art. 239 § 1 KPA, 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.