

Urząd Miasta i Gminy w Chorzelach  
Wydział Organizacyjny  
2019 -10- 15

*Anna Paras*  
Wydział Organizacyjny

OPINIA PRAWNA

Sporządzona w dniu 10 października 2019r.

dla Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady Miejskiej działającej przy Radzie Miejskiej w Chorzelach

przez adwokat Karolinę Ciborską

Urząd Miasta i Gminy w Chorzelach  
ul. Komosińskiego 1  
06-330 Chorzele



0514926

Data przyjęcia: 2019-10-15 13:57:55

Numer: PP. 13151.2019

Przyjął: Anna Paras  
Wydział Organizacyjny - WOR  
Załączników: 1

PRZEDMIOT OPINII

1. czy Burmistrz przebywający na urlopie wypoczynkowym odpowiada za podjęte decyzje i wykonywane działania przez zastępcę Burmistrza
2. czy jest zasadność w złożeniu skargi na działalność burmistrza za wykonane działania przez pracowników Urzędy, którzy działają z upoważnienia Burmistrza podczas nieobecności Burmistrza

**Odpowiedź na pytanie 1:**

*Burmistrz przebywający na urlopie wypoczynkowym odpowiada za podjęte decyzje przez pracowników Urzędu (w tym zastępcę Burmistrza) w kontekście odpowiedzialności:*

- cywilnoprawnej (np. roszczenia wynikające z podpisanych w trakcie nieobecności Burmistrza umów pomiędzy Gminą Chorzele a podmiotami trzecimi np. umowa o roboty budowlane);
- administracyjnej (np. decyzje administracyjne wydawane w imieniu Burmistrza np. decyzja o warunkach zabudowy);
- pracowniczej (np. zwolnienie pracownika przez zastępcę Burmistrza w trakcie nieobecności Burmistrza);

**Odpowiedź na pytanie 2:**

*Ze skargi złożonej przez Panią Weronikę Zofię Wilkosz wynika, że podważa ona prawidłowość wydanego przez Zastępcę Burmistrza Zarządzenia, w tym skarżąca wskazuje, że uzasadnienie tego zarządzenia było w jej ocenie wadliwe oraz że informacje w nim zawarte są niezgodne ze stanem faktycznym i prawnym. Podkreślam, że zarządzenia, podobnie jak uchwały podlegają kontroli organowi nadzoru, który jest powołany do tego aby badać legalność i prawidłowość wydanych zarządzeń. Podnoszone w skardze okoliczności nie mogą stanowić podstawy skargi wniesionej w trybie art. 227 k.p.a. Okoliczności podnoszone w skardze mogą być bowiem wzięte pod uwagę jedynie przez organ nadzoru w trakcie kontroli nadzorczej, nie zaś organ stanowiący Gminy. Zgodnie z art. 171 ust 1 Konstytucji RP działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności. Ustawa o samorządzie gminnym stanowi zaś, że nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem (art. 85 ustawy). Organami nadzoru są Prezes Rady Ministrów i Wojewoda, a w zakresie spraw finansowych - regionalna izba obrachunkowa (art. 86 ustawy). Ponadto, jak określa art. 87 ustawy, organy nadzoru mogą wkraczać w działalność gminną tylko w przypadkach określonych ustawami. Zakres przedmiotowy rozstrzygnięcia nadzorczego obejmuje wszystkie uchwały i zarządzenia organów gminy.*

*Katalog przykładów stanowiących przedmiot skargi jest otwarty, ale z punktu widzenia możliwości zakwalifikowania danego przypadku jako skargi konieczne jest sformułowanie zarzutu wadliwej działalności*

**organu lub jego pracownika, a do wydania zarządzenie o którym mowa w skardze zastępcą Burmistrza miał uprawnienie.**

W przypadku gdyby ten sam akt władczy był oceniany przez dwa organy – Wojewodę i Radę Miejską doszłoby do sytuacji, że organy Gminy ponosiłyby zdublowaną odpowiedzialność – zarówno w postępowaniu skargowym w trybie przepisów k.p.a, jak i nadzorczym .

Zarządzenie, o którym mowa w skardze, jest aktem jednostki samorządu terytorialnego, podejmowanymi w sprawach z zakresu administracji publicznej i stanowią akty w rozumieniu przepisu art. 3 §2 pkt. 6 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Jak wskazał NSA w wyroku z dnia 10.10.2017r w sprawie II OSK 1906/17 „Zakres przedmiotowy działania organów państwa podlegający kontroli w trybie postępowania skargowo-wnioskowego wymaga wyprowadzenia przy zastosowaniu art. 227 w związku z art. 240 kodeksu postępowania administracyjnego. **Art. 240 kodeksu postępowania administracyjnego zakazuje nadania biegu rozpoznania skargi powszechnej, której przedmiotem jest działanie organów państwa polegających kwalifikowanej procedurze, jaką jest postępowanie sądownoadministracyjne.**” Nie może być tym samym przedmiotem skargi w trybie art. 227 kpa akt władczy wydany przez zastępcę Burmistrza w zakresie jego kompetencji.

Abstrahując od powyższego odpowiadając na pytanie - nie jest zasadne złożenie skargi na działalność Burmistrza za wykonane działania przez pracowników Urzędu, którzy działają z upoważnienia Burmistrza podczas jego nieobecności, albowiem postępowanie skargowe uregulowane w art. 227 kpa jest szczególnym rodzajem postępowania mającym na celu rozpoznanie skargi biorąc pod uwagę decyzję podjętą przez konkretną osobę. W skardze wskazano, że jest ona skierowana na działalność Burmistrza Miasta i Gminy Chorzele – Beatę Szczepankowską, podczas gdy Beata Szczepankowska w trakcie wydawania Zarządzenia nr 96/2019 przebywała na urlopie wypoczynkowym i skarga ta nie może dotyczyć jej działań. Należy zauważyć, iż akurat w przedmiotowym przypadku uchylenie Zarządzenia nr 86/2019 musiało nastąpić w formie innego Zarządzenia. Gdyby tak nie było, to decyzja ta byłaby wyrażona w zupełnie innej formie np. w oświadczeniu złożonym przez Zastępcę Burmistrza lub notatce urzędowej. Tym samym fakt, że zarządzenia wydawane są przez organ jakim jest Burmistrz, nie oznacza że skarga wywiedziona w trybie art. 227 kpa dotyczyć ma Burmistrza w konkretnej osobie.

W przedstawionym zagadnieniu dochodzi do kuriozalnej sytuacji albowiem reasumując, skarga na działanie Burmistrza w trybie kodeksu postępowania administracyjnego nie może dotyczyć merytorycznej treści wydanego przez niego aktu władczego (w tym przypadku zarządzenia), a jeśli tak- to pytanie zawarte przez Przewodniczącą Komisji należy traktować jako bezprzedmiotowe.

