

UCHWAŁA Nr XXV/200/13
RADY POWIATU W BIELSKU PODLASKIM
z dnia 12 września 2013 r.
w sprawie rozpatrzenia skargi z dnia 31 maja 2013 r.
na działalność Starosty Bielskiego

Na podstawie art. 12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2013 r., poz. 595) w związku z art. 229 pkt 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267), po rozpatrzeniu skargi Rada Powiatu w Bielsku Podlaskim stwierdza, co następuje:

§ 1.1. Uznaje się za bezzasadną skargę z dnia 31 maja 2013 r. na Starostę Bielskiego, zarejestrowaną pod nr Or.1510.6.2013, dotyczącą działalności Starosty Bielskiego w zakresie nadzoru nad pracownikami Starostwa Powiatowego w Bielsku Podlaskim.

2. Szczegółowe uzasadnienie sposobu rozpatrzenia skargi stanowi załącznik nr 1 do niniejszej uchwały.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Rady Powiatu.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady

Adam Miron Łęczycki

UZASADNIENIE

Na podstawie przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego w sprawie skargi z dnia 31 maja 2013 r., zarejestrowanej w Starostwie Powiatowym w Bielsku Podlaskim pod nr Or.1510.6.2013, Rada Powiatu w Bielsku Podlaskim ustaliła, co następuje:

Pismem nr 42.64/X/13 z dnia 4 czerwca 2013 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Białymstoku zwróciło się do Starosty Bielskiego o przesłanie akt sprawy skargowej nr Or.1510.6.2013 związanej z nieudostępnieniem dokumentacji Stefanowi T.

W dniu 17 czerwca 2013 r. Starostwo Powiatowe w Bielsku Podlaskim przesłało przedmiotowe dokumenty, dołączając dodatkowo akta sprawy nr Or.1510.6.2013 mającej związek z zawartym w skardze zarzutem, iż Starostwo nie przesłało pisma z dnia 2 lutego 2013 r. kierowanego przez skarżącego do Samorządowego Kolegium Odwoławczego za pośrednictwem Starostwa.

Po zapoznaniu się z treścią dokumentacji Samorządowe Kolegium Odwoławcze uznało właściwość Rady Powiatu w Bielsku Podlaskim do rozpatrzenia przedmiotowej skargi, o czym poinformowało w piśmie do Rady Powiatu z dnia 1 lipca 2013 r. W załączonej skardze zawarte zostały zarzuty:

- 1) bezprawnego, tj. wbrew uprawnieniu określonymu w art. 73 Kodeksu postępowania administracyjnego, nieudostępnienia do wglądu akt dotyczących spraw skargowych, przez co uniemożliwiono skarżącemu wznowienie wcześniejszych postępowań;
- 2) bezprawnego nieprzesłania przez Starostwo skargi z dnia 2 lutego 2013 r. kierowanej przez skarżącego do Samorządowego Kolegium Odwoławczego oraz samowolne określenie przez Starostwo kompetencji w sposób niezgodny z intencją skarżącego;
- 3) tendencyjnego, stronniczego, nierzetelnego prowadzenia postępowań w sprawach skargowych wszczętych na wniosek skarżącego.

Z treścią skargi oraz dokumentów powiązanych zapoznała się Komisja Rewizyjna Rady Powiatu w Bielsku Podlaskim na posiedzeniu w dniu 26 sierpnia 2013 r.

Komisja wydała opinię, że wszystkie zarzuty zawarte w skardze są bezzasadne, co oparła na następujących ustaleniach:

Sprawa nieudostępnienia w dniu 5 lutego 2013 r. akt skargowych była przedmiotem wniesionej do Starosty Bielskiego skargi (nr Or.1510.6.2013), wyrażonej w trzech pismach z dnia 5 lutego 2013 r. dotyczących odrębnie skarg o numerach:

- 1) Or.1510.1.2011 - na postępowanie przewodniczącej Zespołu ds. Orzekania o Stopniu Niepełnosprawności w Bielsku Podlaskim;
- 2) Or.1510.1.2013 - na postępowanie Powiatowego Zarządu Dróg w Bielsku Podlaskim w sprawie wycinki drzew w obszarze pasa drogowego;
- 3) Or.1510.3.2013 - na sposób leczenia osoby skarżącego w 2009 roku w Szpitalu Powiatowym w Bielsku Podlaskim.

Po dokładnym zbadaniu zarzutów, w oparciu o potwierdzone przez bezpośredniego świadka wyjaśnienia złożone przez pracownika Starostwa, w dniu 1 marca 2013 r. Starosta Bielski udzielił skarżącemu odpowiedzi, w której szczegółowo i merytorycznie odniósł się do postawionych zarzutów.

Skarżący powołał się na uprawnienie określone w art. 73 Kpa, zgodnie z którym strona ma prawo wglądu w akta sprawy, sporządzania z nich notatek, kopii lub odpisów. Prawo to przysługuje również po zakończeniu postępowania. Strona może żądać uwierzytelnienia odpisów lub kopii akt sprawy lub wydania jej z akt sprawy uwierzytelnionych odpisów, o ile jest to uzasadnione ważnym interesem strony.

Kwestia ta została skarżącemu przez Starostę Bielskiego w udzielonej odpowiedzi dokładnie wyjaśniona w oparciu o obowiązujące przepisy i poparta orzecznictwem sądowym. Przepisy dotyczące postępowania skargowego, zawarte w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267) oraz w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. Nr 5, poz. 46), nie regulują kwestii udostępnienia akt postępowania skargowego na wniosek osób lub organów, których skarga dotyczy. W powyższym przypadku nie ma również zastosowania przywoływany art. 73 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego dotyczący prawa strony postępowania administracyjnego do przeglądania akt sprawy. Należy bowiem zaznaczyć, że postępowanie skargowe ma charakter uproszczony, odrębny od postępowania administracyjnego. Kodeks postępowania administracyjnego poświęca postępowaniu skargowemu osobny dział (Dział VIII).

W konsekwencji przepisy zawarte w pozostałych działach Kodeksu – w tym przepisy Działu II odnoszącego się do postępowania administracyjnego, m.in. art. 73 Kpa – nie mają zastosowania w postępowaniu skargowym.

Stanowisko takie potwierdza treść postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 listopada 2007 r. (sygn. akt: II SAB/Gd 33/07). Podobny pogląd wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w postanowieniu z dnia 18 lipca 2005 r. (sygn. akt: II SAB 334/03), zgodnie z którym akta postępowania skargowego są dokumentami o charakterze wewnętrznym i nie można ich utożsamiać z aktami postępowania administracyjnego, których zasady udostępniania oraz formę odmowy regulują przepisy art. 73-74 Kpa.

Tym samym, skoro w sprawie nie było wszczęte postępowanie administracyjne, uznać należy wniesione przez skarżącego żądanie wznowienia przez Starostę postępowań skargowych za bezpodstawne. Komisja Rewizyjna nie stwierdziła naruszenia przepisów ani procedury w sposobie rozpatrywania skarg w sprawach, których dotyczyło żądanie umożliwienia wglądu do akt. W szczególności Komisja Rewizyjna Rady Powiatu w Bielsku Podlaskim uznała za prawidłowe działanie Starosty Bielskiego polegające na nieudostępnieniu przez Starostwo skarżącemu dokumentacji z rozpatrzenia skarg.

Odnosnie właściwości organów do rozpatrywania skarg należy stwierdzić, że w art. 229 Kpa Samorządowe Kolegia Odwoławcze nie są w ogóle wskazane jako organy właściwe do rozpatrywania skarg.

Obowiązek kontroli właściwości do rozstrzygnięcia danej sprawy administracyjnej został nałożony na organy administracji poprzez art. 19 Kpa, zgodnie z którym organy administracji publicznej przestrzegają z urzędu swojej właściwości rzeczowej i miejscowej. W literaturze przedmiotu, jak również w orzecznictwie wskazuje się, iż organ administracji publicznej zobowiązany jest zbadać również swoją właściwość instancyjną. Pierwszą czynnością organu administracji publicznej po wniesieniu podania jest więc ustalenie właściwości. Przy ustalaniu właściwości rzeczowej niezbędnym elementem jest ustalenie sprawy administracyjnej, której rozpoznania i rozstrzygnięcia strona żąda. Ponadto w orzecznictwie wskazuje się wyraźnie na konieczność dokładnego zbadania przez organ w takim przypadku swojej właściwości po to, by nie przekazywać skarg do organu niewłaściwego i nie wywoływać sporów kompetencyjnych.

Jeśli organ administracji publicznej, któremu została przekazana sprawa, nie ustali, że jest właściwy w sprawie, zobowiązany jest podjąć czynności wdrożenia sporu o właściwość lub też sporu kompetencyjnego. Organ, któremu została przekazana sprawa, nie jest związany przekazaniem, co jednak nie oznacza bezczynności, a obowiązek prawny wdrożenia sporu. Organ administracji publicznej związany zasadą szybkości załatwienia sprawy (zasady z art. 12 § 1 Kpa) ma więc obowiązek stosowania środków prawnych, które będą zmierzać do załatwienia sprawy. Takim środkiem prawnym właściwym jest wystąpienie z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu, a nie zwrot podania do organu przekazującego czy przekazanie sprawy kolejnemu organowi administracji publicznej.

W świetle powyższego, zapoznawszy się z treścią skargi, Starosta Bielski nie mógł przesłać skargi z dnia 2 lutego 2013 r. do Samorządowego Kolegium Odwoławczego, będącego niewłaściwym organem do rozpatrywania skarg, ponieważ skutkowałoby to sporem kompetencyjnym.

Jako że zgodnie z § 19 pkt 7 lit. a Regulaminu Organizacyjnego Starostwo Powiatowe zapewnia obsługę Rady Powiatu i jej organów, skargę przekazano przewodniczącemu rady, którego wyłącznym zadaniem jest przygotowanie i prowadzenie sesji. Przewodniczący decyduje m.in. o wprowadzeniu skargi do porządku obrad, przekazaniu jej właściwej komisji w celu zbadania zarzutów bądź o przekazaniu skargi innemu podmiotowi. Odnośnie skargi z dnia 2 lutego 2013 r. Rada Powiatu w Bielsku Podlaskim podjęła zgodnie ze swoją właściwością uchwałę Nr XXIII/178/13 z dnia 15 kwietnia 2013 r. w sprawie rozpatrzenia skargi z dnia 2 i 7 lutego 2013 r. na działalność Starosty Bielskiego, uznając za bezzasadną skargę dotyczącą nieprawidłowości w sposobie rozpatrzenia skargi dotyczącej wycinki drzew na poboczu drogi powiatowej Nr 168B Malinniki - Gregorowce.

Tym samym zarzut skarżącego o nieprzesłaniu do Samorządowego Kolegium Odwoławczego skargi z dnia 2 lutego 2013 r. uznaje się za bezzasadny.

W swojej skardze skarżący nie wykazał żadnych przesłanek uzasadniających twierdzenie o tendencyjnym, stronniczym i nierzetelnym prowadzeniu postępowań w będących przedmiotem skargi sprawach. Potwierdzenia dla słuszności takiego zarzutu nie znalazła również Komisja Rewizyjna zapoznawszy się z prowadzoną w Starostwie Powiatowym dokumentacją dotyczącą wskazanych na wstępie trzech spraw skargowych wszczętych na wniosek skarżącego. Za uznaniem skargi w tym zakresie za bezzasadną przemawia również fakt, iż taki sam zarzut został już rozpoznany i uznany za bezzasadny przez Radę Powiatu przy rozpatrywaniu skargi z dnia 2 lutego 2013 r. na działalność Starosty Bielskiego.

Komisja Rewizyjna w wydanej opinii wykazała zasadność podjęcia przez Radę Powiatu uchwały o stwierdzeniu bezzasadności skargi.

Uwzględniając powyższe, Rada Powiatu w Bielsku Podlaskim stwierdza, że:

- 1) nieudostępnienie skarżącemu do wglądu akt dotyczących spraw skargowych było zgodne z przepisami prawa, co zostało w dostatecznym stopniu wyjaśnione skarżącemu przez Starostę Bielskiego w udzielonej w dniu 1 marca 2013 r. odpowiedzi na skargę z dnia 5 lutego 2013 r. Udokumentowany przebieg wizyty skarżącego w starostwie nie potwierdził również, iż działania pracowników w sprawie wymagają jakiegokolwiek szczególnej interwencji Starosty Bielskiego w ramach sprawowanego nadzoru nad pracownikami;
- 2) nieprzesłanie przez Starostwo Powiatowe w Bielsku Podlaskim do Samorządowego Kolegium Odwoławczego skargi z dnia 2 lutego 2013 r. odbyło się zgodnie z prawem i zostało właściwie przekazane do rozpatrzenia przez Radę Powiatu w Bielsku Podlaskim;

3) sposób prowadzenia w Starostwie postępowań w sprawach skargowych wszczętych na wniosek skarżącego nie budzi wątpliwości co do bezstronności i rzetelności

- wobec czego skarga nr Or.1510.6.2013 na Starostę Bielskiego z dnia 31 maja 2013 r. jest w całości bezzasadna.