

UCHWAŁA NR XV/95/2019
RADY MIEJSKIEJ W RZEPINIE

z dnia 21 sierpnia 2019 r.

w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność Burmistrza Rzepina

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t.j.Dz.U.2019.506 ze zm.) oraz art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. kodeks postępowania administracyjnego (t.j.Dz.U. 2018.2096) uchwala się co następuje:

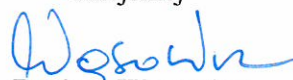
§ 1. Postanawia się uznać skargę Pani A. M. z dnia 22 lipca 2019r. na Burmistrza Rzepina, za bezzasadną z przyczyn wskazanych w uzasadnieniu do niniejszej uchwały.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Rady Miejskiej w Rzepinie zobowiązując Przewodniczącego do zawiadomienia skarżącej o sposobie załatwienia skargi.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.



Przewodniczący Rady
Miejskiej


Dariusz Wąsowicz

Uzasadnienie

W dniu 22.07.2019 r. do Urzędu Miejskiego w Rzepinie wpłynęła pocztą elektroniczną skarga Pani [imię i nazwisko], dalej nazywanej skarżącą. Jednobrzmiąca skarga została zaadresowana do 81 jednostek samorządu terytorialnego (gmin i powiatów), w tym do Gminy Rzepin. Skarżąca wskazała, że jest to „Skarga na działanie organu wykonawczego na podstawie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w zw. z art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w zw. z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 roku w sprawie organizacji, przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków; w interesie publicznym”.

Skarżąca sformułowała wobec działań organu wykonawczego każdej ze wskazanych jednostek samorządu terytorialnego następujące zarzuty (zachowano co do zasady oryginalną pisownię):

1.Organ wykonawczy wyżej wskazanych jednostek samorządu terytorialnego w okresie od 01.01.2018 r. zawierał umowy na usługę prowadzenia audytu wewnętrznego (poniżej progu zamówień publicznych 30 000 Euro) bez ogłoszeń na stronach BIP zmniejszając przez to możliwy krąg wykonawców, co nie wyklucza umyślnie działanie organu wykonawczego na szkodę jednostki samorządu terytorialnego w zakresie niegospodarności w wydatkowaniu środków publicznych poprzez wybieranie wykonawców w sposób nietransparentny z potencjalnie wyższą ceną usługi niż występująca na rynku usługodawców tej usługi.

2.Organ wykonawczy w swoim regulaminie zamówień publicznych do 30 000 Euro zawarł możliwość skierowania zapytania ofertowego do np. 3 podmiotów wykonujących usługę, gdzie nie jest wykluczone, że kieruje zapytanie ofertowe do 2 najdroższych podmiotów na rynku i do trzeciego z góry założonego z najniższą ceną, lecz niekoniecznie z najniższą ceną przy upowszechnieniu zamówienia na stronach BIP.

3.Organ wykonawczy w swoim regulaminie zamówień publicznych do 30 000 Euro nie zawarł obowiązku zamieszczania na stronach BIP zapytania ofertowego, gdy usługa może być świadczona przez wielu wykonawców, a zamówienie nie jest realizowane w trybie niezwłocznym, np. wskutek powstałej nagłej potrzeby.

4.Nieupublicznianie zamówień publicznych na stronach BIP dotyczy również innych usług możliwych do oferowania przez organ wykonawczy, tj. na usługę przeprowadzenia indywidualnego poradnictwa, obsługę prawną urzędu, cateringową w czasie spotkań, noclegową i gastronomiczną, transportową.

Stosownie do przepisu art. 26 ust. 3 ustawy z dnia 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym organem wykonawczym w gminie, w której siedziba władz znajduje się w mieście położonym na terenie tej gminy jest burmistrz. Organem właściwym do rozpatrywania skarg na burmistrza jest rada gminy (art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14.06.1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego, dalej nazywanej KPA), jeżeli siedziba rady gminy znajduje się w mieście położonym na terenie tej gminy, rada nosi nazwę rady miejskiej (art. 15 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym). Skarga podlega zatem rozpatrzeniu przez Radę Miejską w Rzepinie.

Organem Rady Miejskiej w Rzepinie powołanym w celu rozpatrywania skarg na działalność Burmistrza i gminnych jednostek organizacyjnych jest Komisja Skarg, Wniosków i Petycji, nazywana dalej Komisją (art. 18b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz §§ 68a-68j i § 74 Statutu Gminy Rzepin znowelizowanego uchwałą Nr L/347/2018 Rady Miejskiej w Rzepinie z dnia 26.09.2018 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXII/171/2016 Rady Miejskiej w Rzepinie w sprawie Statutu Gminy Rzepin).

Działając w trybie wskazanych przepisów, w szczególności § 68e i § 68f Statutu Gminy, Komisja przeanalizowała treść skargi, przeprowadziła czynności wyjaśniające, w tym zapoznała się na posiedzeniu w dniu 7.08.2019 r. z pisemnymi wyjaśnieniami i stanowiskiem Burmistrza z 5.08.2019 r., przyjęła stanowisko dotyczące zasadności skargi oraz przygotowała dla Rady Miejskiej projekt niniejszej uchwały wraz z uzasadnieniem.

Mając na uwadze wszystkie okoliczności faktyczne i prawne, Rada Miejska w Rzepinie postanowiła uznać skargę w całości za nieuzasadnioną.

Zgodnie z art. 227 KPA 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.

Badając skargę Rada Miejska miała na względzie okoliczność, że skarga jest prawnym środkiem obrony i ochrony różnych interesów jednostki, które nie dają podstaw do żądania wszczęcia postępowania administracyjnego ogólnego lub szczególnego, ani też nie mogą stanowić podstawy powództwa lub wniosku

zmierzającego do wszczęcia postępowania sądowego. Skarga jest równocześnie traktowana jako odformalizowany środek społecznej kontroli działania administracji publicznej podejmowanej w interesie jednostkowym lub publicznym (B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Wyd. 16, Warszawa 2019).

Nie można jednak zapominać, że skarga ma za przedmiot naganne sytuacje, które już powstały, ponieważ chodzi o ocenę skutków działania już podjętego lub działań będących w toku, jak też bezczynności właściwych organów; chodzi więc o kontrolę następczą, a nie o kwestie zwrócone ku przyszłym działaniom (por. B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Wyd. 16, Warszawa 2019).

W powyższym kontekście Komisja zarekomendowała, a Rada Miejska przyjęła jako uzasadnione, stanowisko w odniesieniu do poszczególnych czterech zarzutów skargi, wskazanych na wstępie uzasadnienia uchwały, w konsekwencji prowadzące do uznania skargi w całości za nieuzasadnioną, a mianowicie:

Zarzut nr 1.

Zarzut nie ma oparcia w przepisach prawa, a ponadto w sposób niedopuszczalny zawiera stwierdzenia o charakterze insynuacji wobec Burmistrza Rzepina, bez żadnych konkretów oraz bez cienia jakichkolwiek dowodów, jakoby popełniał on przestępstwa, w dodatku umyślne. Jeżeli skarżąca dysponuje wiedzą o popełnianiu przestępstw, to jej obywatelskim obowiązkiem jest powiadomienie organów ścigania. Jeżeli tego nie czyni – bez żadnych wątpliwości wobec braku jakichkolwiek podstaw – to trzeba zasadnie i dobitnie stwierdzić, że jest to pomówienie. Rada Miejska w Rzepinie wyraża oburzenie z tego tytułu.

Obowiązujące prawo, w szczególności przepisy ustawy z 29.01.2004 r. – Prawo zamówień publicznych, ustawy z 27.08.2009 r. o finansach publicznych, ustawy z 17.12.2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz ustawy z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej, nie nakładają na jednostki samorządu terytorialnego obowiązku zamieszczania ogłoszeń o zamiarze zawarcia umowy usługi prowadzenia audytu wewnętrznego. Jest to zrozumiałe, jako że ustawodawca z przyczyn praktycznych – niewątpliwie w celu polepszenia w interesie społecznym sprawności działania jednostek samorządu terytorialnego – wyłączył stosunkowo niewielkie zamówienia (do równowartości 30.000 euro), z procedur uregulowanych przepisami Prawa zamówień publicznych. W żadnym więc wypadku nie na podstaw w tych warunkach prawnych do twierdzenia, jakoby niezamieszczanie ogłoszeń było zaniechaniem, nienależytym wykonaniem zadań lub innym niewłaściwym działaniem bądź zaniechaniem, co uzasadniałoby skargę zgodnie z art. 227 KPA.

Burmistrz Rzepina realizuje konsekwentnie w codziennej praktyce zasadę jawności i przejrzystości finansów publicznych, wynikającą w szczególności z art. 33 i art. 34 ustawy z 27.08.2009 r. o finansach publicznych. Zarządzeniem nr ROO.0050.28.2014 Burmistrza Rzepina z 25.04.2014 r. został wprowadzony Regulamin Udzielania Zamówień Publicznych o wartości nieprzekraczającej 30.000 euro (dalej nazywany Regulaminem); zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych są to kwoty netto. Regulamin jest jawny i ogólnie dostępny – został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej Gminy Rzepin. Zawarte zgodnie z Regulaminem w 2018 i w 2019 roku umowy zlecenia na prowadzenie audytu wewnętrznego w Urzędzie Miejskim w Rzepinie oraz jednostkach organizacyjnych Urzędu mieściły się w przedziale zamówień o wartości od 3.000 do 15.000 euro. W takim wypadku Regulamin przewiduje (w § 4) rozpoznanie rynku, telefoniczne lub pisemne, wobec co najmniej dwóch wykonawców. Z rozpoznania pracownik sporządza notatkę wg ustalonego wzoru, która podlega zatwierdzeniu przez kierownika referatu (sekretarza gminy w odniesieniu do notatek sporządzonych przez pracownika zatrudnionego na samodzielnym stanowisku).

Wskazana procedura została w całej rozciągłości zachowana w sprawach umów, o których bardzo ogólnikowo pisze skarżąca. W roku 2017 zostało przeprowadzone rozpoznanie rynku w zakresie umowy na rok 2018, a w roku 2018 – na rok 2019. W wyniku rozpoznania rynku na 2018 rok zostały złożone dwie oferty prowadzenia audytu wewnętrznego – za kwotę (miesięcznie) 3.500 zł brutto oraz za kwotę 2.500 zł. Została wybrana oferta o niższej wartości, zgodnie z przyjętym jedynym kryterium ceny oferty – ze względu na zasadę celowości i oszczędności wydatków publicznych, zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a oraz lit. b ustawy z 27.08.2009 r. o finansach publicznych. Rezultatem tej samej procedury na 2019 rok były dwie oferty – brutto 4.000 zł oraz 2.500 zł; została wybrana oferta zawierająca niższe wynagrodzenie. Również w tym wypadku cena była jedynym kryterium oceny ofert. Warto jednak dodać, że wartością dodaną oferty z niższym wynagrodzeniem, złożonej przez osobę, która świadczyła Gminie Rzepin usługi audytora w 2018 roku, była pozytywna ocena jej dotychczasowej pracy, co stanowi uzupełniający argument na rzecz pozytywnego działania Burmistrza Rzepina i podległych służb w świetle art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. b ww. ustawy (optymalny dobór metod i środków służących osiągnięciu założonych celów).

Zwrócić ponadto trzeba uwagę na fakt, że przyjęta w Gminie Rzepin zasada powierzania audytu na podstawie

umowy zlecenia zamiast alternatywnego zatrudniania audytora-pracownika na podstawie umowy o pracę, jest rozwiązaniem znacznie tańszym, zdecydowanie korzystniejszym dla budżetu Gminy, w pełni korelując ze wskazaną wyżej zasadą celowości i oszczędności wydatków publicznych.

Zarzut nr 2.

Powyższy zarzut nie ma żadnego odniesienia do umów na prowadzenie audytu wewnętrznego w Gminie Rzepin w 2018 i w 2019 roku. Jest bezprzedmiotowy – bezzasadny niezależnie od treści o charakterze insynuacji. Nie dotyczy bowiem umów zawieranych przez Gminę Rzepin w sprawach audytu wewnętrznego, które mieszczą się, zgodnie z Regulaminem, w przedziale od 3.000 do 15.000 euro, dla których przewidziana jest inna procedura, wskazana wyżej w stanowisku do pierwszego zarzutu, w pełni przestrzegana w Gminie Rzepin. Natomiast insynuowana w zarzucie praktyka wiązałaby się z procedurą przewidzianą dla zamówień o wartości pomiędzy 15.000 a 30.000 euro. Podkreślić trzeba, niezależnie od powyższego, że skarżąca nie przytacza jakiegokolwiek przypadku domniemanego, insynuowanego postępowania Burmistrza Rzepina (tak samo zresztą jak i wobec żadnego organu wykonawczego którejkolwiek z 81 jednostek samorządu terytorialnego). Również w tym wypadku Rada Miejska wyraża oburzenie.

Zarzut nr 3.

Zarzut jest całkowicie bezzasadny. Rada przyjmuje w tym zakresie co do zasady uzasadnienie, które zostało przedstawione wyżej w odniesieniu do zarzutu nr 2. Obowiązujący Regulamin nie narusza żadnego przepisu prawa, a przyjęta procedura, zapewniając przestrzeganie zasad gospodarki finansowej Gminy Rzepin, zapewnia też w interesie społecznym sprawność funkcjonowania Urzędu Miejskiego w zakresie udzielania drobnych zamówień, nieobjętych przepisami Prawa zamówień publicznych.

Zarzut nr 4.

Ten zarzut jest ogólnym, mechanicznym powieleniem poprzednich zarzutów skargi. Rada zajmuje zatem wobec niego co do zasady stanowisko takie, jak wobec poprzednich zarzutów.

W konkluzji Rada Miejska w Rzepinie stwierdza, że analiza faktów oraz przepisów prawa nie daje żadnych podstaw do stawiania przez skarżącą Burmistrzowi, będącemu organem wykonawczym Gminy Rzepin, zarzutu mieszczącego się w którejkolwiek kategorii nienależytych zachowań opisanych w art. 227 KPA, co jednoznacznie oznacza, że skarga jest w całości nieuzasadniona.

Nie można przy tym nie zauważyć, że skarżąca objęła jedną skargą, jedną ogólną treścią, 81 gmin i powiatów z rozmaitych okolic Polski, bez jakiegokolwiek konkretyzacji domniemych naruszeń prawa, bez jakiegokolwiek indywidualizacji niewłaściwych – jej zdaniem – zachowań organów wykonawczych. Tymczasem istota skargi opartej na przepisie art. 227 KPA polega na postawieniu konkretnego zarzutu konkretnemu organowi. Tego warunku, umożliwiającego organowi rozpatrującemu skargę odniesienie się do rzeczywistego, a nie domniemanego bądź wręcz insynuowanego zachowania organu, rozpatrywana skarga nie spełnia.