

Uchwała Nr XXXVIII/ 373/ 2014
Rady Miasta Mława
z dnia 4 marca 2014r.

w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność Burmistrza Miasta Mława

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. 2013 poz. 594 z późn.zm.) w związku z art. 229 pkt. 3 i art. 237 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. 2013 poz. 267) Rada Miasta Mława uchwala, co następuje:

§ 1

1. Skargę Pana Tomasza Chodubskiego, wyrażoną w piśmie skierowanym do Rady Miasta Mława dnia 8 stycznia 2014 roku na działalność Burmistrza Miasta Mława uznaje się za bezzasadną, z przyczyn wskazanych w uzasadnieniu.
2. Uzasadnienie stanowi integralną część uchwały.

§ 2

Zobowiązuje się Przewodniczącego Rady Miasta Mława do zawiadomienia skarżącego o sposobie załatwienia skargi.

§ 3

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Miasta
inż. Krzysztof Wasilowski

**Uzasadnienie
do Uchwały Nr XXXVIII/373/2014
Rady Miasta Mława
z dnia 4 marca 2014r.**

Uzasadnienie

W dniu 8 stycznia 2014 roku do Rady Miasta Mława wpłynęła skarga Pana Tomasza Chodubskiego zam. ul. Zachodnia 19, 06 – 500 Mława, na nienależyte działanie i naruszenie słuszných interesów mieszkańców Mławy w okresie od lipca do listopada 2013 roku przez Burmistrza Miasta Mława Pana Sławomira Kowalewskiego. Skarżący w złożonej skardze zarzuca Burmistrzowi Miasta Mława zbyt późne i niepełne poinformowanie rady i mieszkańców o trwających przygotowaniach do inwestycji (firmy USKOM Sp z o.o) o charakterze szczególnie uciążliwym dla mieszkańców i środowiska, wspieranie inwestycji zbędnej społeczności lokalnej, służącej interesom jednej firmy i uderzającej w efektywność rozwoju miejskiej spółki PEC, wpieranie przez Burmistrza Miasta Mława inwestycji mogącej stanowić zagrożenie dla ochrony przyrody, zdrowia i bezpieczeństwa mieszkańców, uderzającej w promocję miasta, jak również podejmowanie działań bez upoważnienia Rady Miasta Mława.

Mając na uwadze, że zgodnie z art. 229 pkt 3 Kodeksu postępowania administracyjnego organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności burmistrza jest rada miejska, skarga została złożona do organu właściwego do jej rozpatrzenia. Podczas obrad sesji, która odbyła się dnia 28 stycznia 2014 roku, Rada Miasta Mława zdecydowała o przekazaniu skargi Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Mława, która powołana została m.in. do kontrolowania działalności burmistrza i de facto wykonywania zadań zleconych przez radę w zakresie kontroli (art. 18a ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym).

W ocenie Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Mława, skargę złożoną przez Pana Tomasza Chodubskiego należy uznać za bezzasadną, a tym samym zarzuty stanowiące jej podstawę, za chybione. Komisja uzasadniając przyjęte stanowisko wskazuje, co następuje.

Pierwszym pismem w sprawie, tj. pismem otwierającym korespondencję z firmą USKOM Zakład Usług Komunalnych Sp. z o.o., na którą skarżący wskazuje na wstępie skargi, było pismo złożone na ręce Burmistrza Miasta Mława dnia 24 lipca 2013 roku. W tymże piśmie, przedsiębiorca informuje o zainteresowaniu dzierżawą gruntu tj. działek o numerach 10-625/8 oraz 10-625/5 położonych w Mławie przy ul Płockiej. Burmistrza Miasta Mława w zwrotnym

piśmie z dnia 1 sierpnia 2013 roku wskazał na istnienie możliwości wydzierżawienia nieruchomości (obecnie oznaczonych numerami 4744 i 4745) o łącznej powierzchni 0.8629, jednocześnie uzależniając dalsze działania od przedstawienia koncepcji zagospodarowania terenu. Informacja o budowie elektrociepłowni dostarczającej ciepło na potrzeby miejskiej sieci oraz energię elektryczną wpłynęła na ręce Burmistrza Miasta Mława dnia 19 sierpnia 2013 roku. Umowa nie została zawarta, jako że negocjacje co do jej treści i ostatecznego kształtu zostały przerwane przez Burmistrza Miasta Mława w związku z przyjęciem stanowiska Rady Miasta Mława podczas obrad sesji w dniu 27 listopada 2013 roku (sprzeciw dla budowy elektrociepłowni). Komisja zwraca uwagę, że działania Burmistrza Miasta Mława mieściły się w granicach prawa. Przepisy ustawy o samorządzie gminnym w części dot. jawności działań władzy i prawa obywateli do informacji, jak również przepisy innych ustaw, w tym regulujących dostęp do informacji publicznej gwarantują prawo społeczności lokalnej do informacji o działaniach władz samorządowych. Prawo to realizuje się chociażby przez udział w obradach (sesjach) rady, jak też poprzez wnioskowanie o udzielenie informacji w żądanym zakresie. Zwrócić należy uwagę, że przepisy ustawy z dnia 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko przewidują szczególne regulacje w ramach udziału społeczeństwa w planowanych inwestycjach, które mogą potencjalnie bądź znacząco oddziaływać na środowisko. W tego rodzaju sprawach tj. sprawach wymagających udziału społeczeństwa, ustawodawca zagwarantował każdemu prawo składania uwag i wniosków (art. 29 ustawy). Obowiązkiem organu administracji jest zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa po wszczęciu postępowania, a przed wydaniem decyzji administracyjnej. Działania Burmistrza Miasta Mława polegające na ustaleniu kształtu ewentualnej umowy dzierżawy nie były prowadzone w ramach postępowania zmierzającego do wydania decyzji środowiskowej. Nie doprowadziły ponadto do spisania woli stron, co oznaczałoby wytworzenie dokumentu o charakterze urzędowym w rozumieniu przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej. Wskazać należy, że wiedza o zamiarze realizacji inwestycji nie jest w ocenie Komisji rodzajem informacji, którą organ administracji publicznej zobowiązany jest przekazać, o ile tylko wszedł w jej posiadanie. Zaznaczyć należy ponadto, że na etapie zamiaru realizacji, w sytuacji gdy przedsiębiorca nie dysponuje prawem do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, nie ma określonych środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację przedsięwzięcia, jak również nie dysponuje pozwoleniem na budowę, trudno utożsamiać sam zamiar realizacji z realnym i rzeczywistym działaniem, które może wzbudzić obawy społeczności lokalnej. Z tego względu, na Burmistrzu Miasta Mława do czasu podjęcia przez inwestora działań skierowanych stricte na

realizację inwestycji tj. złożenie wniosku o wydanie decyzji ustalającej środowiskowe uwarunkowania zgody na realizację planowanego przedsięwzięcia polegającego na budowie elektrociepłowni opalanej paliwem alternatywnym, nie ciążył obowiązek informacyjny. Komisja sprostować musi ponadto nieprawdziwe twierdzenie skarżącego, jako by działki stanowiące przedmiot zainteresowania USKOM sp. z.o.o. przeznaczone były na miejskie usługi komunalne. W Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Mława (w tym ze zmianą z dnia 24 kwietnia 2012 roku (uchwała Nr XVII/164/2012)), działki 4744, 4745 i 4746 położone są w strefie technicznej obsługi miasta, w której przewiduje się lokalizację urządzeń związanych z infrastrukturą techniczną i komunikacyjną. Studium nie zawiera ograniczeń podmiotowych tj. nie ogranicza możliwości realizacji inwestycji tylko przez podmioty sektora finansów publicznych. Zaznaczyć należy, że w tym rejonie znajduje się m.in. siedziba WOD-KAN Sp. z o.o., zakład stanowiący własność AGROSAN Sp. z o.o. czy zakład stanowiący własność Mazowieckiej Spółki Gazownictwa Sp. z o.o.. W dalszej kolejności skarżący zarzuca Burmistrzowi Miasta Mława brak konsultacji merytorycznych z Zarządem PEC Sp. z o.o. w kontekście przygotowania do wydzierżawienia gruntów. W ocenie Komisji jest oczywiste, że pozycja ustrojowa organu wykonawczego gminy, do którego należy m.in. gospodarowanie mieniem komunalnym (art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym) nie tylko nie umożliwia, ale w zasadzie zabrania podejmowania decyzji w tym zakresie w uzgodnieniu czy współdziałaniu z organami, które nie są rzeczowo właściwe. Próżno szukać w kompetencjach zarządu PEC Sp. z o. o. możliwości decydowania czy też uzgadniania warunków, na jakich organ wykonawczy wydzierżawia nieruchomości w ramach gospodarowania zasobem.

W ocenie Komisji zarzut wspierania przez Burmistrza Miasta Mława inwestycji zbędnej, służącej interesom jednej firmy, kosztem pomyślności i dobra ogółu mieszkańców, uderzającej jednocześnie w efektywność PEC Sp. z.o.o nie zasługuje na uwzględnienie.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że rolą organu administracji publicznej jest równe traktowanie inicjatyw lokalnych, realizowanych w zgodzie z obowiązującymi przepisami w tym zakresie. Nie sposób się nie zgodzić, że w zależności od rodzaju inwestycji - przy uwzględnieniu lokalnych uwarunkowań - niektóre z nich będą wpisywać się w lokalną infrastrukturę w sposób społecznie akceptowalny, inne natomiast akceptowane będą warunkowo. Do tego rodzaju inwestycji z reguły zalicza się przedsięwzięcia, które wymagają przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Inwestycja, o której mowa w skardze i uzasadnieniu niniejszej uchwały nie została zrealizowana, zatem trudno odnieść się do tej części skargi, w której skarżący zarzuca jej realizację kosztem dobra, pomyślności, zdrowia i bezpieczeństwa mieszkańców Mławy.

Z tego względu nie sposób odnieść się do prognozowanego przez skarżącego skutku w postaci zmniejszenia efektywności rozwoju spółki PEC, jak również przypuszczenia o zagrożeniu dla przyrody i „uderzeniu” w promocję Miasta Mława. W ocenie Komisji, domniemanie skarżącego w tym zakresie nie może stanowić podstawy do uznania jako zasadnej skargi na działanie Burmistrza Miasta Mława. Komisja przy badaniu sprawy (skargi) ocenia działania, które miały miejsce i skutki, które powstały z ich przyczyny.

Komisja Rewizyjna Rady Miasta Mława za chybiony uznaje również zarzut podejmowania przez Burmistrza Miasta Mława działań bez upoważnienia. Art. 26 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że organem wykonawczym jest wójt (burmistrz). Art. 26 określa zatem burmistrza jak organ jednostki samorządu terytorialnego, a nie organ rady gminy (miejskiej) i rada nie może przejmować kompetencji zastrzeżonych przez ustawę na rzecz organu wykonawczego, co stanowi przykład zastosowania klasycznej zasady właściwości do stosunków w obrębie jednostki samorządu terytorialnego. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 24 listopada 2011 roku III SA/Kr 588/2011, gospodarowanie mieniem komunalnym (art. 30 ust. 2 pkt 3 usg) jest sformułowaniem bardzo szerokim, które pozwala organowi wykonawczemu gminy na samodzielne działanie i podejmowanie wszystkich koniecznych decyzji gospodarczych co do mienia gminy, bez uzyskania zgody czy też opinii rady gminy, z wyjątkiem spraw, które zostały zastrzeżone wyraźnie do kompetencji rady gminy. Wskazuje się, że organy administracji mają obowiązek działać w ramach i na podstawie obowiązujących przepisów prawa. Co więcej, do podstaw działalności organów samorządowych nie stosuje się zasady „co nie jest zakazane jest dozwolone”, lecz zasadę „dozwolone jest to co prawo wyraźnie przewiduje” (por. wyrok z dnia 17 czerwca 2008 r. II SA/Ke 251/2008). Mając na uwadze taką tezę, należy przyjąć, że kompetencji organów nie można domniemywać oraz że muszą one wynikać wprost z ustawy. Dowolne interpretowanie i przyjęcie, jako wyniku interpretacji, wykładni rozszerzającej w przypadku normy kompetencyjnej, powoduje nadużycie w stosowaniu prawa. Podnieść należy, że w orzecznictwie sądowo - administracyjnym wielokrotnie wyrażano zasługujący na aprobatę pogląd, iż przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym, uprawniający radę do podejmowania uchwał w sprawach majątkowych gminy przekraczających zakres zwykłego zarządu ustanawia wyjątki od generalnej zasady wyrażonej w art. 30 ust. 2 pkt 3 tej ustawy. Przekazanie pewnych spraw do kompetencji rady jest wyjątkiem, który musi być interpretowany ściśle i nie może prowadzić do swobodnego przejmowania przez radę do rozstrzygania w drodze uchwał wszystkich spraw ważnych z punktu widzenia gospodarki gminy. Działanie Burmistrza Miasta Mława dodatkowo oparte było o zapisy Uchwały Rady

Miejskiej w Mławie Nr XLI/472/2006 z dnia 6 marca 2006 roku, w której określone zostały zasady wydzierżawiania nieruchomości z zasobu Miasta Mława.

In fine, rozpatrując skargę Pana Tomasza Chodubskiego w ramach realizacji zadania zleconego przez Radę Miasta Mława w zakresie kontroli, Komisja stawia następujący wniosek: Burmistrz Miasta Mława nie dopuścił się naruszenia powszechnie obowiązujących przepisów, co uzasadniałoby uznanie skargi za zasadną. W ramach podsumowania Komisja wskazuje, że działania towarzyszące przygotowywaniu umowy dzierżawy były zgodne zarówno z przepisami Kodeksu cywilnego (co do treści projektu umowy), jak również ustawy o gospodarce nieruchomościami (w kontekście procedury). Postępowanie administracyjne z udziałem społeczeństwa po złożeniu wniosku przez USKOM Sp. z .o.o dot. uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia prowadzone było zgodnie z procedurą, włącznie z jego umorzeniem na skutek wycofania wniosku. Burmistrz Miasta Mława przy podejmowaniu w/w działań nie dopuścił się wykonywania obowiązków z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, jako, że upoważnienie takie - co wynika z obowiązujących przepisów - nie było konieczne. Komisja nie dopatrzyła się również naruszenia przepisów odzwierciedlających zasadę jawności działania organów władzy publicznej, niezależnie od ich umiejscowienia w różnych aktach prawnych rangi ustawowej. Mając powyższe na uwadze, w ocenie Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Mława skargę złożoną przez Pana Tomasza Chodubskiego uznać należy w całości za bezzasadną. Komisja Rewizyjna zajęła takie stanowisko po przeanalizowaniu sprawy i tym samym przedłożyła Radzie Miasta Mława stosowny projekt uchwały w tym zakresie wraz z jej uzasadnieniem.