

UCHWAŁA NR XXVII/391/20
SEJMIKU WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO
z dnia 30 listopada 2020 r.

w sprawie rozpatrzenia skargi

Na podstawie art. 30a ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2020 r. poz. 1668) w zw. z art. 237 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256, 695 i 1298), uchwała się, co następuje:

§ 1. Rozpatrując skargę złożoną przez (...) w sprawie zaniechania, a także nienależytego wykonania zadania, naruszenia praworządności i słuszności interesu strony oraz przewlekłego oraz biurokratycznego załatwienia sprawy przez Zarząd Dróg Wojewódzkich w Bydgoszczy, uznaje się ją za bezzasadną.

§ 2. Powierza się Przewodniczącej Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego wykonanie obowiązku zawiadomienia podmiotu wnoszącego skargę o sposobie jej załatwienia oraz pouczenia o treści art. 239 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256, 695 i 1298).

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

UZASADNIENIE

1. Przedmiot regulacji:

Udzielenie odpowiedzi na skargę złożoną przez (...) w sprawie zaniechania, a także nienależytego wykonania zadania, naruszenia praworządności i słuszności interesu strony oraz przewlekłego oraz biurokratycznego załatwienia sprawy przez Zarząd Dróg Wojewódzkich w Bydgoszczy.

2. Omówienie podstawy prawnej:

Przedmiotem skargi może być w szczególności zaniechanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwienie sprawy.

Zgodnie z art. 223 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego „organy państwowe, organy samorządu terytorialnego i inne organy samorządowe oraz organy organizacji społecznych rozpatrują oraz załatwiają skargi i wnioski w ramach swoich właściwości.”

Stosownie do art.30a ust. 1 ustawy o samorządzie województwa „Sejmik województwa rozpatruje: skargi na działania zarządu województwa i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych; wnioski oraz petycje składane przez obywateli; w tym celu powołuje komisję skarg, wniosków i petycji.”

W myśl art. 237 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego o sposobie załatwienia skargi zawiadamia się skarżącego.

Zgodnie z przepisem art. 238 Kodeksu postępowania administracyjnego: „Zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi powinno zawierać: oznaczenie organu, od którego pochodzi, wskazanie, w jaki sposób skarga została załatwiona, oraz podpis z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego osoby upoważnionej do załatwienia skargi lub, jeżeli zawiadomienie sporządzone zostało w formie dokumentu elektronicznego, powinno być opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi powinno zawierać ponadto uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o treści art. 239.”

Zgodnie z przepisem art. 239 Kodeksu postępowania administracyjnego: „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.”

3. Konsultacje wymagane przepisami prawa (łącznie z przepisami wewnętrznymi):

Nie dotyczy.

4. Uzasadnienie merytoryczne:

W dniu 14 października 2020 r. do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu wpłynęła skarga z dnia 7 października 2020 r. na Zarząd Dróg Wojewódzkich w Bydgoszczy. Przedmiotem skargi jest zaniechanie, a także nienależyte wykonanie zadania, naruszenie praworządności i słuszności interesu strony oraz przewlekłe oraz biurokratyczne załatwienie sprawy. Jednocześnie skarżący wniósł o wydanie wnioskowanego zaświadczenia oraz o stwierdzenie rażącego naruszenia prawa na podstawie art. 37 kpa.

W sprawie przeprowadzono postępowanie wyjaśniające i ustalono co następuje.

W dniu 4 maja 2020 r. skarżący złożył wnioski o wydanie referencji w przedmiocie sprawowanej funkcji Inżyniera Kontraktu dla inwestycji: „Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 548 Stolno-Wąbrzeźno od km 0+005 do km 29+619 z wyłączeniem węzła autostradowego w m. Lisewo od km 14+144 do km 15+146” oraz „Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 251 Kaliska-Inowrocław na odcinku od km 19+649 (od granicy województwa kujawsko-pomorskiego) do km 34+200 oraz od km 34+590,30 do km 35+290 wraz z przebudową mostu na rzece Gąsawka w miejscowości Żnin”.

W odpowiedzi Zarząd Dróg Wojewódzkich w Bydgoszczy poinformował skarżącego, że referencje wystawiane są dla Wykonawcy i nie ma praktyki wystawiania referencji dla poszczególnych jego pracowników. W dniu 17 czerwca 2020 r. skarżący złożył wnioski o wydanie referencji/zaświadczenia wykonania usługi z art. 217 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego. Zarząd Dróg Wojewódzkich w Bydgoszczy rozpoznał ponownie sprawę i wydał poświadczenia wykonywania funkcji (referencje) dla obu inwestycji i przekazał je skarżącemu pismami z dnia 6 lipca 2020 r.

W kolejnych pismach z dnia 10 lipca 2020 r. tytułowanych: Ponaglenie na bezczynność i przewlekłość Zarządu Dróg Wojewódzkich w Bydgoszczy, skarżący zarzucił, iż przekazane referencje nie są zaświadczeniem w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego i są niezgodne z treścią wniosków oraz, że Zarząd narusza art. 8, 9 i 12 Kpa.

Zarząd Dróg Wojewódzkich w Bydgoszczy dokonał ponownej weryfikacji treści poświadczeń i wystawił dwa nowe dokumenty uzupełnione o brakujące parametry techniczne drogi (DW 251) oraz o parametry drogowych obiektów inżynierskich (DW 548). Przekazując poprawione dokumenty Zarząd Dróg Wojewódzkich w Bydgoszczy wyjaśnił skarżącemu podstawę prawną swojego działania, wskazując, że nie ma podstawy do rozpoznawania wniosku zgodnie z przepisami ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, ponieważ tryb wydawania zaświadczeń, odnosi się jedynie do potwierdzenia danych, które organ administracji publicznej gromadzi w ramach swej właściwości rzeczowej.

Pismami z dnia 14 sierpnia 2020 r. skarżący ponowił swoje żądania powołując się na przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego oraz zarzucając, że Zarząd Dróg Wojewódzkich w Bydgoszczy nie przekazał skarżącemu pism z dnia 10 lipca 2020 r. do organu nadrzędnego, zgodnie z jego żądaniem. W odpowiedzi Zarząd Dróg Wojewódzkich w Bydgoszczy podtrzymał swoje stanowisko, wskazując, że wnioski skarżącego z 17 czerwca 2020 r. sformułowane alternatywnie zostały załatwione pismami z dnia 10 lipca 2020 r. oraz ponownie podnosząc brak możliwości zastosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego.

W tym stanie faktycznym, skarżący złożył skargę wskazując na zaniechanie, a także nienależyte wykonanie zadania, naruszenie praworządności i słuszności interesu strony oraz przewlekłe oraz biurokratyczne załatwienie sprawy. Jednocześnie skarżący wniósł o wydanie wnioskowanego zaświadczenia oraz o stwierdzenie rażącego naruszenie prawa na podstawie art. 37 kpa.

Mając na uwadze powyższe okoliczności, skarga została uznana za bezzasadną z następujących przyczyn.

Zgodnie z treścią art. 217 Kodeks postępowania administracyjnego, organ administracji publicznej wydaje zaświadczenie na żądanie osoby ubiegającej się o zaświadczenie, jeżeli:

1) urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego wymaga przepis prawa;

2) osoba ubiega się o zaświadczenie ze względu na swój interes prawny w urzędowym potwierdzeniu określonych faktów lub stanu prawnego.

Zatem, tryb wydawania zaświadczeń odnosi się jedynie do potwierdzenia danych, które organ administracji publicznej gromadzi w ramach swej właściwości rzeczowej. Przepis ten nie może stanowić podstawy do żądania urzędowego potwierdzenia faktów, które nie są związane z wykonywaniem władztwa administracyjnego.

Umowy w ramach których pełnił (...) określone funkcje, zostały bezspornie zawarte przez Zamawiającego z konsorcjum firm INKO Consulting Sp. z o.o. oraz MP Mosty Sp. z o.o. w wyniku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. 2019 r. poz. 1843 z późn. zm.). Zgodnie z art. 139 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych do umów w sprawach zamówień publicznych stosuje się przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej. Natomiast art. 14 ustawy stanowi, że do czynności podejmowanych przez Zamawiającego i Wykonawców w postępowaniu o udzielenie zamówienia stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego, jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej. Pojęcie zamówienia publicznego zostało określone w art. 2 pkt 13 ustawy jako: umowy odpłatne zawierane między Zamawiającym a Wykonawcą, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane. Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że postępowanie o udzielenie zamówienia jest postępowaniem zmierzającym do zawarcia umowy cywilnoprawnej. Relacje Stron postępowania w sprawie zamówienia publicznego, tak jak każdego stosunku cywilnoprawnego, nie są oparte na nadrzędności którejkolwiek ze Stron postępowania, lecz na zasadzie równości. Ani zamawiający, ani wykonawca nie są więc w stanie wpływać władczo na działania drugiej strony (W. Dzierżanowski, J. Jerzykowski, M. Stachowiak, Prawo zamówień publicznych. Komentarz, źródło: Lex 2007). Analiza powyższych przepisów oraz orzecznictwa sądowego, a w szczególności orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 września 2010 r. sygn. akt I OSK 1746/09, potwierdza, że wbrew stanowisku skarżącego nie ma podstaw do wydania zaświadczenia w trybie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego w przedmiocie wykonywania funkcji w ramach realizacji umowy zawartej w trybie zamówień publicznych.

Reasumując, Zarząd Dróg Wojewódzkich w Bydgoszczy rozpoznał skarżącego wnioski z dnia 17 czerwca 2020 r. (sformułowane w sposób alternatywny) we właściwym trybie, zgodnie z obowiązującymi przepisami. Poświadczenia zostały uzupełnione w dniu 27 lipca 2020 r. o pominięte dane tj. brakujące parametry techniczne drogi (DW 251) oraz o parametry drogowych obiektów inżynierskich (DW 548). Dodatkowo Zarząd Dróg Wojewódzkich w pismach z dnia 27 lipca 2020 r. oraz 1 września 2020 r. szczegółowo uzasadnił swoje stanowisko odnośnie trybu załatwienia wniosków skarżącego, powołując na tą okoliczność odpowiednie przepisy prawa oraz orzecznictwo.

Podkreślenia wymaga, że skoro do załatwienia wniosków nie miały zastosowania przepisy ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, to organ, wbrew zarzutom skarżącego, nie dopuścił się zaniechania, nienależytego wykonania zadania, nie naruszył praworządności, słuszności interesu (...), nie prowadził sprawy w sposób przewlekły ani biurokratyczny.

Uzasadnione wątpliwości budzi treść żądania skarżącego pominięcia istotnych okoliczności związanych z realizacją kontraktów tj. faktu, że usługa nie była wykonywana w całym okresie realizacji obu inwestycji. Wskazanie powyższych okoliczności w treści wydanych poświadczeń należy uznać za w pełni prawidłowe.

W związku z powyższym, Sejmik Województwa Kujawsko-Pomorskiego postanawia uznać skargę za bezzasadną.

Powierza się Przewodniczącej Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego wykonanie obowiązku zawiadomienia podmiotu wnoszącego skargę o sposobie jej załatwienia oraz pouczenia o treści art. 239 Kodeksu postępowania administracyjnego.