

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**  
**WOJEWODY LUBUSKIEGO**  
**NR NK-I.4131.36.2019.AHOR**  
**z dnia 28 lutego 2019 r.**

**Rada Powiatu Słubickiego**

Działając na art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2018 r., poz. 995 ze zm.) stwierdzam nieważność Uchwały Nr V/26/19 Rady Powiatu Słubickiego z dnia 29 stycznia 2019 r. w sprawie rozpatrzenia skargi.

**Uzasadnienie**

W dniu 29 stycznia 2018 r. Rada Powiatu Słubickiego podjęła Uchwałę Nr V/26/19 w sprawie rozpatrzenia skargi. Przedmiotowy akt został doręczony organowi nadzoru w dniu 31 stycznia 2019 roku.

Z § 1 badanej uchwały wynika, że Rada Powiatu Słubickiego uznała skargę z dnia 23 września 2018 r. na działalność Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Słubicach za bezzasadną z przyczyn przedstawionych w uzasadnieniu stanowiącym załącznik do uchwały. Z załącznika do uchwały wynika, że mieszkaniec Słubic w dniu 23 września 2018 r. skierował do Starosty Słubickiego pismo mające znamiona skargi na działalność Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Słubicach. Rada wyjaśniła, że zgodnie z art. 229 pkt 4 Kodeksu postępowania administracyjnego organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności kierowników powiatowych inspekcji, z wyjątkiem spraw należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, jest rada powiatu, w związku z czym jest ona właściwa do rozpatrzenia przedmiotowej skargi.

W uzasadnieniu do uchwały Rada dalej wyjaśniła, że Przewodniczący Rady Powiatu zwrócił się do Inspektora o złożenie wyjaśnień, a następnie skargę wraz z wyjaśnieniami przekazał do rozpatrzenia Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady Powiatu. Skarga była przedmiotem posiedzenia ww. Komisji w dniu 8 stycznia 2019 r. Po analizie jej treści Komisja stwierdziła, że skarżący zarzuca Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego w Słubicach brak wykonania zobowiązania nałożonego na niego przez Lubuskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Gorzowie Wlkp., tj. niepodjęcie czynności w celu wyjaśnienia sprawy samowolnie wykonanych robót budowlanych na nieruchomości przy ul. Kościuszki 14 w Słubicach. Po zapoznaniu się z obszernymi wyjaśnieniami oraz dokumentami przedstawionymi przez p.o. Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Słubicach Komisja stwierdziła, że zarzuty podniesione w skardze potwierdziły się, co spowodowane jest brakami kadrowymi oraz nadmiarem bieżących obowiązków służbowych w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Słubicach. Komisja zwróciła uwagę, iż w sprawach poruszonych przez skarżącego zostały wszczęte i są aktualnie prowadzone postępowania zgodnie z przepisami Prawa budowlanego oraz Kodeksu postępowania administracyjnego. Postępowania te są właściwie dokumentowane, co potwierdzają przedłożone przez Inspektora podczas posiedzenia Komisji kserokopie dokumentów, w szczególności postanowień oraz zawiadomień o oględzinach i kontroli. Z uwagi na fakt, iż Komisja Skarg, Wniosków i Petycji nie dopatrywała się beczynności ani uchybień w wykonywaniu obowiązków przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego, proponuje Radzie Powiatu uznanie skargi za bezzasadną. W związku z tym należy uznać, że Rada Powiatu przychyliła się w całości do argumentacji i uzasadnienia sporządzonego przez Komisję Skarg, Wniosków i Petycji, przyjmując je jako własne.

W ocenie organu nadzoru Rada Powiatu Słubickiego nie jest organem właściwym do rozpatrzenia przedmiotowej skargi mieszkańca Słubic i powinna ją przekazać do rozpatrzenia Lubuskiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego w Gorzowie Wielkopolskim. Zgodnie z art. 229 pkt 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r., poz. 2096 ze zm.) – dalej jako k.p.a., rada powiatu jest organem właściwym do rozpatrzenia skargi na zarząd powiatu oraz starosty, a także kierowników powiatowych służb, inspekcji, straży i innych jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2. Natomiast zgodnie z art. 229 pkt 2 k.p.a. organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności kierowników powiatowych służb, inspekcji, straży i innych jednostek organizacyjnych w sprawach należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej jest wojewoda lub organ wyższego stopnia. Sposób odwołania się do pkt 2 w pkt 4 ("z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2") oznacza, że pkt 2 jest przepisem szczególnym. Na jego gruncie, skargi dotyczące działalności m.in. kierowników powiatowych służb, inspekcji, straży i innych jednostek organizacyjnych w sprawach należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej rozpatruje wojewoda lub organ wyższego stopnia. Organem właściwym do rozpatrzenia skargi na działalność/bezczynność powiatowego inspektora nadzoru budowlanego może być więc rada powiatu albo wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego w zależności od przedmiotu skargi.

Zespolenie rządowych służb, inspekcji i straży na szczeblu powiatu występuje łącznie z tzw. podwójnym podporządkowaniem, charakteryzującym się podległością zespolonych organów zwierzchnictwu zarówno władz rządowych, jak i samorządowych. Starosta jest zwierzchnikiem powiatowego inspektora nadzoru budowlanego w tym znaczeniu, że wytycza ogólne kierunki działania zespolonych organów, koordynuje ich działania oraz powołuje i odwołuje kierowników tych organów (art. 35 ust. 3 pkt 2-5 ustawy o samorządzie powiatowym w zw. z art. 86 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane – Dz.U. z 2018 r., poz. 1202 ze zm.). Starosta nie dysponuje jednak prawem wydawania decyzji administracyjnych w zakresie działania powiatowego inspektora nadzoru budowlanego, to znaczy w zakresie nadzoru budowlanego. Na szczeblu powiatu i województwa struktury administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego są rozdzielone. Stosownie do treści art. 80 ust. 1 ustawy Prawo budowlane starosta (jako organ I Instancji) i wojewoda (jako organ II Instancji) wykonują zadania terenowych organów administracji architektoniczno-budowlanej. Przepis ten jest zharmonizowany z art. 4 ust. 1 pkt 11 ustawy o samorządzie powiatowym, który stanowi, że do powiatu należy wykonywanie zadań publicznych o charakterze ponadgminnym w zakresie administracji architektoniczno-budowlanej. Natomiast zadania nadzoru budowlanego, zgodnie z art. 80 ust. 2 ustawy – Prawo budowlane, wykonuje odpowiednio powiatowy inspektor nadzoru budowlanego, dla którego organem wyższego stopnia jest wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego (art. 83 ust. 2 ustawy – Prawo budowlane), przy pomocy którego zadania z tego zakresu wykonuje wojewoda. Powiatowy inspektor nadzoru budowlanego jest więc samodzielnym organem administracji rządowej, podejmującym działania i wydającym decyzje jako organ państwa, a nie jednostki samorządu terytorialnego szczebla powiatowego (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 stycznia 2013 r., III CSK 89/12 (OSNC-ZD 2013/3/65)).

Jak wyjaśnił Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 2 października 2015 r., sygn. akt II OW 92/15, sprawy związane z nadzorem budowlanym będące przedmiotem działania inspektora powiatowego, są sprawami zleconymi z zakresu administracji rządowej. W związku z tym reguła, odnosząca kompetencję do wskazanej konkretnie przesłanki wyróżniającej, nie znajdując zaprzeczenia w ramach normy kompetencyjnej wyrażonej w pkt 4, uzyskuje decydujące znaczenie dla przyjęcia, że to podmiot wskazany w art. 229 pkt 2, którym w niniejszym przypadku jest Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego, będący organem wyższego stopnia w stosunku do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego, jest organem właściwym do rozpatrzenia skargi (zob. także postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 15 września 2017 r., sygn. akt II SAB/Łd 154/17).

W związku z tym, że organem wyższego stopnia w stosunku do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Słubicach jest Lubuski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Gorzowie Wlkp., a skarga dotyczyła niepodjęcia czynności w celu wyjaśnienia sprawy samowolnie wykonanych robót budowlanych na nieruchomości, to właśnie ten organ jest właściwy do rozpatrzenia przedmiotowej skargi, a nie Rada Powiatu Słubickiego.

Na marginesie organ nadzoru zwraca również uwagę, że zgodnie z art. 238 § 1 k.p.a. „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”.

Przedmiotowa uchwała nie zawiera natomiast żadnego uzasadnienia prawnego, zaś uzasadnienie faktyczne jest wewnętrznie sprzeczne. Z jednej strony w uzasadnieniu do uchwały Rada Powiatu wskazała, że zarzuty podniesione w skardze potwierdziły się, co spowodowane jest brakami kadrowymi oraz nadmiarem bieżących obowiązków służbowych w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Słubicach. Z drugiej zaś strony Rada nie dopatrzyła się bezczynności ani uchybień w wykonywaniu obowiązków przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego, w związku z czym uważa skargę za bezzasadną. W uzasadnieniu brak jest jakiegokolwiek informacji do kiedy Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Słubicach powinien wykonać zobowiązanie nałożone przez Lubuskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Gorzowie Wlkp., kiedy i jakie czynności podjął Inspektor w celu wyjaśnienia sprawy.

Podkreślić należy, że przywołany wyżej art. 238 § 1 k.p.a. nakłada na organ rozpatrujący skargę obowiązek faktycznego i prawnego uzasadnienia zawiadomienia o odmownym załatwieniu skargi. Zgodnie z art. 170 ust. 1 Konstytucji RP działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności. W związku z tym należy przyjąć, że rada powiatu podejmująca uchwałę w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność zarządu powiatu oraz starosty, a także kierowników powiatowych służb, inspekcji, straży ma obowiązek sporządzenia jej uzasadnienia, gdyż takie uzasadnienie warunkuje kontrolę legalności sprawowaną przez organ nadzoru, a w szczególności, pozwala ocenić czy została ona podjęta po rozważeniu całokształtu zebranego w sprawie materiału dowodowego i dokonaniu jego właściwej oceny. Obowiązkiem Rady było powołanie wszystkich przepisów prawa oraz wyjaśnienie ich znaczenia w tym konkretnym stanie faktycznym, tak aby skarżący miał możliwość zapoznania się z ich brzmieniem i znaczeniem w kontekście sprawy. Uzasadnienie powinno wskazać przepisy prawa, w których stanowisko Rady znajduje oparcie, wyjaśnić ich sens w tym wypływające z nich dyrektywy (nakazy i zakazy) oraz przedstawić wszystkie okoliczności faktyczne istotne w sprawie oraz wnioski, które doprowadziło Radę do nieuwzględnienia skargi.

W związku z tym, że Rada Powiatu Słubickiego nie była organem właściwym do rozpatrzenia przedmiotowej skargi mieszkańca Słubic organ nadzoru stwierdził nieważność Uchwały Nr V/26/19 w całości.

#### Pouczenie:

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia. Skargę wnosi się za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Lubuskiego  
Dyrektor Wydziału Nadzoru  
i Kontroli

**Pawel Witt**