

Projekt

z dnia 1 października 2018 r.
Zatwierdzony przez

**UCHWAŁA NR XLIII/...../2018
RADY POWIATU WODZISŁAWSKIEGO**

z dnia 11 października 2018 r.

w sprawie rozpatrzenia skargi na bezczynność Starosty Wodzisławskiego

Na podstawie przepisu art. 12 pkt 11) ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r. poz. 995 ze zm.) w związku z art. 229 pkt 4) i art. 239 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r. poz. 1257 ze zm.)

**Rada Powiatu Wodzisławskiego
uchwała, co następuje:**

§ 1. Odmawia się uwzględnienia skargi Pana A. K. na bezczynność Starosty Wodzisławskiego polegającej na odmowie wydania decyzji w sprawie skargi Pana A. K. z dnia 20 czerwca 2018 roku na niezgodne z prawem postępowanie Prezesa i Zarządu Siatkarskiego Klubu Górnik Radlin w sprawie wydania decyzji dotyczącej członkostwa w tym Klubie.

§ 2. Uzasadnienie wydanego rozstrzygnięcia stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

§ 3. Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Rady Powiatu zobowiązując do zawiadomienia Skarżących o sposobie załatwienia skargi.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Odpowiedzialny za przygotowanie	PRZEWODNICĄCY KOMISJI ORGANIZACYJNEJ ADAM KRZYŻAK	Biuro Prawne	Rada Prawny K. 1941 01.10.2018	Zarząd					
data i podpis		data i podpis		data i podpis					
Sąd Powiatowy w Wodzisławiu Śląskim		Skierowano do komisji		opinie		Głosowanie na sesji		Druk nr	
Wydział Rady i Zarządu Powiatu		<input type="checkbox"/> Komisja Rewizyjna <input type="checkbox"/> Komisja Organizacyjna <input type="checkbox"/> Komisja Budżetu <input type="checkbox"/> Komisja Infrastruktury <input type="checkbox"/> Komisja Zdrowia <input type="checkbox"/> Komisja Oświaty <input type="checkbox"/> Komisja Strategii		PRZEWODNICĄCY RADY POWIATU wpłynęło dnia 3.10.2018		za	przeciw	wstrzym.	46
Wpł.	01.10.2018								
Liczba	za								

Załącznik do uchwały Nr XLIII/...../2018

Rady Powiatu Wodzisławskiego

z dnia 11 października 2018 r.

Uzasadnienie rozstrzygnięcia skargi na bezczynność Starosty Wodzisławskiego.

W dniu 7 września 2018 roku do Starostwa Powiatowego w Wodzisławiu Śląskim wpłynęło pismo Wojewody Śląskiego z dnia 4 września 2018 r. przekazujące skargę Pana A. K. z dnia 27 sierpnia 2018 r. do rozpatrzenia zgodnie z właściwością przez Radę Powiatu Wodzisławskiego.

Załączona do pisma Wojewody Śląskiego skarga dotyczyła „bezczynności Starosty Wodzisławskiego”, która miała polegać na odmowie wydania decyzji administracyjnej w sprawie skargi Pana A. K. z dnia 20 czerwca 2018 roku na niezgodne z prawem – zdaniem Skarżącego - postępowanie Prezesa i Zarządu Siatkarskiego Klubu Górnik Radlin w sprawie wydania decyzji dotyczącej członkostwa w tym Klubie.

Mając na uwadze tryb pracy Rady Powiatu Wodzisławskiego, Przewodniczący Rady przekazał skargę w celu wypracowania stanowiska do Komisji Organizacyjnej Rady Powiatu Wodzisławskiego. Komisja przeprowadziła czynności wyjaśniające związane z rozpatrzeniem skargi Pana A. K. na posiedzeniu w dniu 12 września 2018 roku i postanowiła o zaproszeniu na kolejne posiedzenia Skarżącego Pana A. K. w celu złożenia wyjaśnień. Posiedzenie Komisji Organizacyjnej odbyło się w dniu 19 września 2018 roku, na którym Skarżący przedstawił swoje stanowisko i złożył wyjaśnienia. Na posiedzeniu złożyła wyjaśnienia również p. Gabriela Bała Naczelnik Wydziału Obywatelskiego, Ochrony Informacji Niejawnych i Zarządzania Kryzysowego Starostwa Powiatowego w Wodzisławiu Śląskim, która z upoważnienia Starosty Wodzisławskiego udzieliła odpowiedzi na skargę Pana A. K. z dnia 20 czerwca 2018 roku dotyczącą postępowania Prezesa i Zarządu Klubu Siatkarskiego Górnik Radlin w Radlinie.

Naczelnik Wydziału Obywatelskiego, Ochrony Informacji Niejawnych i Zarządzania Kryzysowego Starostwa Powiatowego w Wodzisławiu Śląskim udzielając – na podstawie upoważnienia Starosty Wodzisławskiego - odpowiedzi na skargę Pana A.K. pismem z dnia 2 lipca 2018 r. wyjaśniła Skarżącemu, jakie kompetencje wobec działalności stowarzyszeń przysługują Staroście Wodzisławskiemu. Nadto zwróciła uwagę na zapisy statutu stowarzyszenia, które regulują kwestie członkostwa.

Skarżący niezadowolony z uzyskanych wyjaśnień pismem z dnia 24 lipca 2018 r. skierowanym do Pani Naczelnik Wydziału Obywatelskiego, Ochrony Informacji Niejawnych i Zarządzania Kryzysowego Starostwa Powiatowego w Wodzisławiu Śląskim oraz Starosty Wodzisławskiego domagał się stwierdzenia przez Starostę Wodzisławskiego w drodze decyzji administracyjnej „niezgodności z prawem działania Prezesa i Zarządu Klubu Siatkarskiego Górnik Radlin. Nadto Pan A.K. zarzucił Pani Naczelnik Wydziału Obywatelskiego, Ochrony Informacji Niejawnych i Zarządzania Kryzysowego Starostwa Powiatowego w Wodzisławiu Śląskim – działającej z upoważnienia Starosty Wodzisławskiego – że nie poinformowała go „o możliwości, trybie i miejscu złożenia przeze mnie odwołania od Pani decyzji”.

Starosta Wodzisławski pismem z dnia 6 sierpnia 2018 r. – wobec istotnych wątpliwości co do rzeczywistego charakteru pisma - poprosił Skarżącego o wyjaśnienie czy pismo z dnia 24 lipca 2018 r. należy traktować jako skargę w rozumieniu art. 227 k.p.a. oraz ponownie poinformował o ustawowych kompetencjach Starosty Wodzisławskiego, jakie przysługują mu wobec działalności stowarzyszeń.

Niezadowolony z uzyskanej odpowiedzi Skarżący pismem z dnia 27 sierpnia 2018 r. złożył skargę na „bezczynność Starosty Wodzisławskiego polegającą na odmowie wydania decyzji w sprawie mojej skargi z dnia 20.06.18 na niezgodne z prawem postępowanie Prezesa i Zarządu Siatkarskiego Klubu Górnik Radlin w sprawie wydania decyzji dotyczącej mojego członkostwa w tym klubie”, którą skierował do „Urzędu Wojewody Śląskiego”.

Zgodnie z zapisami art. 2 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r. poz. 210 ze zm.) jest ono dobrowolnym, samorządnym, trwałym zrzeszeniem o celach niezarobkowych, które samodzielnie określa swoje cele, programy działania i struktury organizacyjne oraz uchwała akty wewnętrzne dotyczące jego działalności. Samorządność stowarzyszeń oznacza swobodę w kształtowaniu struktury organizacyjnej, określania kryterium członkostwa, wyznaczania sobie zadań,

przyjmowania dowolnych metod funkcjonowania, w intensywności podejmowanej działalności, w obsadzeniu przez konkretne osoby stanowisk we władzach czy wreszcie w podejmowaniu decyzji o rozwiązaniu (tak m.in. Paweł Samecki, Prawo o stowarzyszeniach, Komentarz, wyd. III ABC 2007 - komentarz, stan prawny: 1 stycznia 2007 r., inne wydania).

Podstawą działalności stowarzyszenia jest jego statut, który zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 4 ustawy Prawo o stowarzyszeniach określa m. in. sposób nabywania i utraty członkostwa, przyczyny utraty członkostwa oraz prawa i obowiązki członków.

Na zasadzie art. 8 ust. 1 ustawy Prawo o stowarzyszeniach każde stowarzyszenie podlega obowiązkowi wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego, z tym, że sąd rejestrowy wydaje postanowienie o wpisie stowarzyszenia do Krajowego Rejestru Sądowego po stwierdzeniu, że jego statut jest zgodny z przepisami prawa i założyciele spełniają wymagania określone ustawą (art. 16 ust. 1 ustawy Prawo o stowarzyszeniach).

Zgodnie z art. 8 ust. 5 powołanej ustawy, nadzór nad działalnością stowarzyszeń należy do:

- 1) wojewody właściwego ze względu na siedzibę stowarzyszenia - w zakresie nadzoru nad działalnością stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego,
- 2) starosty właściwego ze względu na siedzibę stowarzyszenia - w zakresie nadzoru nad innymi niż wymienione w pkt 1 stowarzyszeniami
- zwanych "organami nadzorującymi".

Art.25. ust. 1 ustawy Prawo o stowarzyszeniach stanowi, iż organ nadzorujący sprawuje nadzór nad działalnością stowarzyszeń wyłącznie w zakresie zgodności ich działania z przepisami prawa i postanowieniami statutu.

Na zasadzie art. 25 ust. 2 ustawy Prawo o stowarzyszeniach organ nadzorujący ma prawo w wyznaczonym terminie żądać:

- 1) dostarczenia przez zarząd stowarzyszenia odpisów uchwał walnego zebrania członków (zebrania delegatów);
- 2) niezbędnych wyjaśnień od władz stowarzyszenia.

Organ nadzorujący, czyli w tym przypadku Starosta Wodzisławski sprawuje nadzór nad działalnością stowarzyszeń wyłącznie w zakresie zgodności ich działania z przepisami prawa i postanowieniami statutu. Bowiem nadzór nie może się zmienić w "koordynowanie" działalnością stowarzyszenia. Nadzór polega na stosowaniu środków dążących do przywrócenia stanu zgodnego z prawem w zakresie obejmującym zadania wynikające z art 10 teże ustawy. Dlatego nadzór nie może rozstrzygać konfliktów personalnych. Organ nadzoru nie ponosi odpowiedzialności prawnej za działalność podmiotu, działa ono na własny rachunek i własną odpowiedzialność.

Zgodnie z § 12 ust. 1 statutu tegoż Stowarzyszenia członkami zwyczajnymi Klubu mogą być pełnoletni obywatele zamieszali w kraju, jak i za granicą, przyjęci przez Zarząd Klubu na podstawie pisemnej deklaracji, bowiem Walne Zebranie Członków Klubu uprawnienie do decydowania w kwestiach przyjęcia w poczet członków przyznało wyłącznie Zarządowi Klubu. Brak w statucie zapisów, dających możliwość odwołania się od uchwały Zarządu Klubu w przedmiocie odmowy przyjęcia w poczet członków Klubu do Walnego Zebrania Członków.

Dlatego w ocenie Komisji Organizacyjnej odmowna decyzja Zarządu Klubu w sprawie przyjęcia Pana A.K. w poczet członków Klubu Siatkarskiego Górnik Radlin z siedzibą w Radlinie, nie naruszyła postanowień statutu. Ponadto brak umieszczenia odwołania Skarżącego w porządku obrad Walnego Zebrania Członków nie stanowi naruszenia statutu Klubu, gdyż decydowanie o przyjęciu członków należy wyłącznie do Zarządu Klubu Siatkarskiego Górnik Radlin z siedzibą w Radlinie.

Pismem z dnia 19 września 2018 r., które wpłynęło do Starostwa Powiatowego w Wodzisławiu Śląskim w dniu 20 września 2018 r. Skarżący zwrócił się do Przewodniczącego Rady Powiatu Wodzisławskiego z zarzutami dotyczącymi sposobu rozpoznawania skargi przez Komisję Organizacyjną. W szczególności Skarżący zgłosił swoje wątpliwości co do protokolowania posiedzenia komisji. Skarżący zarzucił, że posiedzenie komisji nie jest protokolowane, co będzie miało wpływ na brak możliwości „spokojnego zapoznania się z argumentacją skarżącego”. Nadto Skarżący dokonał negatywnych ocen personalnych osób biorących udział w posiedzeniu komisji.

Komisja Organizacyjna Rady Powiatu Wodzisławskiego zapoznając się z argumentacją Pana A.K. wzięła pod uwagę obowiązujące przepisy prawa oraz znane orzecznictwo sądowe. Pomocnym przy wypracowaniu stanowiska komisji było m. in. postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 14 grudnia 2009 r. w sprawie o sygn. akt IV SAB/GI 67/09 (opubl. LEX nr 626338).

Powołanym postanowieniem Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach odrzucił na posiedzeniu niejawnym skargę na „bezczytność Prezydenta Miasta w przedmiocie nadzoru na stowarzyszeniach”.

W uzasadnieniu prawnym powołanego postanowienia Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach wskazał katalog spraw, jakie rozpoznaje sąd administracyjny zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Stosownie natomiast do przepisu art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Z kolei zakres kognicji tych sądów został uregulowany przepisami art. 3 § 2 i § 3, art. 4 oraz art. 5 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Stosownie do treści art. 3 § 2 tej ustawy sądy administracyjne orzekają w sprawach w sprawach skarg na:

- 1) decyzje administracyjne;
- 2) postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty;
- 3) postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym na które służy zażalenie;
- 4) inne niż określone w pkt 1-3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa;
- 4a) pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach;
- 5) akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej;
- 6) akty jednostek samorządu terytorialnego i ich związków inne niż określone w pkt 5 podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej;
- 7) akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego;
- 8) bezczynność organów w przypadkach określonych w pkt 1 - 4a.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach podkreślił, że skarga na bezczynność organu jest dopuszczalna tylko w sprawach, w jakich służy skarga do sądu administracyjnego na akty i czynności określone w art. 3 § 2 pkt 1 - 4a ustawy. Zatem skarga może być wniesiona w sprawach, w wyniku rozpoznania których konieczne jest wydanie decyzji, postanowienia, na które służy zażalenie albo kończącego postępowanie, a także postanowienia rozstrzygającego sprawę co do istoty oraz postanowienia wydanego w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie. Skarga taka może być wniesiona również w sprawach wymagających wydania innego aktu bądź podjęcia czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa, a w których kompetentny organ nie podjął stosownego działania. Skarga służy także na pisemną interpretację przepisów prawa podatkowego wydaną w indywidualnej sprawie. W związku z powyższym właściwość sądu administracyjnego w odniesieniu do skarg na bezczynność organów administracji publicznej dotyczy niepodjęcia przez nie nakazanych prawem aktów lub czynności w sprawach indywidualnych. Katalog tych przedmiotów wyznacza zakres właściwości rzeczowej sądu administracyjnego i zakres rzeczowy postępowania sądowniczo-administracyjnego.

W sprawie rozpoznawanej przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach Skarżący wniósł skargę na bezczynność Prezydenta Miasta w przedmiocie nadzoru nad stowarzyszeniem działającym na obszarze jego właściwości miejscowej. Jednocześnie z akt sprawy nie wynikało, aby organ ten był zobowiązany do wydania jakiegokolwiek aktu lub podjęcia czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 1-4a ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Wobec tego, w ocenie Sądu, należało uznać, że skarga ma zatem charakter skargi złożonej w trybie przepisów art. 221 i następnych k.p.a., regulujących postępowanie skargowo-wnioskowe.

Zgodnie z ugruntowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych poglądem, tryb "ogólnoskargowy", który został uregulowany w art. 221 i n. k.p.a., jest jednoinstancyjnym postępowaniem o charakterze

uproszczonym, którego zakończenie (zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi) nie daje podstaw do uruchomienia dalszego trybu instancyjnego, tj. postępowania odwoławczego lub postępowania sądownoadministracyjnego (tak np.: postanowienie WSA w Rzeszowie z dnia 25 lipca 2005 r., sygn. I SA/Rz 117/05, OwSS 2006/1/26). Nadto uznaje się, że do skarg i wniosków uregulowanych w dziale VIII k.p.a. nie ma zastosowania sądowa kontrola administracji publicznej, a skarga jako niedopuszczalna, podlega odrzuceniu (tak np.: postanowienie WSA w Warszawie z dnia 17 grudnia 2006 r., sygn. I SA/Wa 1785/06, LEX nr 320599). Z taką sytuacją mamy również do czynienia nawet wtedy, gdy strona wyraża niezadowolenie ze sposobu załatwienia skargi opartej na podstawie art. 227 k.p.a. (tak np.: postanowienie WSA w Lublinie z dnia 31 grudnia 2007 r., sygn. III SA/Lu 586/07, Wspólnota 2008/3/47). Takie stanowisko dotyczy również sytuacji, gdy zawiadomienie o załatwieniu sprawy ma formę uchwały organu gminy (miasta), ponieważ sprawy te nie zostały poddane kontroli sądów administracyjnych ani na podstawie art. 3 p.p.s.a., ani na podstawie przepisów ustaw szczególnych (tak np.: postanowienie WSA w Warszawie z dnia 24 listopada 2006 r., sygn. III SA/Wa 948/06, LEX nr 295005).

W szczególności natomiast należy wskazać, że w orzecznictwie sądów administracyjnych uznaje się, iż w przypadku wniesienia skargi do organu administracji na podstawie art. 227 i nast. k.p.a., stronie nie służy skarga do sądu administracyjnego ani na bezczynność organu, ani na wynik tego postępowania (tak np.: postanowienie WSA w Warszawie z dnia 14 września 2005 r., sygn. IV SAB/Wa 80/05, LEX nr 205439).

W powołanym orzeczeniu Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach obszernie wyjaśnił, że zasady działania stowarzyszeń na terenie RP, w tym kwestie związane z nadzorem nad ich działalnością, uregulowane zostały ustawą z dnia 7 kwietnia 1989 r. - Prawo o stowarzyszeniach. Ustawa określa między innymi organy nadzoru nad stowarzyszeniami (art. 8 ust. 5), uprawnienia tych organów, do których należy prawo żądania dostarczenia przez zarząd stowarzyszenia w określonym terminie odpisów uchwał walnego zebrania członków (art. 25 pkt 1) oraz prawo żądania od władz stowarzyszenia niezbędnych wyjaśnień (art. 25 pkt 2). Z kolei art. 26 cytowanej ustawy stanowi, że w razie niezastosowania się stowarzyszenia do wymagań określonych w art. 25, sąd na wniosek organu nadzorującego może nałożyć grzywnę. W przypadku zaś stwierdzenia, że działalność stowarzyszenia jest niezgodna z prawem lub narusza postanowienia statutu w sprawach, o których mowa w art. 10 ust. 1 i 2 ustawy, organ nadzorujący, w zależności od rodzaju i stopnia stwierdzonych nieprawidłowości, może wystąpić o ich usunięcie w określonym terminie, udzielić ostrzeżenia władzom stowarzyszenia, lub wystąpić do sądu o zastosowanie środka określonego w art. 29 tej ustawy. Stosownie do postanowień ostatniego z przywołanych przepisów, wyłącznie do kompetencji sądu (na wniosek organu nadzorującego lub prokuratora) należy: udzielenie upomnienia władzom stowarzyszenia (pkt 1), uchylene niezgodnej z prawem lub statutem uchwały stowarzyszenia (pkt 2), rozwiązanie stowarzyszenia, jeżeli jego działalność wykazuje rażące lub uporczywe naruszanie prawa, albo postanowień statutu i nie ma warunków do przywrócenia działalności zgodnej z prawem lub statutem (pkt 3). Organ nadzoru może również wnioskować do sądu o ustanowienie dla stowarzyszenia kuratora w warunkach określonych w art. 30 ust. 1, oraz o rozwiązanie stowarzyszenia w przypadkach określonych w art. 31 pkt 1 i 2 tej ustawy. Na podstawie natomiast art. 32 cytowanej ustawy, wnioski organu nadzoru, o których mowa w art. 29 i 31 sąd rozpoznaje na rozprawie w postępowaniu nieprocesowym - rejestrowym.

Jak wynika z powyższej regulacji, nadzór sprawowany nad stowarzyszeniami nie zawiera uprawnień do władczego ingerowania w ich działalność, w tym do określania celów, form i sposobów ich działania. Jedynym kryterium stosowania środków nadzoru jest kryterium legalności działania tych podmiotów. Wobec tego środki prawne w zakresie nadzoru nad stowarzyszeniami mają bardzo ograniczony charakter. Dopiero sąd powszechny - na podstawie wyżej przywołanego art. 32 ustawy o stowarzyszeniach (a nie sąd administracyjny) - może podejmować stosowne środki prawne. Jak wynika z wyżej przytoczonych unormowań, sprawy nadzoru nad stowarzyszeniami i sprawy związane z działalnością stowarzyszeń, jako należące do właściwości sądów powszechnych, nie są rozstrzygane w trybie administracyjnym i nie podlegają kontroli sądów administracyjnych.

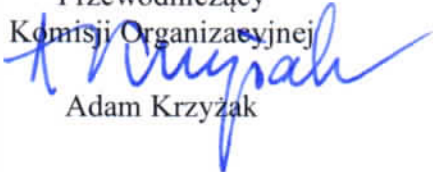
Zatem również z tego względu - zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach - należało uznać, że sprawa nie należy do właściwości rzeczowej sądu administracyjnego, a skargę z tego powodu odrzucić.

Na tej podstawie Komisja Organizacyjna postanowiła o przedłożeniu Radzie Powiatu Wodzisławskiego projektu uchwały odmawiającej uwzględnienia skargi Pana A. K. na bezczynność Starosty Wodzisławskiego.

**Uzasadnienie do projektu
Uchwały Nr XLIII/...../2018
Rady Powiatu Wodzisławskiego
z dnia 11 października 2018 roku**

w sprawie: **rozpatrzenia skargi na bezczynność Starosty Wodzisławskiego.**

Po przeprowadzeniu analizy treści skargi Pana A. K. na bezczynność Starosty Wodzisławskiego, Komisja Organizacyjna występuje z inicjatywą uchwałodawczą w przedmiotowej sprawie.

Przewodniczący
Komisji Organizacyjnej

Adam Krzyżak