

**UCHWAŁA NR XXXIX.266.22
RADY GMINY RAWA MAZOWIECKA**

z dnia 30 marca 2022 r.

w sprawie rozpatrzenia skargi

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt. 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 i 583), art. 229 pkt. 3, art. 237 §3, art. 238 §1 w związku z art. 239 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, 1491 i 2052) Rada Gminy Rawa Mazowiecka uchwala, co następuje:

§ 1. 1. Skargę na bezczynność Wójta Gminy w sprawie wydania zaświadczenia potwierdzającego staż w indywidualnym gospodarstwie rolnym uznaje się za bezzasadną.

2. Uzasadnienie faktyczne i prawne stanowiska Rady Gminy Rawa Mazowiecka wraz z pouczeniem o treści art. 239 kpa, stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

§ 2. Zobowiązuje się Przewodniczącą Rady Gminy Rawa Mazowiecka do poinformowania Skarżącego o sposobie załatwienia skargi poprzez doręczenie odpisu uchwały.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodnicząca Rady Gminy

Katarzyna Klimek

Uzasadnienie

Skarżący pismem z dnia 7 marca 2022 r. (data wpływu do Rady Gminy: 09.03.2022 r.) wniósł do Przewodniczącej Rady Gminy Rawa Mazowiecka skargę na bezczynność Wójta Gminy Rawa Mazowiecka w sprawie wydania zaświadczenia potwierdzającego staż pracy Skarżącego w indywidualnym gospodarstwie rodziców w trybie przepisów ustawy z dnia 20 lipca 1990 r. o wliczaniu okresów pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym do pracowniczego stażu pracy (Dz. U. z 1990 r., Nr 54, poz. 310). Zgodnie z art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, 1491 i 2052), przy braku przepisów szczególnych, organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności wójta gminy, z wyjątkiem spraw określonych w art. 229 pkt 2 kpa, jest rada gminy.

Działając na podstawie art. 18 b ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz § 55 ust. 1 pkt 1 Statutu Gminy Rawa Mazowiecka przyjętego uchwałą nr XLVI.296.18 z dnia 11 października 2018 r., Przewodnicząca Rady Gminy Rawa Mazowiecka przekazała skargę Komisji skarg, wniosków i petycji Rady Gminy Rawa Mazowiecka, celem zbadania sprawy i zajęcia stanowiska (zgodnie z § 57 ust. 2 i 3 Statutu Gminy). W ramach postępowania wyjaśniającego Komisja Skarg, wniosków i petycji zwróciła się do Wójta Gminy o dostarczenie dokumentacji prowadzonej sprawy oraz przeprowadziła dowody poprzez wysłuchanie wyjaśnień Wójta Gminy na posiedzeniu w dniu 15 marca 2022 r.

Skarżący dwukrotnie wnioskiem z dn. 04.11.2021 r. (data wpływu: 09.11.2021 r.) oraz wnioskiem z dn. 28.01.2022 r. (data wpływu: 07.02.2022 r.) wystąpił do Wójta Gminy o wydania zaświadczenia potwierdzającego staż pracy w indywidualnym gospodarstwie rodziców. Postanowieniem z dnia 15.11.2021 r. Sekretarz Gminy, działając z upoważnienia Wójta Gminy, odmówił wydania zaświadczenia o treści zgodnej z wnioskiem argumentując, iż organ gminy nie posiada i nigdy nie posiadał żadnych rejestrów potwierdzających fakty pracy osób fizycznych w gospodarstwach rolnych. Na postanowienie Skarżący złożył zażalenie za pośrednictwem Wójta Gminy do Samorządowego Kolegium Odwoławczego. SKO w Skierniewicach postanowieniem znak KO.4116.54.2021 r. z dnia 4 stycznia 2022 r. uchyliło zaskarżone postanowienie w całości i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji. Organ gminy stosując się do uwag zawartych w postanowieniu w dniu 14.01.2022 r. pismem znak 5321/6/2021/2022 poinformował Skarżącego, iż po dogłębnym zweryfikowaniu posiadanego zasobu archiwalnego oraz zbadaniu okoliczności wynikających z posiadanych przez organ ewidencji oraz rejestrów, Urząd Gminy Rawa Mazowiecka nie dysponuje danymi niezbędnymi do wydania zaświadczenia potwierdzającego fakt pracy Skarżącego w gospodarstwie rolnym rodziców. Organ wskazał, iż zweryfikowano w tym celu dostępne rejestry meldunkowe stwierdzając, iż Urząd nie dysponuje księgą meldunkową dla miejscowości Stary Dwór, a w istniejącym rejestrze Skarżący nie występuje.

Skarżący w dniu 07.02.2022 r. złożył kolejny wniosek o wydanie zaświadczenia potwierdzającego pracę w gospodarstwie rolnym wskazując konkretne okresy, o których potwierdzenie wnioskuje oraz załączając kopie dokumentów, na podstawie których Organ miał, zdaniem Skarżącego, wydać wnioskowane zaświadczenie. Wójt Gminy zawiadomieniem znak SG.2423.4.2022 z dnia 15.02.2022 r., ponownie poinformował wnioskodawcę, iż Urząd Gminy nie dysponuje danymi niezbędnymi do wydania zaświadczenia potwierdzającego fakt pracy Skarżącego w indywidualnym gospodarstwie rolnym we wskazanych okresach. Wskazał przy tym, iż przed wydaniem informacji zweryfikowano posiadany zasób archiwalny, tj. książki meldunkowe z lat 1950-1974, rejestry mieszkańców 1952-2000, rejestry podatkowe, ewidencje i wykazy w tym zakresie – rejestr wymiarowy zobowiązania pieniężnego.

Po analizie akt sprawy oraz przepisów prawnych regulujących kwestie wliczenia okresów pracy w gospodarstwie rolnym do pracowniczego stażu pracy Komisja zważyła, co następuje:

Skarżący wniósł skargę na bezczynność Wójta Gminy Rawa Mazowiecka w sprawie wydania zaświadczenia potwierdzającego staż pracy Skarżącego w indywidualnym gospodarstwie rodziców, zarzucając że Organ nie ma podstaw prawnych do odmowy wydania zaświadczenia.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 1990 r. o wliczaniu okresów pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym do pracowniczego stażu pracy, na wniosek zainteresowanej osoby właściwy urząd gminy jest obowiązany stwierdzić, zgodnie z art. 1, okresy jej pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym, wydając stosowne zaświadczenie w celu przedłożenia w zakładzie pracy. Jeżeli organ, o którym mowa w ust. 1,

nie dysponuje dokumentami uzasadniającymi wydanie zaświadczenia o pracy zainteresowanej osoby w indywidualnym gospodarstwie rolnym, zawiadamia ją o tej okoliczności na piśmie.

Sekretarz Gminy Rawa Mazowiecka, działając z upoważnienia Wójta Gminy, w postanowieniu znak 5321/6/2021 wskazał, iż organ gminy nie posiada i nigdy nie posiadał żadnych rejestrów potwierdzających fakty pracy osób fizycznych w gospodarstwach rolnych. Następnie informacją znak 5321/6/2021/2022, zgodnie z zaleceniami SKO w Skierniewicach, Organ uzupełnił materiał dowodowy poprzez weryfikację dostępnych rejestrów meldunkowych. Na powtórny wniosek Skarżącego Organ w zawiadomieniu znak SG.2423.4.2022 wskazał, iż w prowadzonym postępowaniu zweryfikowano książki meldunkowe z lat 1950-1974, rejestry mieszkańców 1952-2000, rejestry podatkowe, ewidencje i wykazy w tym zakresie – rejestr wymiarowy zobowiązania pieniężnego, przy czym przeprowadzona weryfikacja nie potwierdziła okresów pracy Skarżącego w indywidualnym gospodarstwie rodziców. Organ gminy pouczył Skarżącego, iż załączone do wniosku dokumenty nie mogą prowadzić do wydania zaświadczenia zgodnego z żądaniem Strony.

Ustawodawca założył, że wydanie zaświadczenia musi znajdować swoje oparcie w znajdujących się do dyspozycji Urzędu Gminy dokumentach potwierdzających fakt pracy w gospodarstwie. Jeżeli takimi dokumentami gmina nie dysponuje, wówczas nie ma możliwości wydania zaświadczenia potwierdzającego okresy pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym, zaś gmina obowiązana jest zawiadomić o tym osobę zainteresowaną na piśmie, co Organ uczynił postanowieniem znak 5321/6/2021 oraz pismem znak 5321/6/2021/2022 i SG.2423.4.2022, czym wypełnił obowiązek ustawowy wynikający z art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 1990 r. o wliczaniu okresów pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym do pracowniczego stażu pracy.

Stosownie do art. 3 ust. 3 ustawy w przypadku braku odpowiednich dokumentów pozwalających na wydanie zaświadczenia możliwym jest udowodnienie okresów pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym zeznaniami co najmniej dwóch świadków zamieszkujących w tym czasie na terenie, na którym jest położone to gospodarstwo rolne. Zeznania świadków nie mogą stanowić podstawy do wydania zaświadczenia potwierdzającego okresy pracy w gospodarstwie rolnym, gdyż może to nastąpić wyłącznie na podstawie dokumentów (Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 28 kwietnia 2020 r. sygn. akt III SA/Łd 143/20). Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, że organ który jest właściwy do wydania zaświadczenia w oparciu o przepis art. 3 ust. 1 ustawy o wliczaniu okresów pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym do pracowniczego stażu pracy i art. 218 § 1 kpa nie prowadzi postępowania, o którym mowa w art. 3 ust. 3 tej ustawy. W tym zakresie właściwe są te organy, które rozstrzygają sprawę bądź w drodze decyzji, bądź orzekające we właściwym postępowaniu sądowym (Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 16 kwietnia 2013 r. sygn. akt III SA/Lu 873/12). Przyjmuje się, że dokumentami potwierdzającymi okresy pracy w gospodarstwie rolnym są księgi podatkowe, rejestry gruntowe, ewidencja wojskowa w której np. zaznaczony jest fakt odroczenia służby wojskowej w związku z prowadzeniem gospodarstwa rolnego, dokumentacja związana z ubezpieczeniem społecznym, majątkowym i osobowym oraz inne dokumenty znajdujące się w dyspozycji urzędu (Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 28 kwietnia 2020 r. sygn. akt III SA/Łd 143/20).

Wójt Gminy Rawa Mazowiecka dokonał weryfikacji pozostających w dyspozycji Urzędu Gminy rejestrów, ewidencji pod kątem posiadania żądanych przez Skarżącego danych. W zawiadomieniu znak SG.2423.4.2022 wskazano, że zweryfikowano dostępne ewidencje, które nie potwierdziły jednak okresów pracy Skarżącego w indywidualnym gospodarstwie rodziców.

Brak jest podstaw do wydania zaświadczenia opierającego się na oświadczeniu strony i zeznaniach świadków oraz danych doręczonych przez stronę zainteresowaną uzyskaniem zaświadczenia określonej treści, ponieważ rolą zaświadczenia jest tylko potwierdzenie określonych faktów lub okoliczności, a nie ich wykreowanie. Treść zaświadczenia jest zatem jedynie pochodną danych posiadanych przez urząd, ma w nich umocowanie i bez nich nie może powstać (Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 16 kwietnia 2013 r. sygn. akt III SA/Lu 873/12).

Skarżący w skardze zarzucił Wójtowi Gminy bezczynność. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 11 sierpnia 2021 r. (sygn. akt II SAB/Sz 65/21) wyjaśnił, iż bezczynność zachodzi wówczas, gdy w prawnie określonym terminie organ nie podjął żadnych czynności w sprawie lub gdy wprawdzie prowadził postępowanie lub też podejmował uzasadnione prawnie czynności, jednakże – mimo istnienia ustawowego obowiązku – nie zakończył postępowania wydaniem stosownego aktu lub nie podjęciem stosownej czynności. Z bezczynnością mamy do czynienia wówczas, gdy organ odmawia wydania aktu lub podjęcia czynności mimo istnienia w tym względzie ustawowego obowiązku.

Z udostępnionych akt sprawy wynika, iż Wójt Gminy Rawa Mazowiecka prowadził postępowanie wyjaśniające polegające na weryfikacji posiadanych rejestrów i ewidencji pod kątem potwierdzenia pracy Skarżącego w indywidualnym gospodarstwie rodziców. W wyniku prowadzonego postępowania trzykrotnie stwierdził, iż nie posiada danych pozwalających na wydanie zaświadczenia zgodnego z wnioskiem. Postanowienie o odmowie wydania zaświadczenia, co prawda zawierało lakoniczne, jednozdaniowe uzasadnienie odmowy wydania zaświadczenia, ale zostało ono rozbudowane, zgodnie z uwagami SKO, w informacji z dnia 14.01.2022 r. Informacja będąca odpowiedzią na powtórny wniosek Skarżącego zawierała obszerne uzasadnienie odmowy wydania zaświadczenia ze wskazaniem orzecznictwa w tym zakresie.

Mając na uwadze powyższe, Komisja stwierdziła, iż w analizowanym postępowaniu nie doszło do bezczynności organu albowiem Organ Gminy zweryfikował posiadane w zasobach ewidencje i rejestry. Za właściwe należy uznać niewydanie zaświadczenia w oparciu o zeznania świadków, albowiem wydanie zaświadczenia może nastąpić jedynie w oparciu o posiadane przez organ dokumenty. Niemożność wydania zaświadczenia przez Wójta Gminy Rawa Mazowiecka nie pozbawia Skarżącego prawa potwierdzenia zeznaniami świadków okresu pracy w gospodarstwie rolnym rodziców, przed organem właściwym w sprawie orzekania o jego uprawnieniach pracowniczych.

Po przeprowadzonym postępowaniu wyjaśniającym Komisja Skarg, wniosków i petycji jednogłośnie wydała opinię w formie uchwały, rekomendując Radzie Gminy uznanie skargi za bezzasadną.

Rada Gminy Rawa Mazowiecka po wysłuchaniu opinii Komisji skarg, wniosków i petycji oraz po przeanalizowaniu skargi i zebranych w sprawie materiałów, postanowiła uznać skargę za bezzasadną, z przyczyn wskazanych powyżej, dzieląc argumentację Komisji skarg, wniosków i petycji.

Zgodnie z treścią art. 239 kpa 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.