

Projekt

z dnia 30 października 2023 r.

Zatwierdzony przez

**UCHWAŁA NR
RADY GMINY W GALEWICACH**

z dnia 20 października 2023 r.

w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność Wójta

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 i art.18b ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.: poz. 572, poz. 1463 i poz. 1688), art. 223 § 1, art. 229 pkt 3, art. 237 § 1 i § 3 oraz art. 238 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz.775 i poz. 803) uchwała się, co następuje:

§ 1. Uznaje się Radę Gminy w Galewicach za organ niewłaściwy do rostrzygnięcia skargi z dnia 6 października 2023 roku wniesionej przez dyrektora Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Galewicach wskazując, że sprawa jest przedmiotem postępowania sądowego.

§ 2. Zobowiązuje się Przewodniczącego Rady Gminy w Galewicach do poinformowania Skarżącego o sposobie załatwienia skargi poprzez doręczenie odpisu uchwały.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Dyrektor Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Galewicach na sesji Rady Gminy w Galewicach w dniu 6 października 2023 roku przekazała Radzie Gminy w Galewicach skargę na działalność Wójta Gminy Galewice.

Zgodnie z art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 775 z późn. zm.) zwanej dalej K.p.a. organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności wójta jest rada gminy.

Przedmiot skargi tj. "Bezprawne działanie Wójta i naruszenie interesów skarżącego w postaci obniżenia dodatku funkcyjnego dyrektora Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Galewicach z 42% do 30% oraz nie przyznanie dodatku motywacyjnego" podlega trybowi postępowania sądowego zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483, z późn. zm.) definiującym zasadę praworządności, czyli działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa.

Zgodnie z art. 227 K.p.a. 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 załatwianie spraw. Niniejszy przepis nie definiuje pojęcia skargi i pozostawia otwartym katalog działań organów i ich pracowników, których działania mogą stanowić podstawę skargi. Instytucja skargi (jak również petycji i wniosku) stanowi wyraz tzw. *actio popularis* tj. środka procesowego o charakterze powszechnym, z którego ma prawo korzystać bardzo szeroki krąg osób (por. Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, pod red. R. Kędziory, Warszawa 2011, s. 948). Zgodnie ze stanowiskiem piśmiennictwa prawniczego, ze skargą w rozumieniu przepisów Działu VIII K.p.a. mamy do czynienia, gdy spełnione są dwa wymogi: nie jest innym środkiem prawnym przewidzianym w K.p.a. a także innych przepisach postępowania (zarówno administracyjnego jak i sądowego) oraz zawiera zarzut nieprawidłowej działalności organu lub pracownika. Skarga dotyczy tym samym działań organów lub ich pracowników, które miały miejsce w przeszłości, przed jej wniesieniem, natomiast wniosek dotyczy możliwych przyszłych działań organów.

Dokonanie właściwej klasyfikacji danego zagadnienia jako skargi lub innego środka prawnego jest kluczowym działaniem organu, warunkującym zgodność z prawem kolejnych działań w sprawie. Zgodnie z zasadą jednorodności proceduralnej wykluczona jest bowiem możliwość wykorzystywania różnych procedur jednocześnie lub kolejno w tej samej sprawie. Niniejszą zasadę ucieleśniają unormowania art. 233-235 K.p.a., które określają zasadę wszczęcia postępowania w przypadku złożenia skargi przez stronę (art. 233), rozpatrywanie skargi w sprawie, w której toczy się postępowanie administracyjne (art. 234) oraz zagadnienie złożenia skargi w sprawie, w której wydano decyzję ostateczną (art. 235). Zgodnie ze stanowiskiem doktryny prawa, w przypadku postępowania skargowego zasada jednorodności proceduralnej oznacza, że: "postępowanie skargowe może zostać wszczęte tylko wtedy, kiedy skarżący nie jest stroną postępowania administracyjnego ogólnego lub szczególnego, a przedmiotem skargi nie są sprawy załatwiane w drodze decyzji administracyjnej. Taka sama zasada obowiązuje w przypadku innych postępowań, np. sądowych. Inaczej mówiąc, gdy przedmiotem skargi jest sprawa, która zgodnie z prawem jest załatwiana w formach procesowych pełnych, a więc w postępowaniu administracyjnym, w postępowaniu sądowym, to załatwiana jest ona w tych postępowaniach z udziałem stron i nie może w tych przypadkach dojść do wszczęcia postępowania skargowego. Analiza dalszych przepisów K.p.a., w tym przepisów art. 233, 234 oraz 235, prowadzi do wniosku, że czynności postępowania skargowego nie mogą zastępować regularnej procedury sądowej, administracyjnej, uwalniać od ich wymagań i rygorów, nie mogą podważać trwałości orzeczeń sądowych czy decyzji administracyjnych. Właśnie w ten sposób realizowana jest tzw. zasada jednorodności proceduralnej, która powinna być przestrzegana przez organy rozpatrujące skargi. Niedopuszczalne bowiem jest zajęcie się przez organ kolegialny gminy, powiatu czy województwa skargą, która dotyczy sprawy, która została rozstrzygnięta lub jest rozstrzygana w drodze decyzji administracyjnej(...) w przypadku, kiedy z treści uchwały bądź uzasadnienia do niej wynika fakt, iż rada (sejmik) rozpatrzyła skargę, do której rozpatrzenia nie była właściwa, organ nadzoru powinien wyeliminować taką uchwałę z obrotu prawnego jako podjętą z istotnym naruszeniem prawa" (cytat za: T. Lewandowski, Rozpatrywanie skarg przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, Lex 151040).

Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, że postępowanie skargowe jako odrębny rodzaj postępowania zostanie uruchomione, gdy skarga nie daje podstaw do żądania wszczęcia postępowania administracyjnego ogólnego lub szczególnego a także nie może stanowić podstawy wniesienia powództwa lub wniosku czy skargi

zmierzających do wszczęcia postępowania sądowego (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 kwietnia 2010 r., sygn. akt VII SAB/Wa 13/10, źródło: orzeczenia.nsa.gov.pl).

Zgodnie z brzmieniem art. 223 § 1 K.p.a.: organy państwowe, organy samorządu terytorialnego i inne organy samorządowe oraz organy organizacji społecznych – rozpatrują oraz załatwiają skargi i wnioski w ramach swojej właściwości. Powyższe unormowanie wprowadza zasadę poszanowania przez organy swojej właściwości do rozpatrywania i załatwiania skarg. Zawiera ono również zakaz rozpatrywania przez organy w postępowaniu skargowym środków prawnych nie spełniających wymogów skargi. Unormowanie art. 223 K.p.a. znajduje swój wyraz w kolejnych przepisach K.p.a., w tym w art. 231, formułującym obowiązek przekazania skargi organowi właściwemu lub wskazania właściwego organu. Art. 228 K.p.a. normuje, że: skargi składa się do organów właściwych do ich rozpatrzenia. Art. 229 K.p.a. wskazuje ogólną właściwość w zakresie rozpatrywania skarg przez organy administracji publicznej. Zgodnie z jego brzmieniem organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub właściwości wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem spraw należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, jest rada gminy (art. 229 pkt 3). W artykule 229 wprowadzono jednak generalną klauzulę: jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrzenia skarg. Powyższe unormowanie formułuje generalną regułę ustalania właściwości organów na zasadzie pierwszeństwa przepisów szczególnych. Dopiero w sytuacji braku takich przepisów, właściwość organów rozpatruje się na podstawie unormowań art. 229 K.p.a.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że organy te mogą działać tylko na podstawie i w granicach wyznaczonych im przez normy prawne określające ich kompetencje, zadania i tryb postępowania. O ile jednostka ma swobodę działania zgodnie z zasadą, że co nie jest wyraźnie zabronione przez prawo jest dozwolone, to organy władzy publicznej mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia (por. W. Skrzydło, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Lex 2013).

Dokonana przez Radę Gminy w Galewicach ocena prawidłowości wywiązania się z obowiązku wypłaty wynagrodzenia w stosownej wysokości dyrektorowi gminnej jednostki organizacyjnej w ramach postępowania skargowego stanowiłaby nieuprawnione wkroczenie w kompetencje sądu pracy i naruszenie konstytucyjnej zasady legalizmu. Zagadnienie wynagrodzenia za wykonaną pracę określa bowiem Dział III ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz.1465). W przedmiotowej sprawie skarga może stanowić podstawę wniesienia powództwa do sądu pracy, stosownie do regulacji zawartych w art. 459-477⁷ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 1550 z późn. zm.) oraz Kodeksu pracy (art. 262 w zw. z art. 94³).

Rada Gminy w Galewicach, jak każdy organ władzy publicznej, zobligowana jest do działania uchwałodawczego jedynie w granicach wyznaczonych przepisami prawa, nie przekraczając własnych ustawowych uprawnień.

W wyniku podjętych czynności wyjaśniających przez Komisję Skarg, Wniosków i Petycji Rady Gminy w Galewicach na posiedzeniu komisji w dniu 26 października 2023 roku ustalono, że przed Sądem Rejonowym w Wieluniu IV Wydział Pracy toczy się przeciwko Zespołowi Szkolno-Przedszkolnemu w Galewicach postępowanie sądowe sygnatura akt IV P 58/23 o uznanie za bezskuteczne wypowiedzenia warunków płacy wniesione z powództwa dyrektora Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Galewicach a przedmiot postępowania sądowego obejmuje uznanie za bezskuteczne wypowiedzenie dyrektorowi warunków płacy i przywrócenie do pracy na dotychczasowych warunkach i pokrywa się z przedmiotem złożonej przez stronę skargi.

Mając na uwadze powyższe Komisja Skarg, Wniosków i Petycji Rady Gminy w Galewicach zarekomendowała Radzie Gminy w Galewicach odstąpienie od zajęcia stanowiska w przedmiocie objętym skargą.

W związku z powyższym podjęcie niniejszej uchwały jest zasadne.