



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, dnia 26 lutego 2015 r.

LEX-O.4131.7.2015.AD

Rada Gminy w Broku
Plac Kościelny 6
07-306 Brok

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr IV/21/2015 Rady Gminy w Broku z dnia 21 stycznia 2015 r. w sprawie rozpatrzenia skargi p. J. G. na działania Dyrektora Zespołu Publicznych Placówek Oświatowych w Broku p. B. W.

Uzasadnienie

W dniu 21 stycznia 2015 r. Rada Gminy w Broku podjęła uchwałę Nr IV/21/2015 w sprawie rozpatrzenia skargi p. J. G. na działania Dyrektora Zespołu Publicznych Placówek Oświatowych w Broku p. B. W.

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu jako organowi nadzoru w dniu 29 stycznia 2015 r.

Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy w Broku uznała skargę na działania Dyrektora Zespołu Publicznych Placówek Oświatowych w Broku – p. B.W. za zasadną z przyczyn określonych w uzasadnieniu stanowiącym załącznik do uchwały.

Zarzuty zawarte w skardze dotyczyły niewydania nauczycielowi - p. J. G. przez Dyrektora ZPPO świadectwa pracy w przepisany terminie.

W ocenie Wojewody Mazowieckiego Rada Gminy w Broku podejmując uchwałę Nr IV/21/2015 przekroczyła zakres swoich kompetencji, czym w istotny sposób naruszyła art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 223, art. 229 pkt 3 i art. 231 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013, poz. 267 ze zm.) - dalej: *k.p.a.*

Zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, iż 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).

Zdaniem organu nadzoru, Rada Gminy w Broku, dokonując ustaleń i oceny w zakresie terminowości wydania świadectwa pracy nauczycielowi - p. J.G. przez dyrektora ZPPO w Broku wkroczyła w kompetencje zastrzeżone dla sądu pracy a tym samym istotnie naruszyła ww. konstytucyjną zasadę legalizmu.

Odnosząc się do przedmiotu skargi i zakresu postępowania skargowego w rozumieniu przepisów działu VIII *k.p.a.* wskazać należy, że skarga jest rodzajem środka prawnego o charakterze *actio popularis*. Jej zakres przedmiotowy jest bardzo szeroki, o czym świadczy regulacja zawarta w art. 227 *k.p.a.* Użyty w niej zwrot „w szczególności” wskazuje, iż ma ona charakter otwarty a wyliczenie przedmiotu skargi jest jedynie przykładowe. Zgodnie z ugruntowanym w doktrynie prawa administracyjnego poglądem, skargę w rozumieniu *k.p.a.* charakteryzują dwa warunki. Po pierwsze nie posiada ona cech środka prawnego uregulowanego w *k.p.a.* lub procedurach szczególnych, po drugie zawiera zarzut wadliwej działalności organu lub jego pracownika (por. J. Starościk (w:) E. Iserzon, J. Starościk, Komentarz, 1964, s. 241).

Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, iż 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 (zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 kwietnia 2010 r., sygn. akt VII SAB/Wa 13/10 opubl. w CBOSA, orzeczenia.nsa.gov.pl).

Nie ulega wątpliwości, iż w przedmiotowej sprawie, skarga rozpatrzona uchwałą Nr IV/21/2015 może stanowić podstawę wniesienia powództwa do sądu pracy, stosownie do regulacji zawartych w Kodeksie postępowania cywilnego (art. 459-477⁷), Kodeksie pracy (art. 262 w zw. z art. 99) i art. 91c ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2014 r. poz. 191) odsyłającym w zakresie spraw wynikających ze stosunku pracy, nieuregulowanych przepisami tej ustawy, do Kodeksu pracy.

W świetle powyższego uznać należy, iż Rada Gminy Brok uruchamiając jednoinstancyjne postępowanie skargowe i uznając się za organ właściwy do jego przeprowadzenia w sprawie, do której załatwienia nie miała kompetencji, w sposób istotny naruszyła przepisy art. 223 § 1, art. 229 pkt 3 i art. 231 *k.p.a.*

Zgodnie z 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. Z powyższego przepisu wynika obowiązek przestrzegania przez organ swojej właściwości z urzędu i rozpatrywania skarg tylko w zakresie posiadanych kompetencji.

Artykuł 229 pkt 3 *k.p.a.* stanowi, iż jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, jest organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2 (czyli spraw należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej) – rada gminy. Właściwym organem do rozpatrzenia skargi na kierownika jednostki organizacyjnej (w niniejszej sprawie – dyrektora ZPPO), jest co do zasady Rada Gminy, pod warunkiem wszak, że owa skarga nie posiada cech innego środka prawnego, który blokuje uruchomienie postępowania skargowego w trybie przepisów działu VIII *k.p.a.*

Stosownie do art. 231 *k.p.a.*, jeżeli organ, który otrzymał skargę nie jest właściwy do jej rozpatrzenia, obowiązany jest niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni, przekazać ją właściwemu organowi, zawiadamiając równocześnie o tym skarżącego, albo wskazać mu właściwy organ. Rada Gminy w Broku podejmując uchwałę Nr IV/21/2015 i samodzielnie rozstrzygając kwestie nie leżące w jej gestii, nie wypełniła obowiązku wynikającego z powołanego przepisu, przez co w istotny sposób go naruszyła.

Podsumowując, jeszcze raz należy podkreślić, iż Rada Gminy, jak każdy organ władzy publicznej, zobligowana jest do działania uchwałodawczego jedynie w granicach wyznaczonych przepisami prawa. Tymczasem w przedmiotowej sprawie przekroczyła te uprawnienia. Takie działanie musiało zostać zakwalifikowane przez organ nadzoru jako istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały Nr IV/21/2015.

Mając na uwadze opisany powyżej stan faktyczny i prawny organ nadzoru orzekł jak w sentencji.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy *o samorządzie gminnym* stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

WOJEWODA MAZOWIECKI
Jacek Kozłowski

Otrzymują:

- 1) Adresat
- 2) a/a