



## WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, dnia 6 maja 2015 r.

LEX-O.4131.18.2015.LP

**Rada Miejska w Chorzelach**  
**ul. Stanisława Komosińskiego 1**  
**06-330 Chorzele**

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

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

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Rady Miejskiej w Chorzelach Nr 43/VI/15 z dnia 30 marca 2015 r. w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność Dyrektora Zespołu Szkół w Zaręczach.

### **Uzasadnienie**

W dniu 30 marca 2015 r. Rada Miejska w Chorzelach podjęła uchwałę Nr 43/VI/15 w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność Dyrektora Zespołu Szkół w Zaręczach.

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu jako organowi nadzoru w dniu 7 kwietnia 2015 r. Jako podstawę prawną uchwały Rada Miasta wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) oraz art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2013 r. poz. 267 ze zm., dalej – *K.p.a.*).

Pismem z dnia 16 kwietnia 2015 r. Wojewoda Mazowiecki działając jako organ nadzoru nad działalnością gminną wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr 43/VI/15, o czym zawiadomił Radę Miejską w Chorzelach. Pismem z dnia 22 kwietnia 2015 r. Przewodniczący Rady Miejskiej w Chorzelach skierował do Wojewody Mazowieckiego stanowisko zawierające stwierdzenie, że przypisanie niniejszej uchwale sprzeczności z prawem jest niezasadne i pozbawione podstaw, przedstawiając argumenty przemawiające za taką oceną.

Uchwałą Nr 43/VI/15 Rada Miejska w Chorzelach uznała za bezzasadną skargę na działalność Dyrektora Zespołu Szkół w Zaręczach wniesioną przez Panią E. P. Zgodnie z brzmieniem uzasadnienia do niniejszej uchwały zarzut dotyczył *niewłaściwego wypłacenia wynagrodzenia za urlop wypoczynkowy za rok szkolny 2013/2014, gdzie przy wyliczeniu tego wynagrodzenia zdaniem skarżącej nie został uwzględniony dodatek motywacyjny, jak również 1/12 dodatku uzupełniającego wypłacanego na podstawie artykułu 30 Karty Nauczyciela.* Opisane powyżej zarzuty zostały zbadane przez Komisję Rewizyjną, która dokonała analizy



stanu prawnego oraz zapoznała się z wyjaśnieniami pracownika do spraw rachunkowości oświatowej Urzędu Miasta i Gminy w Chorzelałach oraz ze stanowiskiem radcy prawnego. Zgodnie z brzmieniem uzasadnienia do niniejszej uchwały: *Komisja ustaliła, że decyzją Dyrektora Zespołu Szkół w Zarębach za okres od 1 stycznia 2014 r. do 30 czerwca 2014r. Pani E. P. został przyznany dodatek motywacyjny i w okresie tym został on wypłacony skarżącej. Dodatek ten jest przyznawany fakultatywnie i zależy od decyzji Dyrektora pałcówki, który nie zdecydował się na przyznanie go Pani E. P. po 30 czerwca 2014r. i w związku z tym nie mógł być jej wypłacony za dalszy okres pracy to jest okres wakacji, a co za tym idzie doliczony do wynagrodzenia za czas przebywania na urlopie. [...] W związku z powyższym Komisja Rewizyjna Rady Miejskiej w Chorzelałach stwierdził, że działania Dyrektora Zespołu Szkół w Zarębach w zakresie wypłacania wynagrodzenia za urlop wypoczynkowy za rok szkolny 2013/2014 Pani E. P. były prawidłowe.*

W ocenie Wojewody Mazowieckiego opisane powyżej okoliczności sprawy mieszczą się w zakresie zagadnień dotyczących stosunku pracy, do którego odnoszą się unormowania art. 22 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. *Kodeks pracy* (Dz. U. z 2014 r. poz. 1502 ze zm.) w brzmieniu: *Przez nawiązanie stosunku pracy pracownik zobowiązuje się do wykonywania pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę, a pracodawca – do zatrudniania pracownika za wynagrodzeniem.* Zdaniem organu nadzoru rozpatrywanie przez Radę Miejską w Chorzelałach zarzuty mogą stanowić podstawę wniesienia powództwa do sądu pracy, stosownie do regulacji zawartych w ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. *Kodeks postępowania cywilnego* (Dz. U. z 2014 r., poz. 101 ze zm.) (art. 459-477<sup>7</sup>), w *Kodeksie pracy* (art. 262) i art. 91c ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. *Karta Nauczyciela* (Dz. U. z 2014 r. poz. 191).

Art. 227 *K.p.a.* stwierdza, że: *przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie 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 (*Kodeks...*, s. 954, 975).

Dokonanie właściwej klasyfikacji danego zagadnienia jako skargi lub innego środka prawnego jest pierwszym a zarazem 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 postępowania 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 kodeksu postępowania administracyjnego, w tym przepisów art. 233, 234 oraz 235 k.p.a., 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 jednotorowości 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. Uważam, że 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, 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, w ocenie Wojewody Mazowieckiego, 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. (za: *Kodeks...*, s. 958).

W przypadku sklasyfikowania danego środka prawnego jako skargi oraz wyboru odpowiedniego organu administracji właściwego do przeprowadzenia postępowania skargowego następuje etap rozpatrzenia skargi a następnie załatwienia skargi, o którym mowa w art. 223 oraz 232 K.p.a. Według piśmiennictwa prawniczego: *rozpatrzenie stanowi przy tym taki zespół czynności przygotowawczych, które zmierzają do ustalenia treści i przedmiotu*



skargi oraz przygotowania materiału niezbędnego do załatwienia skargi (por. J. Lang, *Struktura prawna skargi w prawie administracyjnym*, Wrocław 1972, s. 143-144). Tych czynności nie można przekazywać w ramach art. 232. Przekazane może być natomiast załatwienie skargi, tj. jej rozstrzygnięcie, wydanie poleceń lub podjęcie innych stosownych środków, usunięcie stwierdzonych uchybień i w miarę możliwości przyczyn ich powstawania oraz zawiadomienie w sposób wyczerpujący skarżącego o wynikach załatwienia (M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. Kodeks postępowania administracyjnego*, Lex 2015). Zgodnie z poglądem ugruntowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych, tryb skargowy 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 (postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 6 października 2008 r., sygn. akt IV SA/Gl 640/08, orzeczenia.nsa.gov.pl). Zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi, o którym mowa w art. 238 *K.p.a.*, kończy postępowanie skargowe i posiada charakter czynności materialno-technicznej co oznacza, że nie ma przymiotu aktu administracyjnego. Wspomniany powyżej artykuł zdanie drugie stwierdza, że: *zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi powinno zawierać ponadto uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o treści art. 239.*

Art. 239 § 1 normuje, że: *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.* W ocenie Wojewody Mazowieckiego cytowany powyżej przepis *in principio* formułuje normę wedle której uznanie skargi za bezzasadną jest możliwe jedynie w przypadku rozpatrzenia jej przez właściwy organ. Uznanie skargi za bezzasadną nie może objąć tym samym innych form odmownego załatwienia skargi, które nie polegają na rozpatrzeniu skargi, w tym zwrotu skargi skarżącemu, przekazania skargi zgodnie z właściwością, odrzucenia skargi, pozostawienia bez rozpatrzenia (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 20 marca 2013 r. II SA/Sz 1313/12, orzeczenia.nsa.gov.pl).

W świetle powyższego uznać należy, iż Rada Miejska w Chorzeliach uruchamiając jednoinstancyjne postępowanie skargowe w niniejszej sprawie 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, oraz art. 229 pkt 3 *K.p.a.*

Zgodnie z art. 7 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) 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).

Stosownie do art. 171 ust. 1 *Konstytucji* oraz art. 85 ustawy o samorządzie gminnym nadzór nad samorządem terytorialnym opiera się na kryterium zgodności z prawem. Art. 86 ustawy o samorządzie gminnym stwierdza, że organem nadzoru jest Prezes Rady Ministrów, wojewoda, a w zakresie spraw finansowych regionalna izba obrachunkowa. Art. 3 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej

w województwie (Dz. U. Nr 31, poz. 206 ze zm.) normuje, że wojewoda jest organem nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków pod względem legalności. Art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdza: *Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia.* Z kolei art. 91 ust. 4 normuje, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Zgodnie z brzmieniem art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Biorąc pod uwagę opisane powyżej okoliczności faktyczne i prawne Wojewoda Mazowiecki stwierdza, że uchwała Rady Miejskiej w Chorzelach Nr 43/VI/15 narusza prawo w sposób istotny i jako sprzeczna z prawem jest nieważna.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia wnoszona za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem jego doręczenia.

Otrzymują:

- 1) Adresat
- 2) a/a

WOJEWODA MAZOWIECKI

  
Jacek Kozłowski