

**UCHWAŁA NR XXV.169.2020
RADY GMINY ZAGRODNO**

z dnia 27 sierpnia 2020 r.

w sprawie uznania się za niewłaściwą do rozpatrzenia i załatwienia skargi

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. 2020, poz. 713) oraz art. 229 pkt 3 i art. 231 ustawy z dnia 14 czerwca 1969 roku Kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz. U. 2020, poz. 256), Rada Gminy Zagrodno uchwala, co następuje.

§ 1. Po zapoznaniu się ze skargami złożonymi przez Panią Małgorzatę Szewczyk na działania Wójta Gminy Zagrodno, stwierdza się niewłaściwość Rady Gminy Zagrodno do rozpatrzenia i załatwienia tych skarg.

§ 2. Zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

§ 3. Uchwała wraz z załącznikiem podlega przekazaniu Skarżącej.

§ 4. Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Rady Gminy Zagrodno.

§ 5. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Gminy


Walenty Luszniowski

Załącznik do uchwały Nr XXV.169.2020

Rady Gminy Zagrodno

z dnia 27 sierpnia 2020 r.

Pani Małgorzata Szewczyk złożyła trzy skargi na działania Wójta Gminy Zagrodno. Rada Gminy Zagrodno po zapoznaniu się z opinią Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady Gminy Zagrodno. Po wnikliwej analizie skarg pani Małgorzaty Szewczyk na działania Wójta Gminy Zagrodno w zakresie wydanych przez organ wykonawczy zarządzeń:

·zarządzenia z dnia 21.05.2020 r., nr 0050.45.2020 w sprawie powierzenia Pani Bożenie Sienkiewicz pełnienia obowiązków Dyrektora Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Zagrodnie,

·zarządzenia z dnia 08.07.2020 r., nr 0050.76.2020 w sprawie przeprowadzenia kontroli w Zespole Szkolno-Przedszkolnym w Zagrodnie,

uznaje się za niewłaściwą do rozpatrzenia i załatwienia wywiedzionych przez skarżącą skarg i wnioskuje do Rady Gminy o podjęcie uchwały w sprawie stwierdzenia niewłaściwości Rady Gminy Zagrodno do rozpatrzenia i załatwienia złożonych skarg.

Uzasadnienie.

Stan faktyczny.

Pani Małgorzata Szewczyk złożyła w dniu 16 lipca 2020 roku (data sporządzenia 14.07.2020 r.) skargę na działania Wójta Gminy Zagrodno, a następnie w dniu 22 lipca 2020 roku, kolejne dwie skargi, (data sporządzenia odpowiednio w dniu 15 i 17 lipca 2020 r.) również na działania Wójta Gminy Zagrodno w zakresie w jakim, w ocenie skarżącej, zostało zarządzeniami naruszone prawo. W przypadku skargi z dnia 14 lipca 2020 roku wskazała, że działania Wójta „mogą być uznane za czyn mający znamiona niedopełnienia obowiązków na szkodę interesu publicznego, o którym mowa w art. 231 § 1 kodeksu karnego.

Rada Gminy Zagrodno akceptuje stanowisko Komisji Skarg, Wniosków i Petycji w przedmiocie połączenia wywiedzionych przez skarżącą skarg do wspólnego rozpoznania z uwagi, że wszystkie one dotyczą zarządzeń wydanych przez Wójta Gminy w zakresie w jakim odnoszą się one do sytuacji skarżącej, Pani Małgorzaty Szewczyk.

Przechodząc do analizy skargi z dnia 14 lipca 2020 roku kierowanej w przedmiocie, cyt. „ ... na przewlekłość działania organu – Wójta Gminy Zagrodno Karoliny Bardowskiej i niedopełnienie obowiązku uchylenia zarządzenia 0050.45.2020 Wójta Gminy Zagrodno z dnia 21 maja 2020 roku, w sprawie powierzenia Pani Bożenie Sienkiewicz pełnienia obowiązków dyrektora Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Zagrodnie, mimo wydanego rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Dolnośląskiego z dnia 02.07.2020 r., stwierdzającego nieważność i wstrzymującego wykonalność na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym zarządzenia nr 0050.44.2020 Wójta Gminy Zagrodno z dnia 21 maja 2020 r., w sprawie odwołania skarżącej Małgorzaty Szewczyk ze stanowiska dyrektora Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Zagrodnie, w trakcie roku szkolnego bez wypowiedzenia z rażącym naruszeniem prawa”.

W treści skargi, skarżąca podaje, że brak decyzji o uchyleniu przedmiotowego zarządzenia z dnia 21 maja 2020 roku, nr 0050.45.2020, może być uznane za celowe działanie Wójta, cyt. „bo odbiega od przypadku uchylenia przez Wójta Gminy Zagrodno zarządzenia 0050.65.2020 z dnia 26 czerwca 2020 roku w sprawie ogłoszenia konkursu na stanowisko dyrektora Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Zagrodnie, zarządzeniem 0050.77.2020 z dnia 9 lipca 2020 r., w sprawie odwołania konkursu na stanowisko dyrektora Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Zagrodnie”. Skarżąca podnosi, że jest to sytuacja kuriozalna, tym bardziej, że oba w/w zarządzenia były wydane bez podstawy prawnej.

W uzasadnieniu tej skargi skarżąca przywołuje obszernie fragmenty rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Dolnośląskiego z dnia 2 lipca 2020 roku. Ponadto uważa, że działania i zaniechania Wójta Gminy Zagrodno mogą nosić znamiona działań na szkodę interesu publicznego, na szkodę Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Zagrodnie, łamania kodeksu pracy, ograniczenia swobody wypowiedzi, naruszenie art. 7 Konstytucji, łamanie Praw Człowieka, Praw Dziecka, Praw autorskich, argumentując szeroko swe, w tym zakresie stanowisko. Skarżąca podnosi, że była dyskryminowana, poddawana mobbingowi, zastraszana. Kwestionuje prawidłowość zakupu laptopów na potrzeby zdalnego nauczania w szkole. Końcowo, skarżąca uważa, że cyt. „... działania Wójta wysoce destabilizują funkcjonowanie

placówki i działają na szkodę interesu publicznego oraz wskazują na przekroczenie uprawnień Wójta”. Dodatkowo do skargi, skarżąca dołącza pismo kierowane do Wójta Gminy Zagrodno, w którym wyzywa do zaprzestania m.in. łamania praw konstytucyjnych, pracowniczych i obywatelskich.

Z kolei druga skarga-wniosek, wywiedziona przez skarżącą dnia 15 lipca 2020 roku (data wpływu do Urzędu 22.07.2020 r.) w sprawie, cyt. „ ... na wydanie z rażącym naruszeniem prawa zarządzenia Wójta Gminy Zagrodno z dnia 21-05-2020 roku, nr 0050.45.2020 w sprawie powierzenia Pani Bożenie Sienkiewicz pełnienia obowiązków Dyrektora Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Zagrodnie, a także bezczynności w zakresie unieważnienia ww. zarządzenia”, zawiera zarzuty naruszenia aktem wyżej opisanym, prawa materialnego, tj. art. 63 ust. 13 ustawy Prawo oświatowe, polegające cyt. „ ... na przyjęciu, że zachodzą przesłanki do powierzenia obowiązków dyrektora, podczas gdy kadencja dyrektora nie została zakończona, a stanowisko dyrektora jest nadal obsadzone przez poprzedniego dyrektora, uruchomienie procesu zmierzającego do wyłonienia nowego kandydata poprzez powierzenie obowiązków zgodnie z dyspozycją ww. artykułu, uznać należy za niezgodne z przepisami w obowiązujących przepisach ustawy Prawo oświatowe”. Skarżąca, dalej zarzuca cyt. „ ... bezczynność w zakresie unieważnienia ww. zarządzenia po otrzymaniu rozstrzygnięcia nadzorczego z dnia 02.07.2020 r., o stwierdzeniu nieważności i wstrzymaniu wykonania zarządzenia Wójta Gminy Zagrodno z dnia 21-05-2020 roku, nr 005044.2020 r. w sprawie odwołania Pani Małgorzaty Szewczyk ze stanowiska dyrektora Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Zagrodnie”. W uzasadnieniu skargi, skarżąca przywołuje także rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego zapadłe w jej sprawie, podnosi, że brak uchylecia przedmiotowego zarządzenia powoduje ogromny chaos organizacyjny i podnosi, że niedopuszczalne jest w jej ocenie utrudnianie dyrektorowi w kierowaniu placówką poprzez nieracjonalne zachowania, mające tak ważne dla interesu publicznego skutki.

Skarżąca wnioskuje do Rady Gminy Zagrodno cyt. „ ... o nakazanie i wezwanie organu do natychmiastowego usunięcia z obiegu prawnego ww. dokumentu, wydanego z naruszeniem prawa”.

Trzecią skargę, skarżąca złożyła w dniu 17 lipca 2020 roku (data wpływu do UG 22.07.2020 r.) w zakresie cyt. „ ... działania z naruszeniem prawa w związku z wydaniem zarządzenia Wójta Gminy Zagrodno z dnia 08-07-2020 roku, nr 0050.76.2020, w sprawie przeprowadzenia kontroli w Zespole Szkolno-Przedszkolnym w Zagrodnie od dnia 09.07.2020 do dnia 15.07.2020 r.”. W treści jej uzasadnienia skarżąca skierowała wobec Wójta Gminy Zagrodno zarzuty naruszenia „art. 57 i 58 ustawy prawo oświatowe oraz art. 7 Konstytucji RP”. Podniosła, że „organ prowadzący szkołę lub placówkę sprawuje nadzór nad jej działalnością w zakresie spraw finansowych i administracyjnych, z uwzględnieniem odrębnych przepisów. W zakresie wymienionym w ust. 1 nadzorowi podlega w szczególności prawidłowość dysponowania przyznanymi szkole lub placówce środkami budżetowymi oraz pozyskanymi przez szkołę lub placówkę środkami pochodzącymi z innych źródeł, a także gospodarowanie mieniem; przestrzeganie obowiązujących przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy pracowników i uczniów oraz przestrzeganie przepisów dotyczących organizacji pracy szkoły i placówki”. Podniosła, że cyt. „ ... wskazywanie w przywołanym zarządzeniu, w zakresie czynności kontrolnych przestrzeganie przepisów prawa pracy nie mieści się w dyspozycji ww. przepisu. Zgodnie z art. 58 Prawo oświatowe zd. 1: Organ prowadzący szkołę lub placówkę, a w zakresie działalności dydaktyczno-wychowawczej i opiekuńczej również organ sprawujący nadzór pedagogiczny, mogą ingerować w działalność szkoły lub placówki wyłącznie w zakresie i na zasadach określonych w ustawie”.

Skarżąca podnosi, że dotychczas przeprowadzone kontrole nie wykazały żadnych nieprawidłowości, a w jej ocenie kolejna kontrola jest nieuzasadniona i zdestabilizuje pracę placówki. Podnosi, że na bazie niniejszego zarządzenia do dnia złożenia skargi, nie zostały podjęte żadne czynności opisane w przedmiotowym zarządzeniu. Wskazuje także, że Wójt wręczyła jej polecenie służbowe polegające na powstrzymaniu się od obowiązków służbowych, „celem uniknięcia ewentualnego oddziaływania pani na podejmowane czynności kontrolne”. Skarżąca wskazuje, że takie polecenie służbowe nie znajduje podstaw prawnych. Skarżąca dalej podnosi, że w jej ocenie takie zachowanie Wójta Gminy cyt. „ ... może wyczerpywać znamiona przestępstwa pomówienia oraz narusza moje dobra osobiste. Jest również w moim przekonaniu jednym z elementów podejmowania wobec mnie działań mobbingu, o czym pisałam do Wójta w piśmie z dnia 05 lipca 2019 r., i 25 lipca 2019 r., na które do dnia dzisiejszego nie dostałam odpowiedzi (pisma były podane do wiadomości Rady Gminy Zagrodno)”. Skarżąca konsekwentnie stoi na stanowisku, że cyt. „ ... wykonanie zarządzenia może mieć daleko idące skutki w zakresie naruszenia danych osobowych, roszczeń kierowanych przez pracowników, są działaniami na szkodę interesu publicznego i należy rozważyć czy nie doszło do przekroczenia uprawnień”. Skarżąca podnosi, cyt. „ ... że ograniczono mi prawa do zarządzania placówką, kierowano do pracowników Zespołu polecenia służbowe pomimo, że

Wójt nie jest ich pracodawcą, przełożonym, zwierzchnikiem służbowym, nakazywanie im nie wpuszczanie mnie do placówki, nakazywanie mi opuszczenia miejsca pracy pod rygorem cytuję:” jak pani dyrektor nie opuści szkoły to ja to załatwię inaczej...”, polecenie wicedyrektorowi Bożenie Sienkiewicz kontroli mojej obecności w siedzibie szkoły (do której również Pani Sekretarz Gminy zakazała mi wstępu po wręczeniu mi skierowania na urlop wypoczynkowy podpisanego przez wójta), dezorganizacja funkcjonowania placówki poprzez pozostawianie w obiegu prawnym zarządzeń o powierzeniu pełnienia obowiązków dyrektora, kolejne nieuzasadnione kontrole, odmowa mi prawa uczestniczenia w kontroli, próba skierowania wicedyrektora na urlop wypoczynkowy w tym samym czasie co dyrektor- jest niezgodne z prawem, o czym zawiadomiłam stosowne organy”. Skarżąca podniosła, że pisemnie wnioskuje do Wójta Gminy Zagrodno o wycofanie z obiegu ww. zarządzenia, do czego nie doszło. Do skargi, skarżąca dołączyła wymienione w niej pisma jako załączniki.

Ocena prawna.

Zgodnie z art. 227 k.p.a. zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników może być przedmiotem skargi powszechnej. Skarga ta wnoszona jest w związku z już podjętym działaniem organu, ewentualnie w związku z brakiem takiego działania i ma na celu zwrócenie uwagi właściwym organom na wszelkie nieprawidłowości powstałe w wyniku takiego działania lub zaniechania.

Zauważyć należy co do zasady, że wniesiona skarga uruchamia jednoinstancyjne postępowanie administracyjne o charakterze uproszczonym, kończące się czynnością faktyczną – zawiadomieniem. Skarga jest odformalizowanym środkiem obrony i ochrony różnych interesów jednostki, które nie dają podstaw do żądania wszczęcia postępowania administracyjnego albo też nie mogą stanowić podstawy powództwa lub wniosku zmierzającego do wszczęcia postępowania sądowego. Skargi tego rodzaju są załatwione w samodzielnym jednoinstancyjnym postępowaniu uproszczonym, kończącym się czynnością materialno-techniczną zawiadomienia skarżącego o sposobie załatwienia sprawy”.(lex komentarz Dolnicki B.).

Podnieść należy, że skarżąca w każdej ze skarg kieruje wobec wydającego kwestionowane zarządzenia Wójta Gminy zarzuty, to naruszenia Konstytucji, kodeksu pracy, prawa oświatowego, kodeksu karnego, a w związku z nimi, łamanie praw człowieka, praw dziecka, praw autorskich, praw pracowniczych, a wszystkie je odnosi do aktów normatywnych, będących przejawem działalności organu wykonawczego przewidzianego ustawami ustrojowymi. Skarżąca podaje, że o naruszeniach poruszanych w treści skarg zawiadomiła odpowiednie organy.

Analiza przedłożonego materiału pozwala na stwierdzenie, że wszystkie wyżej wymienione i opisane skargi dotyczą aktów – zarządzeń, wydawanych przez Wójta Gminy Zagrodno w zakresie przypisanych mu ustawowych kompetencji. Dla przejrzystości sprawy należy wskazać, że zgodnie z wyrokiem NSA z 23 czerwca 2016 r. (sygn. II OSK 1272/16, LEX nr 2083393) zarządzenia są formą aktu władczego, jednostronnego – normatywnego (zarządzenie porządkowe), ogólnego – wewnętrznego (regulamin urzędu gminy) czy jednostkowo-konkretnego (np. dotyczącego zatrudniania lub zwalniania kierowników gminnych jednostek organizacyjnych). W wyroku NSA z 29 czerwca 2017 r. (sygn. I OSK 2828/16, LEX nr 2338476) stwierdzono, że zarządzenia są prawną formą realizacji kompetencji wójta jako organu wykonawczego gminy, choć nie są jedyną formą działania wójta, który wydaje także decyzje, postanowienia, działa w formach cywilnoprawnych oraz materialno-technicznych. W sytuacji, gdy wola organu gminy ma formę prawną władczego aktu opartego na przepisach prawa administracyjnego, to niezależnie od charakteru kształtowanych stosunków prawnych i ich skutków - **ten akt podlega nadzorowi administracyjnemu.** (lex komentarz, Jaśkowska M.).

Skoro zarządzenia są prawną formą realizacji kompetencji wójta jako organu wykonawczego gminy, to z mocy prawa podlegają kontroli. 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, w trybie określonym w art. 90 u.s.g. W tym przypadku organem nadzoru jest wojewoda, a w sprawach finansowych – regionalna izba obrachunkowa.

Przechodząc na grunt niniejszej sprawy stwierdzić należy, że analiza złożonych do Rady Gminy trzech skarg, tak naprawdę kierowanych wobec uregulowań zarządzeń Wójta Gminy, pozwala na wysunięcie wniosków, że Rada Gminy nie jest organem właściwym do ich rozpatrzenia, albowiem jest to **kompetencja Wojewody Dolnośląskiego**, który w zakresie swych obowiązków sprawuje nadzór nad wydawanymi przez Wójta Gminy Zagrodno zarządzeniami. Sposób sporządzenia skarg przez jej autora i oparcie ich na kwestionowanych przez skarżącą zarządzeniach, czyni je pozostającymi poza sferą przewidzianą dla

rozstrzygania skarg w trybie art. 227 k.p.a. Podnoszone w treści skarg, łamanie praw pracowniczych (mobbing), praw człowieka, praw dziecka, praw autorskich, stanowią zastrzeżone dla innych organów i sądów przesłanki do wszczęcia postępowań wyjaśniających. Odrębną sprawą jest fakt, że dla zbadania zasadności podnoszonych przez skarżącą zarzutów niezbędny jest udział świadków, a nade wszystkim biegłych mogących ocenić ich trafność. Taka koncepcja rozstrzygania skarg czyniłaby z rady gminy „super organ”, pozostający nad konstytucyjnie powołanymi do przestrzegania prawa, instytucjami.

Rada Gminy Zagrodno podkreśla, że nie ocenia i nie neguje wartości zarzutów kierowanych przez skarżącą, ale stoi na stanowisku, że to nie ona jest władną do opiniowania i wnioskowania do Rady Gminy, rozstrzygnięcia.

Zgodnie z art. 231 § 1 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.**

Na marginesie Rada Gminy Zagrodno zauważa, że Wójt Gminy Zagrodno zarządzeniem z dnia 30 lipca 2020 roku, nr 0050.80.2020 uchylił zarządzenie o powierzeniu pełnienia obowiązków dyrektora Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Zagrodnie, a także zarządzeniem z dnia 9 lipca 2020 roku, nr 0050.77.2020 odwołał konkurs na stanowisko dyrektora Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Zagrodnie.

Dla porządku należy jeszcze wskazać, że z informacji otrzymanych od organu wykonawczego gminy Wójta Gminy, rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 2 lipca 2020 roku w sprawie stwierdzenia nieważności zarządzenia Wójta Gminy Zagrodno z dnia 21 maja 2020 roku w sprawie odwołania Pani Małgorzaty Szewczyk ze stanowiska dyrektora Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Zagrodnie, zostało zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu.

Rada Gminy Zagrodno, z powodów i przyczyn przywołanych powyżej, uznaje się za niewłaściwą do rozpatrzenia i załatwienia przedłożonych jej skarg.