

**UCHWAŁA NR XX/138/13  
RADY GMINY PŁASKA**

z dnia 31 stycznia 2013 r.

**w sprawie rozpatrzenia wezwania do usunięcia naruszenia prawa dokonanego Uchwałą Rady Gminy Płaska z dnia 4 grudnia 2012 r. o Nr XVIII/119/12 w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność Dyrektora Zespołu Szkół Ogólnokształcących w Płaskiej.**

Na podstawie art. 101 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271, Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 80, poz. 717, Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055, Nr 116, poz. 1203, z 2005 r. Nr 172, poz. 1441, Nr 175, poz. 1457, z 2006 r. Nr 17, poz. 128, Nr 181, poz. 1337, z 2007 r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974, Nr 173, poz. 1218, z 2008 r. Nr 180, poz. 1111, Nr 223, poz. 1458, z 2009 r. Nr 52, poz. 420, Nr 157, poz. 1441, z 2010 r. Nr 28, poz. 142 i 146, Nr 106 poz. 675, z 2011 r. Nr 21 poz. 113, Nr 117 poz. 679, Nr 134 poz. 777, Nr 149 poz. 887, Nr 217 poz. 1281, z 2012 r. poz. 567) uchwala się, co następuje:

**§ 1.** Nie uwzględnia się wezwania do usunięcia naruszenia prawa w następstwie podjęcia przez Radę Gminy Płaska Uchwały z dnia 4 grudnia 2012 r. o Nr XVIII/119/12 w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność Dyrektora Zespołu Szkół Ogólnokształcących w Płaskiej.

**§ 2.** Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Gminy

**Dariusz Ciężkowski**

## Uzasadnienie

W dniu 11 stycznia 2013 roku wpłynęło do Rady Gminy Płaska wezwanie Pana Dariusza Sudyk - Dyrektora Zespołu Szkół Ogólnokształcących w Płaskiej do usunięcia naruszenia prawa dokonanego Uchwałą z dnia 4 grudnia 2012 r. o Nr XVIII/119/12 w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność Dyrektora Zespołu Szkół Ogólnokształcących w Płaskiej.

Komisja Rewizyjna Rady Gminy Płaska stosownie do § 65b ust. 2 Statutu Gminy Płaska, przeprowadziła w dniu 23 stycznia 2013 r. postępowanie wyjaśniające mające na celu rozpatrzenie wezwania Dariusza Sudyk - Dyrektora Zespołu Szkół Ogólnokształcących w Płaskiej z dnia 11 stycznia 2013 r. do usunięcia naruszenia prawa skierowanego wg. właściwości do Rady Gminy Płaska na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.)

Naruszenie to, w myśl treści wezwania powstało na skutek podjęcia przez Radę Gminy Płaska Uchwały w dniu 4 grudnia 2012 r. o Nr XVIII/119/12 w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność Dyrektora Zespołu Szkół Ogólnokształcących w Płaskiej. Komisja w toku rozpatrywania wezwania ustaliła, że Dyrektor Zespołu Szkół Ogólnokształcących zarzuca podjęcie w/w uchwały z naruszeniem art. 227 kpa, art. 228 kpa, art. 231 kpa i art. 31 ustawy o systemie oświaty:

- 1) Art. 227 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.) stanowi, iż „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.” Uregulowanie to należy rozpatrywać w kontekście art. 221 § 1 i 2 k.p.a., który określa krąg ich adresatów. Przedmiotem skargi może być zatem każda negatywna ocena działalności podmiotu powołanego do wykonywania zadań państwa lub innego podmiotu, np. organizacji społecznej, któremu zlecono zadania z zakresu administracji publicznej, oraz ich pracowników i funkcjonariuszy”, czy postanowienie NSA z dnia 5 stycznia 2012 r., I OSK 2415/11, LEX nr 1103988: „Przedmiot skargi został ujęty bardzo szeroko. Przedmiotem skargi może być zatem każda negatywna ocena działalności podmiotu powołanego do wykonywania zadań państwa lub innego podmiotu, np. organizacji społecznej, któremu zlecono zadania z zakresu administracji publicznej, oraz ich pracowników i funkcjonariuszy”). Jak wskazano też w postanowieniu WSA w Warszawie z dnia 9 lipca 2012 r., VII SA/Wa 1427/12, LEX nr 1218324: „2. Użyte w art. 227 k.p.a. sformułowanie w szczególności oznacza, iż przedmiotem skargi mogą być także inne okoliczności niewymienione w powyższym przepisie, z których wynika niezadowolenie z działania lub zaniechania organu. Tego typu skarga ma charakter powszechny, przysługuje w każdym czasie wszystkim obywatelom we wszystkich sprawach i w stosunku do wszystkich ogniw aparatu państwowego i społecznego”. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 9 sierpnia 2012 r. II SA/Sz 696/12 Skarga dotycząca zadań lub działalności organów uruchamia jednoinstancyjne, samodzielne postępowanie administracyjne o charakterze uproszczonym, kończące się czynnością faktyczną - zawiadomieniem. Jest ona 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. Wojewoda w ramach postępowania nadzorczego może badać jedynie prawidłowość postępowania rady gminy odnośnie do trybu rozpatrywania skargi i sporządzenia zawiadomienia o sposobie jej załatwienia (art. 227-240 k.p.a.), a nie oceniać czy organ słusznie bądź niesłusznie uznał skargę za bezzasadną. Takiej kompetencji nie posiadają także sądy administracyjne. W ocenie Komisji zarzut jest bezzasadny.
- 2) Art. 228 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.) stanowi, iż skargi składa się do organów właściwych do ich rozpatrzenia. Skargi składa się do organów właściwych do ich rozpatrzenia, nie zaś załatwienia. Właściwość tych organów ustala się według treści skargi, czyli określonego żądania odpowiedniego zachowania się organu, zgodnie z art. 229 i 230 kpa. W odniesieniu do właściwości organów, jeżeli takich przepisów szczególnych nie ma, wchodzi w grę pomocnicze określenie właściwości organu z art. 229 kpa. Zasadą jest przy tym, że organami właściwymi są z reguły organy sprawujące nadzór nad działalnością organu, którego skarga dotyczy. Stąd w sprawach zadań lub działalności dyrektora szkoły prowadzonej przez gminę - organem właściwym do rozpoznania skargi jest rada gminy (art. 229 pkt 3); por. wyrok NSA z dnia 20 grudnia 2006 r., I OSK 1593/06, LEX nr 321539. W ocenie Komisji zarzut jest bezzasadny.

- 3) Art. 231 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.) stanowiący, iż „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.” W ocenie Komisji Rewizyjnej zarzut jest kompletnie bezzasadny, gdyż skarga została skierowana do organu właściwego, w zakresie działalności dyrektora szkoły prowadzonej przez gminę - organem właściwym do rozpoznania skargi jest rada gminy w myśl art. 229 pkt 3 kpa; por. wyrok NSA z dnia 20 grudnia 2006 r., I OSK 1593/06, LEX nr 321539. Zgodnie z art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.) 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 (w sprawach należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej - wojewoda lub organ wyższego stopnia) - rada gminy. Przepis art. 229 określa organy właściwe do rozpatrzenia skargi w dwojaki sposób: po pierwsze - przez odesłanie do przepisów szczególnych; po drugie - poprzez wyliczenie organów właściwych do rozpatrywania skarg dotyczących zadań lub działalności poszczególnych organów. Skargi na Wójta i Dyrektora ZSO rozpatrywane przez radę gminy w jakiejś części mogą dotyczyć spraw pracowniczych. Ich rozpatrzenie zgodnie z właściwością, w części dotyczącej spraw pracowniczych nie zamyka drogi dalszego postępowania i nie wyklucza dochodzenia roszczeń przez osoby zainteresowane w Sądzie Powszechnym, czy też w Sądzie Pracy.
- 4) Art. 31 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.) mówi, że sprawowanie nadzoru pedagogicznego nad publicznymi i niepublicznymi szkołami i placówkami oraz placówkami doskonalenia nauczycieli, w tym nad niepublicznymi placówkami doskonalenia nauczycieli o zasięgu ogólnokrajowym, które znajdują się na obszarze danego województwa jest podstawowym - choć nie jedynym - zadaniem kuratora oświaty. Wskazany art. 31 ustawy o systemie oświaty nie ma w tym przypadku żadnego zastosowania, gdyż skarga nie dotyczy procesu dydaktycznego, opiekuńczego czy też wychowawczego, a jej zarzuty nie mieszczą się w katalogu zadań Kuratora Oświaty. Komisja uznała zarzut za bezzasadny.

Ponadto Komisja wskazała, iż jednym z podstawowych instrumentów walki z nierzetelnością, bezprawnością postępowania urzędników, w tym patologią postępowania przez Dyrektora Szkoły jest skarga. Elementarne prawo do skargi zapewnia obowiązująca Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. W myśl jej art. 63, każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Ostatnie w tej grupie prawo dotyczy występowania przez osoby do władz publicznych, a także organizacji i instytucji społecznych z określonymi wnioskami. Konstytucja prawo to pojmuje szeroko przewidując, iż mogą to być petycje (podania, żądania), wnioski (propozycje), a także skargi. Nie jest to prawo ograniczone tylko do obywateli, ale może z niego korzystać każdy.

Zasadą określoną w art. 228 k.p.a. jest składanie skarg do organów właściwych do ich rozpatrzenia. A jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, co może mieć miejsce, możemy stosować zasady określone w art. 229 k.p.a. I tak, jeśli skarga dotyczy wójta (burmistrza lub prezydenta miasta i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych) organem właściwym jest rada gminy. Zakres i przedmiot stanowiących kompetencji rady gminy określa art. 18 ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 591 ze zm.), który opiera się na domniemaniu właściwości rady, przekazując do jej rozstrzygnięcia wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Oznacza to, że poza gestią rady znajdują się tylko te sprawy lokalne o znaczeniu publicznym, które z mocy ustawy samorządowej lub innych ustaw należą do właściwości innych organów.

W myśl art. 91 ust. 1 „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, w trybie określonym w art. 90 ustawy o samorządzie gminnym.” Najważniejszą instytucją w zakresie nadzoru nad działalnością gminną unormowaną przepisami ustawy o samorządzie gminnym jest rozstrzygnięcie nadzorcze. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 21 marca 2012 r. IV SA/Po 91/12 „Mając na względzie treść art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym należy przyjąć, że granicą nieważności jest ustalenie, iż doszło do istotnego naruszenia prawa. Ustawa o samorządzie gminnym nie określa rodzaju

naruszeń prawa, które należy zakwalifikować do istotnego naruszenia prawa. Chodzi o tego rodzaju nieprawidłowości, jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania tych aktów, naruszenie podstawy prawnej ich podjęcia, naruszenie przepisów prawa ustrojowego i prawa materialnego przez wadliwą wykładnię oraz przepisów dotyczących procedury podejmowania tych aktów.” W stosunku do Uchwały z dnia 4 grudnia 2012 r. o Nr XVIII/119/12 w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność Dyrektora Zespołu Szkół Ogólnokształcących w Płaskiej Organ Nadzoru nie wniósł żadnych zastrzeżeń.

Komisja Rewizyjna wnioskowała o nie uwzględnienie wezwania Dariusza Sudyk Dyrektora Zespołu Szkół Ogólnokształcących do usunięcia naruszenia prawa dokonanego przez Radę Gminy Płaska Uchwałą z dnia 4 grudnia 2012 r. o Nr XVIII/119/12 w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność Dyrektora Zespołu Szkół Ogólnokształcących w Płaskiej.

W związku z powyższym Rada Gminy Płaska na sesji w dniu 31 stycznia 2013 r., po analizie dokumentacji związanej z przeprowadzeniem przedmiotowego postępowania wyjaśniającego mającego na celu ocenę zebranego materiału dowodowego oraz ustalenie ewentualnego wystąpienia przesłanki naruszenia prawa przez Radę Gminy, po zapoznaniu się z przytoczonym stanowiskiem Komisji Rewizyjnej, działając stosownie do § 65b ust. 3 Statutu Gminy Płaska zajęła stanowisko w formie niniejszej Uchwały Nr XX/138/13, mając za podstawę art. 101 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.) nie uwzględniła wezwania Pana Dariusza Sudyk Dyrektora Zespołu Szkół Ogólnokształcących w Płaskiej do usunięcia naruszenia prawa w następstwie podjęcia przez Radę Gminy Płaska Uchwały z dnia 4 grudnia 2012 r. o Nr XVIII/119/12 w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność Dyrektora Zespołu Szkół Ogólnokształcących w Płaskiej.