

**UCHWAŁA NR VII/36/24
RADY GMINY WIDAWA**

z dnia 21 sierpnia 2024 r.

**w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi skargi na Uchwałę
Nr IV/20/24 Rady Gminy Widawa z dnia 27 czerwca 2024 r. wraz z odpowiedzią na skargę**

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 i poz. 721) w związku z art. 54 § 1 i § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 poz. 935) Rada Gminy Widawa uchwala, co następuje:

§ 1. Rada Gminy Widawa przekazuje do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi skargę Pani [REDAKTURA] doręczoną w dn. 25 lipca 2024 r. na uchwałę Rady Gminy Widawa Nr IV/20/24 z dnia 27 czerwca 2024 r. w sprawie rozpatrzenia skargi na Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Widawie.

§ 2. Odpowiedź na skargę stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

§ 3. Upoważnia się Wójta Gminy Widawa do podejmowania wszystkich czynności w toku postępowania i reprezentowania Rady Gminy Widawa przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Łodzi w tym do ustanowienia pełnomocników procesowych, a także ewentualnego wniesienia skargi kasacyjnej do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi wydanego w przedmiotowej sprawie do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

§ 4. Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Widawa.

§ 5. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Gminy

Sławomir Stępnik

Załącznik do uchwały Nr VII/36/24

Rady Gminy Widawa

z dnia 21 sierpnia 2024 r.

**ODPOWIEDŹ NA SKARGĘ WNIESIONĄ
W TRYBIE ART. 101 UST. 1 USTAWY O SAMORZĄDZIE GMINNYM
na Uchwałę Nr IV/20/24 Rady Gminy Widawa z dnia 27 czerwca 2024 r. w sprawie rozpatrzenia
skargi na Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Widawie
Uzasadnienie**

Wojewódzki Sąd Administracyjny

w Łodzi

ul. Piotrkowska 135

90-434 Łódź

Skarżący

Pani [REDACTED]
[REDACTED]

98-170 Widawa

Organ: Rada Gminy Widawa

ul. Rynek Kościuszki 10

98-170 Widawa

**ODPOWIEDŹ NA SKARGĘ WNIESIONĄ
W TRYBIE ART. 101 UST. 1 USTAWY O SAMORZĄDZIE GMINNYM
na Uchwałę Nr IV/20/24 Rady Gminy Widawa z dnia 27 czerwca 2024 r. w sprawie
rozpatrzenia skargi na Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Widawie**

Rada Gminy Widawa działając na podstawie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 poz. 935), dalej p.p.s.a., wnosi o odrzucenie skargi Pani [REDACTED] z dnia 25 lipca 2024 r. na uchwałę Nr IV/20/24 Rady Gminy Widawa z dnia 27 czerwca 2024 r. w sprawie rozpatrzenia skargi na Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Widawie, z uwagi na fakt, iż sprawa nie należy do właściwości sądu administracyjnego (art. 58 §1 pkt. 1 p.p.s.a.).

W sytuacji, gdyby Sąd nie podzielił stanowiska organu w tym przedmiocie, Rada Gminy Widawa wnosi o oddalenie skargi w całości.

Uzasadnienie

Rada Gminy Widawa w dniu 27 czerwca 2024 r. podjęła Uchwałę nr IV/20/24 w sprawie rozpatrzenia skargi na kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Widawie. Rada Gminy Widawa uznała przedmiotową skargę za częściowo zasadną.

Z przedmiotową uchwałą nie zgodziła się Skarżąca i wniosła na nią skargę.

Do rozstrzygnięcia omawianej sprawy istotne znaczenie ma to, że zaskarżona uchwała została podjęta w trybie postępowania skargowego uregulowanego z dziale VIII Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej k.p.a.) „Skargi i wnioski”.

Według art. 228 k.p.a. skargi składa się do organów właściwych do ich rozpatrzenia. Z kolei stosownie do art. 229 pkt 3 k.p.a., jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, rada gminy 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.

Przedmiotem skargi na kierownika gminnej jednostki organizacyjnej, stosownie do treści art. 227 kpa, 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.

Załatwienie skargi następuje na podstawie art. 238 § 1 kpa poprzez zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi, które stanowi prawną formę działania organu administracji. Należy wskazać, że postępowanie skargowo – wnioskowe uregulowane w całości w Dziale VIII kpa ma cechy uproszczonego postępowania administracyjnego. Na jego administracyjny charakter wskazuje umieszczenie w kpa regulacji odnoszących się do tego postępowania, charakter organów, przed którymi jest prowadzone oraz przedmiot skargi. Uproszczenie postępowania wynika w istocie z braku stron oraz mniej sformalizowanego toku postępowania, a także z zastąpienia rozstrzygnięć zawiadomieniami, wreszcie z wyłączenia możliwości kontroli instancyjnej.

Należy podkreślić, że powszechne jest stanowisko judykatury, wedle którego sądy administracyjne nie są właściwe do rozpoznawania skarg, których przedmiotem jest zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi wniesionej w trybie działu VIII k.p.a. Postępowanie skargowo – wnioskowe uregulowane w dziale VIII k.p.a. ma bowiem charakter odrębny od postępowania administracyjnego, a do czynności podejmowanych w tym postępowaniu nie stosuje się przepisów Działu II k.p.a., ponieważ - w odróżnieniu od postępowania administracyjnego, postępowanie skargowo – wnioskowe nie kończy się wydaniem decyzji administracyjnej. Tryb ten (art. 221 i następne k.p.a.) jest jednoinstancyjnym postępowaniem o charakterze uproszczonym, którego zakończenie, czyli zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi lub wniosku, nie daje podstaw do uruchomienia dalszego trybu instancyjnego, a więc nie tylko postępowania odwoławczego, ale także postępowania administracyjnego (postanowienia NSA z dnia 19 stycznia 2012 r. sygn. akt II OSK 2692/11; z dnia 27 listopada 2015 r.; sygn. akt I OSK 3045/15; z dnia 19 grudnia 2017 r.; sygn. akt II OSK 3207/17; Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Również fakt, że skarga na Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Widawie została rozpatrzona przez Radę Gminy Widawa formie uchwały, w żadnym wypadku nie może automatycznie skutkować uznaniem, że jest to akt podlegający zaskarżeniu w odrębnym trybie, to jest na podstawie art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zgodnie z którym każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

Organy jednostek samorządu terytorialnego podejmują uchwały we wszystkich sprawach należących do ich właściwości (co sugerowałoby możliwość zaskarżenia ich do sądu administracyjnego), jednak uchwały podjęte w wyniku skargi wniesionej na podstawie art. 227Kpa, mimo specyficznej formy, wykazują cechy czynności informującej o sposobie załatwienia skargi, takiej samej jak czynności innych organów wymienionych w art. 229 Kpa, którym nie przypisano uchwały jako prawnej formy działania

(postanowienie NSA z dnia 11 stycznia 2018 r.; sygn. akt IOSK 2760/17; Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Zainteresowanemu podmiotowi nie przysługuje prawo do zaskarżenia odpowiedzi organu, nawet jeżeli zawiadomienie o załatwieniu skargi ma formę uchwały rady gminy, ponieważ nie stanowi aktu, o jakim mowa w art. 3 § 2 p.p.s.a.

Ponadto uchwała podjęta przez radę gminy w trybie działu VIII k.p.a., nie może być również kwalifikowana jako akt podlegający zaskarżeniu w oparciu o art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, gdyż nie stanowi ona rozstrzygnięcia sprawy z zakresu administracji publicznej w rozumieniu tego przepisu (postanowienie WSA w Szczecinie z dnia 24 lutego 2022 r., II SA/Sz 89/22).

Mając na uwadze wskazaną regulację normatywną oraz przedstawione okoliczności faktyczne Rada Gminy Widawa wnosi o odrzucenie skargi na podstawie art. 58 § 1 pkt 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, z uwagi na to, że zainicjowana skargą sprawa nie należy do właściwości sądu administracyjnego.

W sytuacji, gdyby Sąd Administracyjny nie podzielił przedmiotowego stanowiska, Rada Gminy Widawa podnosi co następuje. Skarżona uchwała została podjęta w wyniku realizacji ustawowego upoważnienia, z zachowaniem wszystkich wymogów procedury.

W dniu 07.05.2024r. do Rady Gminy Widawa wpłynęła skarga na działalność Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Widawie. Skarżące Panie M.P., S. G-S oraz D.S. zarzuciły p. Kierownik GOPS szereg zachowań, mających ich zdaniem charakter mobbingu, takich jak problemy z uzyskaniem urlopu i nakłanianie skarżących do składania pisemnych oświadczeń, że wyrażają zgodę na natychmiastowe „ściągnięcie” z urlopu w sytuacji zaistnienia takiej potrzeby, kierowanie uszczypliwych odzywek i komentarzy w stosunku do skarżących, podnoszenie głosu, ośmieszanie, straszenie zwolnieniem z pracy wskutek toczącego się postępowania karnego, organizowanie zebrań z pracownikami, podczas których deprecjonuje pracę swoich podwładnych, manipulowanie pracownikami, nastawianie pracowników przeciwko sobie, wzywanie pracowników na „dywanik”, problemy z organizacją pracy (podpisywanie listy obecności), problemy z wyjściami prywatnymi, brak możliwości ich odpracowania, nagabywanie pracowników na zwolnieniach lekarskich, aby się określili kiedy wrócą do pracy, bo „blokują etat”, pisanie pism do ZUS z prośbą o systematyczną kontrolę zwolnień lekarskich jednej ze skarżących, drastyczna zmiana regulaminu pracy bez konsultacji z pracownikami, złożenie zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa w związku z prowadzonymi postępowaniami o przyznanie dodatku węglowego, złożenie zażalenia na postanowienie o umorzeniu, nadmierna kontrola.

Po zapoznaniu się z przedmiotową skargą Przewodniczący Rady Gminy Widawa przekazał ją do rozpatrzenia Komisji Skarg, Wniosków i Petycji.

Komisja Skarg, Wniosków i Petycji na pierwszym posiedzeniu w dniu 22.05.2024r. po zapoznaniu się z treścią skargi postanowiła o konieczności podjęcia uchwały o przedłużeniu terminu rozpatrzenia skargi do 07.07.2024r. oraz wyznaczyła kolejne posiedzenie na dzień 07.06.2024r. na którym nastąpiła dalsza analiza skargi z udziałem osób zainteresowanych. Przekazano też kopię skargi Kierownikowi GOPS celem złożenia Komisji pisemnych wyjaśnień wraz z kopią regulaminu pracy.

Pani Kierownik w obszernych pisemnych wyjaśnieniach szczegółowo odniosła się do każdego z zarzutów. Zaprzeczyła, aby jakiegokolwiek nieprawidłowe zachowania miały miejsce z jej strony, a wszelkie podejmowane przez nią działania miały na celu prawidłową organizację pracy GOPS oraz realizację jej obowiązków jako pracodawcy

wobec pracowników oraz zadań statutowych Ośrodka. Wniosła o przesłuchanie wszystkich pracowników GOPS nie precyzując wniosku i nie wskazując świadków z imienia i nazwiska.

Następnie Komisja Skarg, Wniosków i Petycji w dniach 7 czerwca 2024 roku oraz 21 czerwca 2024 roku wysłuchała trzech pracowników GOPS (którzy złożyli skargę), Kierownika GOPS, czterech pracowników GOPS (w tym jednego byłego pracownika) oraz pięciu pracowników Urzędu Gminy Widawa.

W doktrynie i orzecznictwie z jednej strony przyjmuje się, że Rada Gminy nie jest uprawniona do rozpoznania skargi na działanie kierownika jednostki organizacyjnej gminy dotyczącej prawa pracy, tj. relacji pracownik – pracodawca, albowiem nie są one objęte zakresem skargi określonej w art. 227 k.p.a. Zarzuty stawiane w przedmiotowej skardze dotyczą działań lub zachowań kierownika GOPS, mogących wypełniać znamiona mobbingu, które to sprawy reguluje art. 94 (3) kodeksu pracy, a co za tym idzie, właściwe do ich rozpatrzenia są sądy powszechne. Takie stanowisko jest wyrazem realizacji zasady jednotorowości proceduralnej, zgodnie z którą wykluczona jest możliwość wykorzystywania różnych procedur jednocześnie lub kolejno w tej samej sprawie. Zgodnie ze stanowiskiem doktryny prawa, w przypadku postępowania skargowego zasada jednotorowości 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. 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. Postępowanie skargowe jako odrębny rodzaj postępowania zostanie uruchomione tylko wtedy, 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 (wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 kwietnia 2010 r., sygn. akt VII SAB/Wa 13/10, Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 lipca 2015 r., sygn. akt II SA/Wa 743/15).

Jednakże w orzecznictwie pojawiają się także głosy, iż skarga zawierająca zarzuty odnoszące się do działalności kierownika jednostki organizacyjnej gminy, dotyczące relacji pracodawca – pracownik, objęte są zakresem przedmiotowym art. 227 k.p.a. Dotyczą bowiem nienależytego wykonywania zadań przez kierownika gminnej jednostki organizacyjnej, więc skarga w tym względzie podlega rozpatrzeniu przez właściwą radę gminy (tak NSA w wyroku z dnia 29 kwietnia 2020 r., sygn. akt I OSK 379/20). Naczelny Sąd Administracyjny wskazał w przywoływanym wyroku, „że skarga przewidziana w art. 227 k.p.a. jedynie uzupełnia środki ochrony wolności i praw konstytucyjnych, ale ich nie zastępuje. Nie można również zgodzić się ze stanowiskiem autora skargi kasacyjnej, że zarzuty stawiane Dyrektorowi Szkoły w skardze z dnia 9 kwietnia 2019 r. dotyczące relacji pracodawca-pracownik i naruszenia dóbr osobistych, podlegają rozstrzygnięciu przez sąd powszechny. Postępowanie przed sądem pracy, sądem cywilnym i postępowanie skargowe także nie są postępowaniami konkurencyjnymi, ze względu na odrębny przedmiot. Postępowanie skargowo-wnioskowe ukierunkowane jest na sposób działania organu lub pracownika organu, mający na celu ujawnienie zarzucanych

nieprawidłowości i ich ocenę przez inny organ wyznaczony przepisami k.p.a. Postępowanie skargowe nie zmierza zatem do wiążącego strony rozstrzygnięcia sprawy cywilnej czy pracowniczej. Skarżący decydując się na złożenie skargi na podstawie art. 227 k.p.a., poddaje zarzuty w niej podniesione pod ocenę w trybie i przez organ określany w tej ustawie, a nie sąd powszechny w ramach procedury określonej przepisami Kodeksu postępowania cywilnego. Opisana niekonkurencyjność postępowania sądowego i postępowania skargowo-wnioskowego powoduje, iż spod materii art. 227 k.p.a. nie są wyłączone skargi na działania organu lub pracownika organu nawet jeżeli odnoszą się do materii pracowniczej. Załatwienie takiej skargi następuje na podstawie art. 238 § 1 k.p.a. poprzez zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi, które stanowi prawną formę działania organu administracji” (podobnie WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 30 października 2023 r., sygn. akt III SA/Gl 572/23).

Wobec powyższego Komisja Skarg, Wniosków i Petycji uznała, że zarzucane w skardze działania kierownika GOPS w pełni wpisują się w katalog objęty dyspozycją art. 227 k.p.a., który zresztą jest wyliczeniem otwartym, na co wskazuje użycie słów "w szczególności".

Pomimo faktu, iż postępowanie skargowe ma charakter uproszczony, komisja dołożyła wszelkich starań, aby w sposób wyczerpujący wyjaśnić sprawę. Uproszczenie postępowania skargowego wyraża się w tym, że nie ma w nim stron postępowania, nie wydaje się rozstrzygnięć adresowanych do skarżącego (wnioskodawcy), a tylko zawiadamia się go o swoich działaniach wewnętrznych zmierzających do wyjaśnienia okoliczności będących przyczynami skargi, nie ma toku instancji ani środków zaskarżania. Obowiązuje jednak zasada prowadzenia tego postępowania w ramach właściwości danego organu ustalonej stosownie do przedmiotu skargi z zachowaniem obiektywizmu i obowiązkiem wszechstronnego wyjaśnienia sprawy będącej przyczyną skargi.

Świadkowie potwierdzili szereg okoliczności, o których mowa w skardze. Opisali zdarzenia, w których uczestniczyli lub których byli świadkami. Obraz, który się wyłonił z tych zeznań niestety potwierdza, iż doszło do nienależytego wykonywania zadań przez Kierownika GOPS.

Analizując zgromadzony w sprawie materiał dowodowy Komisja uznała, że niewątpliwie zachowanie p. Kierownik wobec pracowników, nie tylko wobec skarżących, nie było prawidłowe. Wiele okoliczności wskazywanych przez świadków narusza zasady współżycia społecznego w zakładzie pracy, świadczy o nieprawidłowej organizacji pracy i budzi wątpliwość, co do rzetelności postępowania p. Kierownik i prawidłowego zarządzania jednostką jaką jest GOPS w Widawie. W tym zakresie komisja zarekomendowała Radzie Gminy uznanie skargi za zasadną. Komisja uznała natomiast, iż odnośnie zarzutów dotyczących ewentualnego mobbingu nie ma stosownych instrumentów, aby sytuację ocenić w świetle art. 94 (3) § 2 k.p.

Wobec konieczności rozstrzygnięcia sprawy w ustawowych terminach, w dniu 27 czerwca 2024 roku Rada Gminy Widawa przegłosowała zmianę porządku obrad, ponieważ w pierwotnym porządku obrad z dnia 20.06.2024r. (czwartek) projekt uchwały nie był ujęty ze względu na fakt, że w dniu 21.06.2024r. (piątek) zwołane było posiedzenie Komisji Skarg, Wniosków i Petycji podczas, którego dalej procedowano sprawę złożonej skargi tzn. miało nastąpić wysłuchanie świadków. Z tych względów komisja nie była jeszcze przygotowana aby zarekomendować radzie rozstrzygnięcie. Dopiero na ostatnim posiedzeniu komisji w dniu 27.06.2024r. przegłosowano projekt uchwały. Wobec powyższego wprowadzono do porządku obrad projekt uchwały w sprawie rozpatrzenia skargi na kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Widawie. Z procedury

nie wynika, aby kierownik, którego dotyczy skarga, miał uczestniczyć w sesji Rady Gminy, na której skarga na jego działanie była rozpatrywana. Kierownikowi umożliwiono wypowiedzenie się na piśmie w toku procedowania skargi przed Komisją Skarg, Wniosków i Petycji oraz ustnie na posiedzeniu. Postępowanie w sprawie skargi z art. 227 k.p.a., jak wykazano powyżej, nie jest postępowaniem administracyjnym, nie kończy się wydaniem decyzji, zatem Rada Gminy nie stosowała art. 7, art. 8, art. 77§1 i art. 81 k.p.a., zatem nie mogła ich naruszyć.

Wobec powyższego Rada Gminy Widawa wnosi jak we wstępie.