

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE  
WOJEWODY LUBUSKIEGO**

**NR NK-I.4131.89.2018.TDOM**

**z dnia 30 maja 2018 r.**

**Rada Miejska w Nowogrodzie Bobrzańskim**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2018.994 j.t. ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Rady Miejskiej w Nowogrodzie Bobrzańskim nr LVI/344/2018 w sprawie stwierdzenia braku właściwości do rozpatrzenia skargi na Burmistrza Nowogrodu Bobrzańskiego.

**Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 23 kwietnia 2018 r. Rada Miejska w Nowogrodzie Bobrzańskim podjęła uchwałę nr LVI/344/2018 w sprawie stwierdzenia braku właściwości do rozpatrzenia skargi na Burmistrza Nowogrodu Bobrzańskiego. Uchwała doręczona została organowi nadzoru 30 kwietnia 2018 r.

W ocenie organu nadzoru uchwała istotnie narusza art. 221, art. 227, art. 229 pkt 3 oraz art. 240 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r.- Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U.2017.1257 ze zm.) dalej zwanej: kpa.

Zdaniem organu nadzoru w rozpoznawanej sprawie skarżąca była uprawniona do wniesienia skargi w trybie art. 227 kpa, a jej skarga powinna zostać rozpoznana przez Radę Miejską w Nowogrodzie Bobrzańskim w ramach przewidzianego w dziale VIII kpa postępowania w sprawie skarg i wniosków (tzw. skargi powszechnej). Stosownie do tego artykułu, przedmiotem skargi może być zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw. Skarżąca podała, że Burmistrz pomawiał ją o kłamstwo i podważył jej autorytet niezbędny do pełnienia funkcji dyrektora szkoły, nakłaniał Komisję Dyscyplinarną dla Nauczycieli przy Wojewodzie Lubuskim do wszczęcia przeciwko niej postępowania dyscyplinarnego, bezprawnie wkroczył w kompetencje dyrektora szkoły i ukarał ją karą nagany. W zakresie tych zarzutów należy zaakcentować, że Burmistrz jest zwierzchnikiem służbowym dyrektorów jednostek organizacyjnych gminy i do jego zadań jako organu gminy należy pełnienie tej funkcji. Tak więc, wbrew twierdzeniom Rady Miejskiej, zarzuty te dotyczą zadań Burmistrza o charakterze publicznym. Z punktu widzenia normy art. 227 kpa, niniejsza skarga niewątpliwie dotyczy więc nienależytego wykonywania zadań przez organ jakim jest Burmistrz Nowogrodu Bobrzańskiego. Jeżeli zaś chodzi o sprawę ostrzelania autobusu wiozącego dzieci, to w tym zakresie skarga dotyczy rzekomych zaniedbań Burmistrza, które również mogą być przedmiotem skargi. Burmistrz pełniąc funkcję organu prowadzącego szkołę, a więc w zakresie swoich zadań publicznych, dba przecież o bezpieczeństwo uczniów szkoły prowadzonej przez Gminę.

Zgodnie z art. 229 pkt 3 kpa, jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrzenia skarg, organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności burmistrza jest rada gminy. Organ stanowiący Gminy Nowogród Bobrzański wyszedł z założenia, że zarzuty stawiane Burmistrzowi dotyczące relacji pracodawca-pracownik, dóbr osobistych skarżącej oraz ostrzelania autobusu, według właściwości podlegają rozstrzygnięciu odpowiednio przez sąd pracy, sąd powszechny oraz organy ścigania. W ocenie organu nadzoru takie twierdzenie jest bezprawne, albowiem postępowanie przed sądem pracy, sądem cywilnym, organami ścigania i postępowanie skargowe, nie są postępowaniami konkurencyjnymi, a to ze względu na odrębny przedmiot. Zakres postępowania cywilnego i pracy oraz właściwość sądów w tym zakresie reguluje ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U.2018.155 j.t.) zgodnie z którą do właściwości tych sądów należy rozpoznawanie w postępowaniach sądowych spraw ze stosunków m.in. z zakresu prawa cywilnego oraz prawa pracy. Zgodnie natomiast z ustawą z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz.U.2017.1904 t.j.) do organów ścigania należy wykrywanie przestępstw i pociągnięcie ich sprawców do odpowiedzialności karnej przez trafne zastosowanie środków przewidzianych w prawie karnym. W takim zakresie, działania administracji publicznej nie są przedmiotem postępowania skargowego, a podlegają właściwości sądów lub organów ścigania. Stanowi o tym *expressis*

*verbis* art. 240 kpa: "gdy skarga dotyczy sprawy, która nie podlega rozpatrzeniu według przepisów kodeksu (art. 3 § 1 i 2), albo nie należą do właściwości organów administracji publicznej, przepisy art. 233-239 stosuje się odpowiednio, z zastrzeżeniem, że w miejscu pozostałych przepisów kodeksu stosuje się przepis postępowania właściwego dla danej sprawy". Tymczasem postępowanie skargowo-wnioskowe ma odrębny przedmiot, który ukierunkowany jest na sposób działania organu lub pracownika organu (art. 227 kpa), mający na celu ujawnienie zarzucanych nieprawidłowości i ich ocenę przez inny organ wyznaczony przez kpa. Postępowanie skargowe nie zmierza zatem do wiążącego strony rozstrzygnięcia sprawy cywilnej czy pracowniczej, ani też do wykrycia sprawcy przestępstwa i jego ukarania. Skarga jest wyrazem niezadowolenia wykraczającym poza podlegające kontroli formalnej działanie organów lub ich piastunów w ramach sądowej procedury cywilnej czy procedury karnej. Dotyczy bowiem wszelkich działań lub zaniechań organu czy pracownika, które oceniane są przez inny organ niż sąd, stronę czy uczestnika danego postępowania. Skarżący decydując się na złożenie skargi na podstawie art. 227 kpa, poddaje zarzuty w niej podniesione pod ocenę w trybie i przez organ określany w tej ustawie, a nie sąd czy organy ścigania. To skarżący wybiera czy zastosuje środek oddziaływania w postaci skargi czy też podda spór rozstrzygnięciu sądu czy organów ścigania. Ponadto wniesienie powództwa czy zawiadomienia o przestępstwie wymaga przecież wyrażenia takiej woli.

Opisana niekonkurencyjność postępowania sądowego, karnego i postępowania skargowo-wnioskowego powoduje, że nie jest zasadne kwalifikowanie skarg na działania organu samorządu terytorialnego, nawet o materii pracowniczej czy przestępczej, jako powództwa do sądu lub zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa. Takie postępowanie nie tylko narusza art. 227, 240 kpa, ale także art. 221 § 1 kpa: "zagwarantowane każdemu w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej prawo składania skarg i wniosków do organów państwowych, organów jednostek samorządu terytorialnego, organów samorządowych jednostek organizacyjnych oraz do organizacji i instytucji społecznych realizowane jest na zasadach określonych przepisami niniejszego działu". Zgodnie z art. 63 Konstytucji "każdy ma prawo składać petycję, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej (...)".

Mając na względzie powyższe, zakwestionowanie w skardze przez skarżącą zachowanie i zaniechanie Burmistrza Nowogrodu Bobrzańskiego nie daje podstaw do zmiany kwalifikacji przedmiotu jej skargi. Wykonanie kompetencji Burmistrza obejmuje szereg działań o różnym charakterze prawnym. Jednym z działań jest pełnienie funkcji zwierzchnika służbowego dyrektorów jednostek organizacyjnych gminy oraz organu prowadzącego szkołę, której dyrektorem jest skarżąca, zarzuty zaś ukierunkowane na tę sferę działań Burmistrza wypełniają przedmiotowy zakres skargi powszechnej. Skarga taka zgodnie z art. 229 pkt 3 kpa podlega rozpoznaniu przez Radę Miejską w Nowogrodzie Bobrzańskim. W tym stanie prawnym i faktycznym Rada Miejska Nowogrodzie Bobrzańskim nie była uprawniona do uznania się za organ niewłaściwy do rozpoznania skargi.

Wobec powyższego, należało orzec o nieważności uchwały w całości.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

z up. Wojewody Lubuskiego  
p.o. Dyrektora Wydziału  
Nadzoru i Kontroli

**Paweł Witt**