

**UCHWAŁA NR XXVI/205/20
RADY GMINY ŻURAWICA**

z dnia 21 sierpnia 2020 r.

**w sprawie rozpatrzenia skargi na pracownika Urzędu Gminy Żurawica, Wójta Gminy Żurawica oraz
Przewodniczącego Rady Gminy Żurawica**

Na podstawie art. 18. ust. 2. pkt 15 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 713) w zw. z art. 229. pkt 3) Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 256 z późn. zm.),

**Rada Gminy Żurawica
uchwała, co następuje:**

§ 1. Po rozpoznaniu skargi z dnia 29 i 30 sierpnia 2020 r., w sprawie nieprawidłowego sposobu obsługi Skarżącego przez pracownika Urzędu Gminy Żurawica oraz nieuprzejmego zachowania Wójta Gminy Żurawica i Przewodniczącego Rady Gminy Żurawica w trakcie rozmowy ze Skarżącym, Rada Gminy Żurawica, po zapoznaniu się ze stanowiskiem Komisji Skarg, Wniosków i Petycji:

- 1) uznaje się za niewłaściwą do rozpoznania skargi w zakresie, który dotyczy sposobu obsługi Skarżącego przez pracownika Urzędu Gminy Żurawica i przekazuje odpis skargi Wójtowi Gminy Żurawica, celem rozpoznania;
- 2) uznaje skargę za bezzasadną w zakresie, który dotyczy sposobu obsługi Skarżącego przez Wójta Gminy Żurawica;
- 3) uznaje się za niewłaściwą do rozpoznania skargi w zakresie, który dotyczy sposobu obsługi Skarżącego przez Przewodniczącego Rady Gminy Żurawica i przekazuje odpis skargi Wojewodzie Podkarpackiemu, celem rozpoznania.

§ 2. Uzasadnienie rozstrzygnięcia stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

§ 3. Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Rady Gminy Żurawica, zobowiązując go do powiadomienia Skarżącego o sposobie załatwienia skargi poprzez przesłanie odpisu niniejszej uchwały wraz z załącznikiem.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Gminy
Żurawica

Maciej Gałuszka

1. OPIS STANU FAKTYCZNEGO

Dnia 29 lipca, W.C. (dalej: „Skarżący”), złożył w Urzędzie Gminy Żurawica skargę, której przedmiotem był „poniżający i skandaliczny” – zdaniem Skarżącego – sposób potraktowania jego osoby przez Wójta Gminy Żurawica.

Z treści złożonego pisma można wywnioskować, że Skarżący chciał uzyskać informacje na temat przyczyn wycofania połączeń autobusowych na linii Przemyśl-Żurawica, odbywających się po godz. 22:00. W tym celu nawiązał rozmowę z pracownikiem Urzędu Gminy Żurawica, który miał poinformować Skarżącego, że nie może mu pomóc, zasugerował powrót do domu z nocnej zmiany z wykorzystaniem taksówki oraz odmówił ujawnienia swojego imienia i nazwiska. Skarżący, nieusatysfakcjonowany sposobem załatwienia sprawy, miał udać się wówczas do Wójta Gminy Żurawica, celem uzyskania dokładniejszych wyjaśnień. Zdaniem Skarżącego, Wójt Gminy Żurawica miał w trakcie rozmowy w nieuprzejmy sposób dać zrozumienia, że przedstawiony przez Skarżącego problem ma wymiar prywatny i nie może mu pomóc. W ocenie Skarżącego, zachowanie wójta było „skandaliczne i poniżające”. Skarżący zażądał wyjaśnień dot. zachowania wójta.

Dowód: odręczne pismo, zatytułowane „Urząd Gminy Żurawica”, data wpływu: 29.07.2020 r.

Dnia 31 lipca 2020 r. do Urzędu Gminy Żurawica wpłynęło kolejne pismo, wniesione przez Skarżącego, zaktywowane „Skarga”. W treści pisma Skarżący ujawniał nowe okoliczności sprawy oraz przedstawiał dokładniejszy przebieg zdarzeń.

W przytoczonym dokumencie Skarżący wskazywał dodatkowo, że w trakcie rozmowy z pracownikiem Urzędu Gminy Żurawica, pracownik ten potwierdził Skarżącemu, że połączeń nocnych na linii Przemyśl-Żurawica rzeczywiście nie będzie oraz że poprosił tego pracownika o spotkanie z Wójtem Gminy Żurawica. Skarżący stwierdził także, iż po rozmowie z wójtem spotkał się z Przewodniczącym Rady Gminy Żurawica. Skarżący podnosił, że przewodniczący zachowywał się wobec niego arogancko i miał poinformować Skarżącego, że nie ma przyjemności z nim rozmawiać. Odmienne, niż w poprzednim piśmie, Skarżący poczuł się urażony nie tylko zachowaniem wójta ale także przewodniczącego oraz nieznanego z imienia i nazwiska pracownika urzędu, określając ich zachowanie mianem „poniżającego” dla osoby Skarżącego.

Dowód: pismo zatytułowane „Skarga”, data wpływu: 31 lipca 2020 r.

Komisja Skarg, Wniosków i Petycji, na posiedzeniu dnia 21.08.2020 r. stwierdziła, że obydwie skargi dotyczą praw i obowiązków Skarżącego, wynikających z tego samego stanu faktycznego oraz rozpatrywanych przez ten sam organ – Radę Gminy Żurawica. W związku z tym, stosownie do treści art. 62. Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, uznała za właściwe wnieść o rozpatrzenie ich w jednym postępowaniu. Stanowisko to jest aktualne w świetle doktryny prawa administracyjnego. Anna Puzkarska, w artykule opublikowanym na łamach Rzeczpospolitej, słusznie argumentuje, że: „zgodnie z postanowieniem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 maja 2010 r. (sygn. II OSK 943/10, LEX nr 673898) art. 62 k.p.a. upoważnia organ do połączenia wielu spraw administracyjnych do wspólnego rozpatrzenia w jednym postępowaniu i rozstrzygnięcia tych spraw jedną decyzją wydaną w wyniku tego postępowania. Przepis ten odnosi się do sytuacji, gdy kilka spraw dotyczy więcej niż jednego podmiotu, **ale w orzecznictwie podkreśla się, że nie jest niedopuszczalne prowadzenie jednego postępowania dotyczącego kilku wniosków tej samej strony**¹⁾).

2. ORGANY WŁAŚCIWE DO ZAŁATWIENIA SKARGI

W zakresie sposobu obsługi Skarżącego przez pracownika Urzędu Gminy Żurawica: skargi na pracowników urzędu rozpatruje wójt. Zasada ta wynika to z treści art. 7. pkt 3) Ustawy z dnia 28 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych.

Art. 7. Czynności w sprawach z zakresu prawa pracy za jednostki, o których mowa w art. 2, z zastrzeżeniem art. 8 ust. 2 [m.in. urzędy gmin – red.] (...) wykonują:

1) wójt (burmistrz, prezydent miasta) – wobec zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta), sekretarza gminy, skarbnika gminy oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych;

2) przewodniczący zgromadzenia związku jednostek samorządu terytorialnego – wobec członków zarządu tego związku;

3) wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, marszałek województwa w urzędzie jednostki samorządu terytorialnego – wobec pozostałych pracowników urzędu oraz wobec kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych innych niż wymienione w pkt 1 i 2;

¹⁾A. Puzkarska, Czy kilka wniosków jednej osoby o świadczenia z pomocy społecznej można rozpoznać w jednym postępowaniu?, <https://www.rp.pl/Zadania/302209995-Czy-kilka-wnioskow-jednej-osoby-o-swadczenia-z-pomocy-spoecznej-mozna-rozpoznać-w-jednym-postepowaniu.html>, Rzeczpospolita, dostęp: 11.08.2020 r.

4) kierownik jednostki organizacyjnej – za inne niż wymienione w pkt 1–3 jednostki.

Zgodnie z treścią art. 229. pkt 3) Kodeksu postępowania administracyjnego – rada gminy jest organem właściwym do rozpatrywania skarg wyłącznie na działalność wójta. Interpretacji tego przepisu należy dokonywać zawężająco, odnosząc ją bezpośrednio do działań osoby sprawującej ten urząd. Przepisy art. 229. Kodeksu postępowania administracyjnego mają w tym przypadku charakter pomocniczy w stosunku do szczegółowych uregulowań, zawartych w przepisach Ustawy o pracownikach samorządowych. Pogląd ten wynika wprost z treści cytowanego przepisu, a ponadto znajduje odzwierciedlenie zarówno w doktrynie prawa administracyjnego jak i w utrwalonej w praktyce nadzorczej wojewodów. Art. 229. k.p.a. wyraźnie przyznaje pierwszeństwo szczegółowym uregulowaniom posługując się zwrotem „jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg”. Tożsame rozumienie tego przepisu prezentują także znawcy postępowania administracyjnego. W komentarzu pod red. prof. zw. dr hab. R. Hausera oraz prof. zw. dr hab. M. Wierzbowskiego można przeczytać, że „**przepis art. 229 KPA ma charakter pomocniczy w określaniu organów właściwych do rozpatrzenia skarg. Ustawodawca pierwszeństwo przyznaje przepisom szczególnym.**”²⁾. Identyczne stanowisko prezentują także prof. dr hab. B. Adamiak, prof. dr hab. J. Borkowski, pisząc odnośnie art. 229. k.p.a., że „**jest to przepis, który spełnia rolę pomocniczą w określeniu właściwości organów do rozpatrywania skarg, ponieważ pierwszeństwo przyznaje się przepisom odrębnym**”³⁾. Potwierdza to także rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego Nr NK-I.4131.191.2013.AHor z dnia 2 lipca 2013 r. wojewoda zauważył wówczas, że „*zgodnie z art. 229 pkt 3 Kodeksu postępowania administracyjnego rada gminy jest organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności wyłącznie wójta (...) i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Natomiast (...) czynności w sprawach z zakresu prawa pracy za urząd gminy, (...) wykonuje wójt. Należy tu wszakże uczynić uwagę, że rozpatrywana przez wojewodę sprawa dot. realizacji zadań służbowych przez zastępcę burmistrza, jednakże rozstrzygnięcie to może być wzięte pod uwagę, jako adekwatne w niniejszym stanie faktycznym i prawnym, ponieważ jednoznacznie wskazuje, że w przypadku skarg składanych na pracowników urzędu gminy, niezależnie od ich pozycji w hierarchii organizacyjnej urzędu, zastosowanie znajdują przepisy szczególne art. 7. Ustawy o pracownikach samorządowych. Rada gminy rozpatruje zatem wyłącznie skargi odnoszące się bezpośrednio do osoby samego wójta. W tej sytuacji, rada gminy powinna rozpatrzyć skargę w pozostałym dopuszczalnym zakresie, zaś w zakresie działania pracownika urzędu – uznać się za niewłaściwą do rozpoznania sprawy i uchwalić przekazanie odpisu skargi Wójtowi Gminy Żurawica, celem rozpatrzenia.*

W zakresie działalności Wójta: zgodnie z treścią art. 229. pkt 3) Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, skargi na działalność wójta rozpatruje rada gminy. Cytowany przepis nie budzi żadnych wątpliwości interpretacyjnych, na tle rozpatrywanej sprawy, zatem nie poświęca się tej kwestii więcej uwagi.

W zakresie działalności Przewodniczącego Rady Gminy Żurawica: wobec braku jakichkolwiek przepisów, bezpośrednio odnoszących się do zasad rozpatrywania skarg na poszczególnych członków rady gminy, należy przy ich załatwianiu wspierać praktyką orzecniczą sądów administracyjnych. Zgodnie z wyrokiem WSA w Lublinie z dnia 23 stycznia 2018 r., sygn. sygn. II SA/Lu 1184/17:

„(...) działalność i uprawnienia przewodniczącego rady gminy (miasta) są nierozdzielnie powiązana z działalnością i trybem funkcjonowania rady gminy (...). Zatem ocena jego działalności powinna być traktowana jak ocena działalności rady gminy. (...) Tym samym w świetle unormowania art. 229 pkt 1 k.p.a. organem właściwym do rozpoznania skargi na wykonywanie zadań i działalność przewodniczącego rady gminy (miasta) jest wojewoda.

Stanowisko to potwierdził także Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 1 sierpnia 2018 r., sygn. II OSK 1362/18, argumentując, że:

„Nie ma podstaw prawnych, aby rozdzielać ocenę działalności przewodniczącego od całej rady. Nie ma on innych zadań i kompetencji niż te, które wynikają z zadań i kompetencji rady. Tym samym, w świetle unormowania art. 229 pkt 1 k.p.a. organem właściwym do rozpoznania skargi na wykonywanie zadań i działalność przewodniczącego rady gminy będzie wojewoda”.

Pogląd ten znajduje także odzwierciedlenie w praktyce nadzorczej wojewodów. Wojewoda Podlaski w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 7 października 2010 r. zn. NK.II.AR.0911-150/2010 stwierdził, co następuje:

„Jak wynika z powyższego Rada Miejska w Supraślu nie miała kompetencji do rozpatrywania skargi na Przewodniczącego Rady Miejskiej, gdyż nie należy on do żadnych z wyżej wymienionych podmiotów [wójta, burmistrza, prezydenta miasta oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych – red.]

W sprawie skargi na Przewodniczącego Rady Miejskiej wypowiedział się również Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w sprawie o Syg. akt III SA 2318/03, który w postanowieniu z 6 listopada 2003 r.

²⁾R. Hauser, M. Wierzbowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, wyd. 6, Legalis 2020.

³⁾B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, wyd. 6, Legalis 2019.

stwierdził, iż **organem właściwym do rozpatrzenia skargi na Przewodniczącego Rady jest Wojewoda. Sąd stwierdził, iż taką skargę należy traktować jako skargę dotyczącą trybu pracy rady.**

W związku z powyższym, należy uznać za słuszne, że Rada Gminy Żurawica nie jest organem właściwym do rozpatrzenia i załatwienia skargi w zakresie dot. działalności swego przewodniczącego.

3.ROZPATRZENIE SKARGI

Przedmiotowa skarga nie znajduje uzasadnienia. Zgodnie ze Słownikiem Języka Polskiego PWN, słowo „poniżający” oznacza „obrażający czyjąś godność, czyjeś dobre imię⁴⁾”. Wynika z tego, że aby uznać zachowanie wójta oraz przewodniczącego za poniżające, musieliby oni kierować w stosunku do Skarżącego wyzwiska, niestosowne żarty albo zachowywać się arogancko, wyniośle, traktując tym samym Skarżącego przedmiotowo. Tymczasem, z opisu zdarzeń wynika, że ani Wójt Gminy Żurawica, ani Przewodniczący Rady Gminy Żurawica, na żadnym etapie obsługi sprawy Skarżącego, nie zachowali się w sposób, który mógłby w jakikolwiek sposób naruszać godność osobistą Skarżącego.

Z opisu zdarzeń przywołanego przez Skarżącego wynika jedynie, że Wójt Gminy Żurawica miał w rozmowie ze Skarżącym zwrotu „*co mnie to obchodzi*”. Sformułowanie to może zostać uznane za zbyt bezpośrednie, jednakże nie może zostać uznane za „poniżające”, zdecydowanie też nie uderzało w dobre imię Skarżącego, albowiem użyte sformułowanie nie było ocenne wobec osoby Skarżącego, ani też nie miało charakteru pomówienia. Za poniżającą można by było uznać także, gdyby wójt kierował w stronę Skarżącego jakiejkolwiek żarty, lub uwagi o charakterze ksenofobicznym, seksistowskim lub rasistowskim, jednakże żadna z tych sytuacji nie miała miejsca.

Trzeba także przyznać, że wójt miał rację, dając Skarżącemu do zrozumienia, że gmina nie może organizować transportu publicznego z uwagi na potrzeby pojedynczych, pełnosprawnych osób.

Także co do oceny, czy zachowanie wójta oraz przewodniczącego było „skandaliczne”, należy udzielić jednoznacznie negatywnej odpowiedzi. Zgodnie ze Słownikiem Języka Polskiego PWN, słowo „Skandaliczny” oznacza „mający cechy skandalu lub go wywołujący” oraz „oceniany jako bardzo negatywny”⁵⁾. O wywołaniu skandalu można mówić wówczas, gdy dana sprawa nabiera rozgłosu. Rozgłos ten musi mieć bardzo negatywny wydźwięk, musi wiązać się ze wzmożoną krytyką pewnego zdarzenia lub zjawiska. Tymczasem, ciężko mówić o wybuchu jakiegokolwiek skandalu obyczajowego, towarzyskiego czy politycznego po rozmowie Skarżącego z wójtem i przewodniczącym lub po wniesieniu przedmiotowej skargi. Wymiar sprawy pomiędzy Skarżącym a wójtem i przewodniczącym ma wszelkie cechy prywatnego konfliktu, wynikającego z niezgodności charakterów.

Ze względu na przytoczone fakty i argumenty, Rada Gminy Żurawica zadecydowała o braku zasadności skargi. Należy także zauważyć, że rada gminy podejmuje rozstrzygnięcia w formie uchwał, dlatego podjęcie niniejszej uchwały jest w pełni zasadne.

4.POUCZENIE O TREŚCIART. 239. KODEKSU POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

Zgodnie z art. 239 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego w przypadku, gdy skarga, w wyniku jej rozpatrzenia, została uznana na 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 zawiadomienia skarżącego.

⁴⁾ Słownik Języka Polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/poni%C5%BCaj%C4%85cy.html>, dostęp: 11.08.2020 r.

⁵⁾ Słownik Języka Polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/sjp/skandaliczny;2575528.html>, dostęp: 11.08.2020 r.