

**UCHWAŁA NR XVI/90/2016
RADY GMINY SIENNO**

z dnia 07 marca 2016 r.

w sprawie zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi na działalność Wójta Gminy

Na podstawie art. 18 ust.2 pkt.15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U z 2015 r. poz. 1515) w związku z art. 229 pkt. 3 Kodeksu Postępowania Administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz.267 z późn. zm.) uchwala się, co następuje :

§ 1. 1. Skargę na działalność Wójta Gminy wniesioną przez Jerzego Broniś radcę prawnego uznaje się za bezzasadną.

2. Uzasadnienie do przedmiotu skargi stanowi załącznik do uchwały .

§ 2. Uchwałę doręcza się :

- 1) Jerzemu Broniś;
- 2) Wojewodzie Mazowieckiemu;
- 3) Wójtowi Gminy.

§ 3. Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Rady Gminy .

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia .

Przewodniczący Rady Gminy

mgr Roman Markiewicz

Załącznik do Uchwały Nr XVI/90/2016

Rady Gminy Sienno

z dnia 07 marca 2016 r.

Uzasadnienie

W dniu 16 listopada 2015 r. do Rady Gminy Sienno wpłynęło pismo Pana Jerzego Broniś radcy prawnego, pełnomocnika Pani Marzeny Szafraniec przekazane przez Mazowiecki Urząd Wojewódzki.

W piśmie tym pełnomocnik Jerzy Broniś zarzuca Wójtowi Gminy Sienno, iż naruszył obowiązujące prawo po przez nie wykonywanie rozstrzygnięć nadzorczych Wojewody Mazowieckiego i w konsekwencji nie przywrócenie jego mocodawczyni Pani Marzeny Szafraniec do pracy na stanowisku dyrektora Gminnego Ośrodka Kultury w Siennie.

Zgodnie z art. 229 pkt. 3 Kodeksu Postępowania Administracyjnego organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności wójta gminy jest rada gminy. Przewodniczący Rady Gminy przekazał skargę do Komisji Oświaty Kultury i Zdrowia oraz Komisji Rewizyjnej.

Skarga została rozpatrzona przez Komisję Oświaty Kultury i Zdrowia oraz Komisję Rewizyjną na posiedzeniu w dniu 17 lutego 2016 roku i komisje te przygotowały projekt uchwały wraz z uzasadnieniem.

Odnosząc do zarzutów zawartych w skardze stwierdza się, co następuje.

Kwestia charakteru aktów powołania na stanowiska dyrektorów (kierowników) samorządowych jednostek organizacyjnych i odwołania z tych stanowisk była, zarówno w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego jak i Sądu Najwyższego, sporna. Ostatecznie utrwalone zostało jednak stanowisko o ich podwójnym charakterze jako aktów publicznoprawnych a zarazem aktów wywołujących skutki w sferze prawa pracy. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 31 stycznia 2012 r., sygn. akt: [II OSK 2526/11](#) wskazał, że „podwójny charakter aktów powołania na stanowisko dyrektora instytucji kultury z jednej strony przesądza o objęciu go nadzorem wojewody, a w konsekwencji kontrolą sądu administracyjnego, a z drugiej, o możliwości poddania sporów z tego tytułu kontroli sądów powszechnych (sądów pracy). Taką wykładnię potwierdza nowelizacja [ustawy](#) o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej z dnia 31 sierpnia 2011 r. - w skrócie uooipdk.

Podstawy prawne, przesłanki oraz kryteria sądowej kontroli w tych dwóch różnych trybach są odmienne. W postępowaniu przed sądem administracyjnym przedmiotem badania Sądu nie są ewentualne roszczenia pracownicze odwołanego dyrektora, do rozpatrzenia których właściwy jest sąd pracy, lecz zachowanie przewidzianych w przepisach publicznoprawnych wymogów dotyczących aktu odwołania dyrektora jednostki samorządowej jako formy realizacji zadań publicznoprawnych gminy, a więc aktu o publicznoprawnym charakterze.

Zgodnie z [art. 7 ust. 1 pkt 9](#) ustawy o samorządzie gminnym sprawy kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami należą do zadań własnych gminy, zgodnie zaś z [art. 30 ust. 2 pkt 5](#) ustawy o samorządzie gminnym do zadań wójta (burmistrza, prezydenta) należy m.in. zatrudnianie i zwalnianie kierowników jednostek organizacyjnych gminy. Wydawanie zarządzeń przez organy wykonawcze gminy w sprawie powoływania i odwoływania ze stanowiska dyrektorów instytucji kultury jest zatem niewątpliwie wydawaniem aktów w sprawie z zakresu administracji publicznej przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego. Zarządzenia te równocześnie wywołują skutki z zakresu prawa pracy, podlegające kognicji sądów pracy, gdyż niewątpliwie Wójt Gminy Sienno był pracodawcą Marzeny Szafraniec (zob. wyrok NSA z dnia 25 listopada 2014 r., [II OSK 2807/14](#)). Powołanie Marzeny Szafraniec dokonane na podstawie art. 15 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej stanowiło bowiem podstawę nawiązania stosunku pracy w rozumieniu [art. 68](#) Kodeksu pracy z dyrektorami instytucji kultury (tak orzekł SN w uchwale z dnia 11 stycznia 2005 r., [IPZP 11/04](#), publ. LEX nr 141206).

Biorąc pod uwagę aspekt odwołania Pani Marzeny Szafraniec należy mieć na względzie fakt, że nastąpiło to w oparciu o zarządzenie Wójta Gminy Sienno / akt administracyjny/ jak i dodatkowo o oświadczenie o wypowiedzeniu umowy o pracę z zachowaniem jednomiesięcznego okresu wypowiedzenia.

W orzecznictwie NSA nie budzi wątpliwości, że odwołany dyrektor może kwestionować akt odwołania. W niniejszej sprawie Pani Marzena Szafraniec nie kwestionowała aktu odwołania, odebrała

świadectwo pracy i złożyła jedynie pozew do sądu pracy o ustalenie, iż w jej przypadku należało przy odwołaniu jej ze stanowiska uwzględnić nie jednomiesięczny termin wypowiedzenia, lecz trzy miesięczny i w związku z powyższym wnosi o zapłatę dwumiesięcznego wynagrodzenia. W trakcie postępowania sądowego nie zmieniła swojego stanowiska. Sprawa nie została jeszcze prawomocnie zakończona.

Wojewoda Mazowiecki stwierdzając nieważność zarządzenia wójta o odwołaniu Pani Marzeny Szafraniec nie wskazał obowiązku przywrócenia pracownika do pracy, albowiem ta kwestia nie jest unormowana w prawie administracyjnym, tylko należy do sfery prawa pracy i o przywróceniu do pracy może orzec tylko sąd pracy.

Działając jako pracodawca samorządowy wójt gminy władztwa administracyjnego nie wykonuje. W takim przypadku wójt jest jedynie podmiotem zatrudniającym pracownika. Nie ma znaczenia sposób nawiązania stosunku pracy jak również okoliczność, iż zatrudnienie pracowników samorządowych oprócz Kodeksu Pracy reguluje ustawa z dnia 22 marca 1990 roku o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 21, poz.124 z późn. zm.). Uprawnienia wójta w stosunku do pracownika samorządowego wynikają z faktu nawiązania stosunku pracy, a nie z faktu, że wójt jest organem władzy publicznej." (wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 czerwca 2007 r. IV SA/Wa 714/07).

W konsekwencji powołanie i odwołanie, o którym mowa w art.15 ust.1 uooidk jest powołaniem i odwołaniem w rozumieniu art. 68 § 1 Kodeksu Pracy, czyli jest czynnością pracodawcy zatrudniającego pracownika, a nie – organu administracji publicznej podlegającego władczemu nadzorowi administracyjnemu. O tym, że te relacje nie są objęte reżimem administracyjnoprawnym lecz – prawa pracy pośrednio świadczy art.15 ust.4a uooidk - „Organizator może powierzyć zarządzanie instytucją kultury osobie fizycznej lub prawnej. Powierzenie zarządzania następuje na podstawie umowy o zarządzaniu instytucją kultury zawartej między organizatorem a zarządcą na czas oznaczony, nie krótszy niż trzy lata (kontrakt menedżerski)”. Gdyby powołanie, o którym mowa w art.15 ust.1 uooidk, miało mieć charakter aktu administracyjnego, to jego równoprawną alternatywą nie mógłby być kontrakt menedżerski.

W konsekwencji art.15 ust.1 uooidk („dyrektora instytucji kultury powołuje i odwołuje organizator”) należy uznać za podstawę prawną do nawiązania lub rozwiązania stosunku pracy z powołania, objętego regulacją artykułów 68-72 Kodeksu Pracy, zaś spory z tego stosunku objęte są kognicją sądów pracy, a to ex definitione wyklucza możliwość stosowania przepisów prawa administracyjnego.

Podejmując czynności odwołania Pani Marzeny Szafraniec ze stanowiska dyrektora GOK-u wójt gminy miał na celu rozwiązanie stosunku pracy. Wg stanu prawnego na dzień dzisiejszy stosunek pracy z Panią Marzeną Szafraniec został skutecznie rozwiązany, gdyż Pani Marzena Szafraniec nie uzyskała prawomocnego orzeczenia właściwego sądu pracy orzekającego o niezgodnym z prawem rozwiązaniu stosunku pracy i nakazującym wójtowi przywrócenie jej do pracy.

Stwierdzając nieważność Zarządzenia Wójta Gminy Sienno o odwołaniu Pani Marzeny Szafraniec, co zostało potwierdzone orzeczeniem WSA w Warszawie, Wojewoda Mazowiecki wskazał na uchybienia formalne przy wydawaniu tego zarządzenia. Jednak popełnienie tych uchybień nie miało wpływu na skuteczność rozwiązania stosunku pracy z Panią Marzeną Szafraniec. Ponadto jak wynika z wyjaśnień wójta uchybienia te zostały naprawione.

Podsumowując należy uznać skargę za bezzasadną.

Pouczenie o treści art. 239 KPA:

„W przypadku gdy skarga, w wyniku jej rozpatrzenia, została uznana za 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 zawiadamiania skarżącego”.