

Załącznik
do uchwały NR X/ /2025
Rady Gminy Grabówka
z dnia 2025 r

UZASADNIENIE

W dniu 24 lipca 2025 r. do Rady Gminy Grabówka wpłynęły skarga ośmiu pracowników Ośrodka Pomocy Społecznej Gminy Grabówka na działalność Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej Gminy Grabówka, któremu postawiono szereg zarzutów związanych z organizacją pracy oraz działaniami Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej Gminy Grabówka jako pracodawcy. Skarżący podnosili m.in. utrzymywanie nieprzyjemnej atmosfery w pracy (a nawet mobbingu), złe relacje między pracownikami Ośrodka Pomocy Społecznej Gminy Grabówka spowodowane np. nierównomiernym obciążaniem pracą oraz brakiem jasnych kryteriów oceny pracy, publiczne krytykowanie z powodu korzystania ze zwolnień lekarskich, podważanie kompetencji, upokarzanie Skarżących w oczach koleżanek, ograniczanie możliwości wypowiedzania się, brak przekazywania bieżących zmian w obowiązujących bądź zmieniających się przepisach, reagowanie na uwagi krzykiem i agresją.

Przewodnicząca Rady Gminy Grabówka przekazała skargę do Komisji Skarg, Wniosków i Petycji w celu jej zbadania i przygotowania projektu uchwały rozstrzygającej zasadność skargi.

Zgodnie z art. 227 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 572 oraz z 2025 r. poz. 769), zwanej dalej k.p.a., przedmiotem skargi 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. Niniejszy przepis nie definiuje pojęcia skargi i pozostawia otwartym katalog działań organów i ich pracowników, których działania mogą stanowić podstawę skargi. Instytucja skargi (jak również petycji i wniosku) stanowi wyraz tzw. *actio popularis* tj. środka procesowego o charakterze powszechnym, z którego ma prawo korzystać bardzo szeroki krąg osób (*por. Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, pod red. R. Kędziory, Warszawa 2011, s. 948*). Zgodnie ze stanowiskiem piśmiennictwa prawniczego, ze skargą w rozumieniu przepisów Działu VIII k.p.a. mamy do czynienia, gdy spełnione są dwa wymogi: nie jest innym środkiem prawnym przewidzianym w k.p.a. a także innych przepisach postępowania (zarówno administracyjnego jak i sądowego), oraz zawiera zarzut nieprawidłowej działalności organu lub pracownika. Skarga dotyczy tym samym działań organów lub ich pracowników, które miały miejsce w przeszłości, przed jej wniesieniem, natomiast wniosek dotyczy możliwych przyszłych działań organów.

Zgodnie z art. 223 § 1 k.p.a. organy państwowe, organy samorządu terytorialnego i inne organy samorządowe oraz organy organizacji społecznych rozpatrują oraz załatwiają skargi i wnioski w ramach swojej właściwości. Powyższe unormowanie wprowadza zasadę poszanowania przez organy swojej właściwości do rozpatrywania i załatwiania skarg. Zawiera ono również zakaz rozpatrywania przez organy w postępowaniu skargowym środków

prawnych nie spełniających wymogów skargi. Unormowanie art. 223 k.p.a. znajduje swój wyraz w kolejnych przepisach k. p. a., w tym w art. 231, formułującym obowiązek przekazania skargi organowi właściwemu lub wskazania właściwego organu.

Przepis art. 228 k.p.a. normuje, że skargi składa się do organów właściwych do ich rozpatrzenia, zaś art. 229 k.p.a. wskazuje ogólną właściwość w zakresie rozpatrywania skarg przez organy administracji publicznej. Zgodnie z jego brzmieniem organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub właściwości wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem spraw należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, jest rada gminy (art. 229 pkt 3 k.p.a.).

Nie ulega wątpliwości, że Kierownik Ośrodka Pomocy Społecznej Gminy Grabówka jest kierownikiem gminnej jednostki organizacyjnej, a skarga nie dotyczy spraw rządowych, zatem to Rada Gminy Grabówka jest organem właściwym do rozpoznania ww. skargi na działalność Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej Gminy Grabówka.

Komisja Skarg, Wniosków i Petycji na posiedzeniu w dniu 04.09.2025 r. zapoznała się ze skargą oraz wyjaśnieniami złożonymi przez Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej Gminy Grabówka oraz dokumentacją w przedmiotowej sprawie.

W zakresie wskazanych w skardze okoliczności, które mogą nosić znamiona mobbingu, Komisja stoi na stanowisku, że nie jest władna do ich oceny, bowiem wyłączne kompetencje do przeprowadzenia szeregu czynności dowodowych celem ustalenia, czy działanie Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej Gminy Grabówka wypełnia przesłanki wskazane w art. 94³ § 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy (Dz. U. z 2025 r. poz. 277, późn. zm.) zwanej dalej k.p., należą do sądu pracy. Niemniej jednak wskazane przez Skarżących okoliczności Komisja Skarg, Wniosków i Petycji oceniła pod względem prawidłowej organizacji pracy gminnej jednostki budżetowej oraz działań Kierownika w tym zakresie. Po analizie wyników postępowania wyjaśniającego, nie dopatrzyła się nieprawidłowości w działaniu Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej Gminy Grabówka, które uzasadniałyby uznanie skargi za zasadną. Ocena organizacji pracy oraz działania Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej Gminy Grabówka jako pracodawcy została dokonana z uwzględnieniem przepisów kodeksu pracy w zw. z art. 43 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1135). Komisja w szczególności wzięła pod uwagę art. 94 k.p. który formułuje podstawowe obowiązki pracodawcy, w tym obowiązek zaznajamiania pracowników podejmujących pracę z zakresem ich obowiązków, sposobem wykonywania pracy na wyznaczonych stanowiskach oraz ich podstawowymi uprawnieniami, a także obowiązek organizowania pracy w sposób zapewniający pełne wykorzystanie czasu pracy, jak również osiąganie przez pracowników, przy wykorzystaniu ich uzdolnień i kwalifikacji, wysokiej wydajności i należytej jakości pracy. W tym zakresie Komisja Skarg, Wniosków i Petycji stoi na stanowisku, że Kierownik Ośrodka Pomocy Społecznej Gminy Grabówka jako pracodawca ma prawo zorganizować proces pracy w sposób, który uważa za słuszny, pod warunkiem respektowania powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Organizowanie pracy w kierowanej jednostce jest bowiem atrybutem każdego pracodawcy. Pracownik jest natomiast zobowiązany wykonywać pracę określonego rodzaju na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem. Pracownik świadczy więc pracę w sposób

podporządkowany kierowniczej roli pracodawcy, nawet jeśli w jego odczuciu organizacja pracy jest niewłaściwa, o ile działania pracodawcy są zgodne z przepisami prawa.

W przedmiotowej sprawie Komisja Skarg, Wniosków i Petycji nie dopatrzyła się niezgodności działania Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej Gminy Grabówka z prawem, a także nie stwierdziła nieprawidłowości w organizacji pracy tej jednostki, co uzasadnia uznanie skargi za bezzasadną.

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. Analiza dalszych przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, w tym przepisów art. 233, 234 oraz 235 k.p.a., prowadzi do wniosku, że 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. Właśnie w ten sposób realizowana jest tzw. zasada jednotorowości proceduralnej, która powinna być przestrzegana przez organy rozpatrujące skargi. Niedopuszczalne bowiem jest zajęcie się przez organ kolegialny gminy skargą, która dotyczy sprawy, która została rozstrzygnięta lub jest rozstrzygana w drodze decyzji administracyjnej.

Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, że postępowanie skargowe jako odrębny rodzaj postępowania zostanie uruchomione, 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 (por. wyrok *Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 kwietnia 2010 r., sygn. akt VII SAB/Wa 13/10, źródło: orzeczenia.nsa.gov.pl*).

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że organy te mogą działać tylko na podstawie i w granicach wyznaczonych im przez normy prawne określające ich kompetencje, zadania i tryb postępowania. O ile jednostka ma swobodę działania zgodnie z zasadą, że co nie jest wyraźnie zabronione przez prawo, jest dozwolone, to organy władzy publicznej mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia (por. *W. Skrzydło, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Lex 2013*).

W wyroku z dnia 14 lipca 2015 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uznał, iż dokonana przez radę miejską ocena prawidłowości rozwiązania stosunku pracy w ramach postępowania skargowego stanowi nieuprawnione wkroczenie w kompetencje sądu pracy i naruszenie konstytucyjnej zasady legalizmu (sygn. akt II SA/Wa 743/15, por. również wyrok tego sądu z dnia 14 lipca 2015 r. sygn. akt II SA/Wa 744/15, źródło: *orzeczenia.nsa.gov.pl*).

Podsumowując należy podkreślić, że Rada Gminy Grabówka, jak każdy organ władzy publicznej, zobligowana jest do działania uchwałodawczego jedynie w granicach wyznaczonych przepisami prawa. Kompetencją rady gminy nie jest rozstrzyganie skarg z zakresu prawa pracy, ponieważ kwestie te regulowane są odrębnymi przepisami prawa. Organem właściwym w zakresie ewentualnego naruszenia przepisów kodeksu pracy jest sąd. Wobec zaistniałego stanu faktycznego, Komisja Skarg Wniosków i Petycji uznała skargę za bezzasadną.

Rada Gminy Grabówka biorąc pod uwagę powyższe ustalenia i wniosek Komisji Skarg, Wniosków i Petycji uznaje skargę za bezzasadną.

Pouczenie o treści art. 239 k.p.a.

Informuję, że zgodnie z treścią art. 239 § 1 k.p.a., w przypadku gdy skarga, w wyniku jej rozpatrzenia, uznana została za bezzasadną 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.