



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, dnia 19 listopada 2014 r.

LEX-O.4131.12.2014.LP

**Rada Gminy Nur
ul. Drohiczyńska 2
07-322 Nur**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Gminy Nur Nr XXXIII/203/14 z dnia 9 października 2014 r. *w sprawie skargi na Dyrektora Publicznego Gimnazjum im. Papieża Jana Pawła II w Nurze.*

Uzasadnienie

W dniu 9 października 2014 r. Rada Gminy Nur podjęła uchwałę Nr XXXIII/203/14 *w sprawie skargi na Dyrektora Publicznego Gimnazjum im. Papieża Jana Pawła II w Nurze.*

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu jako organowi nadzoru w dniu 16 października 2014 r. Jako podstawę prawną Rada Gminy wskazała art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2013, poz. 267 ze zm., dalej: *K.p.a.*) oraz § 64 ust. 1 załącznika do uchwały Rady Gminy Nur Nr V/24/03 z dnia 18 lutego 2003 r. *w sprawie uchwalenia statut gminy Nur* (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 79, poz. 2088 ze zm.).

Uchwałą Nr XXXIII/203/14 z dnia 9 października 2014 r. Rada Gminy Nur uznała za zasadne skargi na działalność Dyrektora Publicznego Gimnazjum im. Papieża Jana Pawła II w Nurze. W uzasadnieniu do uchwały przedstawiono okoliczności sprawy oraz argumenty przemawiające za uznaniem skarg za zasadne.

Pismem z dnia 31 października 2014 r. (doręczonym Radzie Gminy Nur w dniu 3 listopada 2014 r.) Wojewoda Mazowiecki, działając jako organ nadzoru nad działalnością gminną, zawiadomił Radę Gminy Nur o wszczęciu postępowania nadzorczego w stosunku do wyżej wymienionej uchwały. W dniu 7 listopada 2014 r. wpłynęło do organu nadzoru pismo Przewodniczącego Rady Gminy Nur zawierające stanowisko w niniejszej sprawie wraz z dokumentacją dotyczącą skarg rodziców. Wojewoda Mazowiecki dokonał analizy wyżej wymienionej uchwały wraz z uzasadnieniem, jak również zapoznał się z dokumentacją przedstawioną przez Radę Gminy Nur obejmującą w szczególności: skargę na działania Pani Haliny Boguckiej Dyrektora Publicznego Gimnazjum w Nurze z dnia 29 lipca 2014r., stanowisko Pani Haliny Boguckiej w przedmiotowej sprawie z dnia 18 sierpnia 2014r., pismo

Mazowieckiego Kuratora Oświaty Nr DOS.552.24.2014.ER z dnia 15 lipca 2014 r., protokół z posiedzenia Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Nur z dnia 26 sierpnia 2014 r., protokół ze wspólnego posiedzenia komisji stałych Rady Gminy Nur z dnia 27 sierpnia 2014 r., opinię prawną w sprawie właściwości organu do rozpatrzenia skargi z dnia 23 września 2014r., protokół z posiedzenia Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Nur z dnia 6 października 2014r. oraz pismo Mazowieckiego Kuratora Oświaty Nr DOS.552.61.2014.ER z dnia 30 października 2014 r. Zarzuty skargi dotyczyły w szczególności zagadnień takich jak: niepedagogiczne podejście dyrektora gimnazjum do uczniów i rodziców, niezadowolenie z wprowadzanych przez dyrektora gimnazjum programów wychowawczych, nieprzestrzeganie w gimnazjum praw ucznia, nieuzasadnione obniżanie ocen, wielokrotne udzielanie kar za te same przewinienia, przenoszenie ucznia do innej klasy przed końcem roku szkolnego.

W ocenie Wojewody Mazowieckiego uchwała Nr XXXIII/203/14 narusza prawo w sposób istotny i jest sprzeczna z art. 229 *K.p.a.* oraz z art. 31 ust. 1 pkt 1 i 33 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. *o systemie oświaty* (Dz. U. 2004 r., Nr 256, poz. 2571 ze zm.), zgodnie z argumentacją określoną poniżej.

Art. 228 *K.p.a.* normuje, że: *skargi składa się do organów właściwych do ich rozpatrzenia.* 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 kierowników gminnym jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem spraw należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, jest rada gminy (art. 229 pkt 3). W artykule 229 wprowadzono jednak generalną klauzulę: *jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrzenia skarg.* Powyższe unormowanie formułuje generalną regułę ustalania właściwości organów na zasadzie pierwszeństwa przepisów szczególnych. Dopiero w sytuacji braku takich przepisów, właściwość organów rozpatruje się na podstawie unormowań art. 229 *K.p.a.* (za: R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2011, s. 958). W kolejnych artykułach *K.p.a.* unormowano obowiązek organu niezwłocznego przekazania skargi zgodnie z właściwością (art. 231), możliwość załatwienia skargi przez organ niższego stopnia lub przez służbowego przełożonego (art. 232), zasadę wszczęcia postępowania w przypadku złożenia skargi przez stronę (art. 233) oraz zagadnienie rozpatrywania skargi w sprawie, w której toczy się postępowanie administracyjne (234). Z powyższych unormowań kodeksowych wypływa ogólna zasada rozpatrywania skarg przez organy wyższego stopnia lub organy, które wykonują bezpośredni nadzór, nad organami i podmiotami, których skargi dotyczą (za: R. Kędziora, *Kodeks...*, s. 958).

Przepisy ustawy *o systemie oświaty* wprowadzają dwutorowość nadzoru nad szkołami i placówkami, wyposażając w określone kompetencje zarówno organ prowadzący szkołę lub placówkę (tj. wójta, burmistrza, prezydenta miasta, starostę, marszałka województwa) jak również kuratora oświaty i dyrektora szkoły lub placówki działających jako podmioty sprawujące nadzór pedagogiczny. Zgodnie z brzmieniem art. 31 ust. 1 pkt 1 ustawy *o systemie oświaty* kurator oświaty, w imieniu wojewody, sprawuje nadzór pedagogiczny nad publicznymi i niepublicznymi szkołami i placówkami. Art. 35 ust. 4 ustawy normuje, że dyrektor szkoły lub placówki sprawuje nadzór pedagogiczny w stosunku do nauczycieli zatrudnionych w tych szkołach i placówkach. Potwierdzeniem tych unormowań jest art. 39 ust. 1 pkt 2 ustawy. Art. 33 ust. 1 ustawy stwierdza, że: *Nadzór pedagogiczny polega na:* 1) *oceniu stanu i warunków działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej szkół, placówek i nauczycieli;* 2) *analizowaniu i oceniu efektów działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz innej działalności statutowej szkół i placówek;* 3) *udzielaniu pomocy szkołom, placówkom i nauczycielom w wykonywaniu ich zadań*

dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych; 4) inspirowaniu nauczycieli do innowacji pedagogicznych, metodycznych i organizacyjnych. W ust. 2 niniejszego artykułu określono, że: *W zakresie wymienionym w ust. 1 pkt 1 i 2 nadzorowi podlega w szczególności: 1) zgodność zatrudniania nauczycieli z wymaganymi kwalifikacjami; 2) realizacja podstaw programowych i ramowych planów nauczania; 3) przestrzeganie zasad oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania egzaminów, a także przestrzeganie przepisów dotyczących obowiązku szkolnego oraz obowiązku nauki; 4) przestrzeganie statutu szkoły lub placówki; 5) (uchylony); 6) przestrzeganie praw dziecka i praw ucznia oraz upowszechnianie wiedzy o tych prawach; 7) zapewnienie uczniom bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki.* Zakres nadzoru pedagogicznego został szczegółowo określony w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 października 2009 r. w sprawie nadzoru pedagogicznego (Dz. U. Nr 168, poz. 1234 ze zm.). W § 6 niniejszego rozporządzenia określono formy nadzoru pedagogicznego jako: ewaluację, kontrolę oraz wspomaganie. Opisane powyżej unormowania pozwalają na wyodrębnienie nadzoru pedagogicznego wewnątrzszkolnego sprawowanego przez dyrektora szkoły lub placówki oraz nadzoru pedagogicznego zewnętrznego wykonywanego przez kuratora oświaty (por. M. Pilich, *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, Lex 2013).

W art. 34a ust. 1 i 2 ustawy o systemie oświaty unormowano zakres nadzoru sprawowanego przez organ prowadzący. Zgodnie z brzmieniem niniejszego przepisu organ prowadzący szkołę lub placówkę sprawuje nadzór nad jej działalnością w zakresie dotyczącym spraw finansowych i administracyjnych, przy uwzględnieniu odrębnych przepisów. Nadzór organu prowadzącego obejmuje w szczególności: prawidłowość dysponowania przyznanymi szkole lub placówce środkami budżetowymi lub pozyskanymi z innych źródeł oraz gospodarowanie mieniem, przestrzeganie obowiązujących przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy pracowników i uczniów, przestrzeganie przepisów dotyczących organizacji pracy szkoły i placówki. Jednocześnie ust. 4 niniejszego artykułu umożliwia organowi prowadzącemu występowanie z wnioskiem do dyrektora szkoły lub placówki i organu sprawującego nadzór pedagogiczny w zakresie działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej. Z kolei art. 34b stwierdza, że organ prowadzący szkołę lub placówkę, a w zakresie działalności dydaktyczno-wychowawczej i opiekuńczej organ sprawujący nadzór pedagogiczny mogą ingerować w działalność szkoły lub placówki wyłącznie w zakresie i na zasadach określonych w ustawie. Niniejszy przepis stanowi gwarancję poszanowania względnej autonomii tych podmiotów (por. M. Pilich, *Ustawa...*).

Przedstawiony powyżej stan prawny wprowadza klarowny podział kompetencji nadzorczych pomiędzy organem prowadzącym sprawującym nadzór finansowo-administracyjny a kuratorem oświaty i dyrektorem szkoły lub placówki, działającymi jako organy sprawujące nadzór pedagogiczny. Kompetencje organu prowadzącego w tym zakresie dotyczą co do zasady spraw finansowych i administracyjnych, natomiast kurator oświaty oraz dyrektor szkoły lub placówki dysponują kompetencjami nadzorczymi w zakresie spraw dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych. W sposób wyraźny rozdzielono więc zagadnienia organizacyjne (organ prowadzący) od zagadnień merytorycznych (kurator oświaty, dyrektor szkoły lub placówki).

Należy podkreślić, że unormowania opisanego powyżej art. 34a ust. 4 ustawy o systemie oświaty stanowią wyraźną dyrektywę poszanowania zakresu właściwości organów nadzorczych. Rada Gminy jako organ administracji publicznej jest zobowiązana do przestrzegania swojej właściwości, do czego obliguje ją art. 7 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) w brzmieniu: *organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa*. Nieprzestrzeganie przez radę gminy

niniejszej zasady w zakresie działalności uchwałodawczej jest działaniem sprzecznym z prawem.

Wymienione w uchwale Nr XXXIII/203/14 Publiczne Gimnazjum im. Papieża Jana Pawła II w Nurze jest niewątpliwie gminną jednostką organizacyjną, a sprawa w niej opisana dotyczy zagadnień oświatowych, które nie mieszczą się w zakresie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Nie przesądza to jednak o właściwości Rady Gminy Nur do rozpatrzenia przedmiotowych skarg. W ocenie Wojewody Mazowieckiego okoliczności opisane w skargach oraz w uzasadnieniu do uchwały, wskazują, że mieszczą się one w zakresie zagadnień dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych określonych w art. 33 ust. 1 ustawy *o systemie oświaty*. Tym samym, zgodnie z określoną w art. 229 *K.p.a.* generalną zasadą prymatu przepisów szczególnych, oraz zgodnie z brzmieniem art. 31 ust. 1 pkt 1 ustawy *o systemie oświaty*, z uwagi na fakt, że skargi dotyczą działalności dyrektora gimnazjum, organem właściwym dla ich rozpatrzenia jest kurator oświaty działający jako organ nadzoru pedagogicznego. Potrzeba poszanowania właściwości organów nadzoru znajduje również swoje uzasadnienie w kontekście kwalifikowanego środka nadzoru pedagogicznego w postaci decyzji administracyjnej określonego w art. 34 ustawy *o systemie oświaty*, w związku z wypływającą z unormowań 233-236 *K.p.a.* zasadą pierwszeństwa ogólnego postępowania administracyjnego nad postępowaniem skargowym (por. M. Pilich, *Ustawa...*, R. Kędziora, *Kodeks...*, s. 962).

Powyższe stanowisko Wojewody Mazowieckiego posiada swoje umocowanie w orzecznictwie sądów administracyjnych. W wyroku z dnia 27 stycznia 2004 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu orzekł, że: *przepis art. 229 k.p.a., stanowiący podstawę wydania przez organ gminy kwestionowanej uchwały zawiera tylko pomocnicze określenie właściwości organów do rozpatrywania skarg. Pierwszeństwo w określeniu tej właściwości mają przepisy odrębne, a dopiero w ich braku mają zastosowanie przepisy art. 229 k.p.a.* (II SA/Wr 1700/03, źródło: orzeczenia.nsa.gov.pl). Z kolei w wyroku z dnia 16 stycznia 2013 r. ten sam sąd stwierdzając nieważność uchwały rady gminy w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność dyrektora szkoły orzekł, że: *W tym stanie rzeczy trafnie odwołuje się organ nadzoru do ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty [...] a które to przepisy są niewątpliwie przepisem szczególnym w rozumieniu tak cytowanego wyżej art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, jak i wymienionego wyżej art. 229 pkt 3 k.p.a. Oznacza to, że Sąd w pełni podzielił szczegółową i trafną argumentację organu nadzoru, który zasadnie przyjął, że skoro zagadnienia objęte skargą wniesioną na działalność dyrektora szkoły mieszczą się w obszarze nadzoru pedagogicznego, to Dolnośląski Kurator Oświaty był jedynym organem uprawnionym do rozpatrzenia owej skargi w ramach sprawowanego nadzoru pedagogicznego, w szczególności w zakresie oceny stanu i warunków działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej szkoły jako całości i poszczególnych nauczycieli (art. 33 ust. 1 pkt 1 ustawy o systemie oświaty). [...] Oznacza to, że sprawy, których przedmiot mieści się w zakresie określonym nadzorem pedagogicznym, rozpatrywane winny być zgodnie z regulacją ustaloną w ustawie o systemie oświaty, jako przepisem szczególnym względem wyżej wymienionego art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, jak i przepisu art. 229 pkt 3 k.p.a.* (IV SA/Wr 743/12, źródło: orzeczenia.nsa.gov.pl).

Należy również podkreślić istnienie pozostałych trybów, środków i procedur, w ramach których możliwe jest analiza działań dyrektora szkoły. W artykule 39 ustawy *o systemie oświaty*, a także w art. 7 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. *Karta Nauczyciela* (Dz. U. z 2014 r., poz. 191), określono zadania i kompetencje dyrektora szkoły i placówki. Art. 6a ust. 6-10 *Karty Nauczyciela* normuje tryb oceny pracy dyrektora szkoły. Natomiast przepisy określone w art. 75-85 niniejszej ustawy formułują zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej nauczycieli, w ramach której w pierwszej instancji orzekają komisje dyscyplinarne przy

województwach, a w drugiej instancji odwoławcza komisja dyscyplinarna przy ministrze właściwym do spraw oświaty i wychowania. O potrzebie właściwego kwalifikowania zagadnień dotyczących tej materii, jak również poszanowania właściwych organów oraz istniejących procedur orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, który w wyroku z dnia 27 stycznia 2004 r., rozpatrując skargę gminy na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody w sprawie uchwały rozpatrującej skargę na dyrektora szkoły, orzekł, że: *Jeżeli strona skarżąca uważała, że niektóre z elementów rozpatrywanych przez nią skarg mieszczą się w zakresie jej właściwości kontrolnych, to powinna była elementy te wyłączyć z treści skargi i po ustaleniu, że nie dają one podstaw do żądania wszczęcia postępowania administracyjnego ogólnego lub szczególnego albo postępowania sądowego, rozpatrzyć je w trybie skargowym uregulowanym w k.p.a. Tymczasem, Rada Gminy rozpatrzyła skargi w pełnym zakresie, ingerując w sferę zastrzeżoną dla innego organu (II SA/Wr 2486/03, źródło: orzeczenia.nsa.gov.pl).*

Mając na uwadze opisany powyżej stan faktyczny i prawny organ nadzoru orzekł jak w sentencji.

Z uwagi na fakt, iż sprzeczność z prawem dotyczy istotnej części uchwały organ nadzoru stwierdza jej nieważność w całości.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia wnoszona za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem jego doręczenia.

Otrzymują:

- 1) Adresat
- 2) Mazowiecki Kurator Oświaty Delegatura w Ostrołęce
- 2) a/a