



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, dnia 26 lutego 2015 r.

LEX-O.4131.8.2015.AD

Rada Gminy w Broku
Plac Kościelny 6
07-306 Brok

Rozstrzygnięcie nadzorcze

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr IV/22/2015 Rady Gminy w Broku z dnia 21 stycznia 2015 r. w sprawie rozpatrzenia skargi Rodziców Uczniów ZPPO w Broku na postępowanie Dyrektora Zespołu Publicznych Placówek Oświatowych w Broku p. B. W.

Uzasadnienie

W dniu 21 stycznia 2015 r. Rada Gminy w Broku podjęła uchwałę Nr IV/22/2015 w sprawie rozpatrzenia skargi Rodziców Uczniów ZPPO w Broku na postępowanie Dyrektora Zespołu Publicznych Placówek Oświatowych w Broku p. Bogumiły Wujek.

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu jako organowi nadzoru w dniu 29 stycznia 2015 r.

Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* oraz art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy w Broku uznała skargę na postępowanie Dyrektora Zespołu Publicznych Placówek Oświatowych w Broku – p. B.W. za zasadną z przyczyn określonych w uzasadnieniu stanowiącym załącznik do uchwały.

Zarzuty zawarte w skardze dotyczyły: zachowania p. B.W. w stosunku do nauczycielki p. E.M., zmian w organizacji pracy szkoły skutkujących pozostawieniem uczniów bez należytej opieki oraz nieprzeprowadzenia próbnego egzaminu gimnazjalnego.

W ocenie Wojewody Mazowieckiego Rada Gminy w Broku podejmując uchwałę Nr IV/22/2015 przekroczyła zakres swoich kompetencji, czym w istotny sposób naruszyła art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 223, art. 229 pkt 3 i art. 231 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2013, poz. 267 ze zm.) - dalej: *k.p.a.* oraz art. 31 ust. 1 pkt 1 i art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. *o systemie oświaty* (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2571 ze zm.).

Zgodnie z treścią art. 228 *k.p.a.* 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 gminnych 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).

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) *ocenianiu stanu i warunków działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej szkół, placówek i nauczycieli;* 2) *analizowaniu i ocenianiu 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 umożliwi 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.

Wymieniony w uchwale Nr IV/22/2015 Zespół Publicznych Placówek Oświatowych w Broku 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 w Broku do rozpatrzenia przedmiotowej skargi. W ocenie Wojewody Mazowieckiego zarzuty skargi, 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 ZPPO, 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, opubl. w CBOSA, 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 przepisie szczególnym względem wyżej wymienionego art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, jaki przepisu art. 229 pkt 3 k.p.a. (sygn. IV SA/Wr 743/12, źródło: orzeczenia.nsa.gov.pl).**

Należy również podkreślić istnienie pozostałych trybów, środków i procedur, w ramach których możliwa 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 wojewodach, 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).*

W świetle powyższego uznać należy, iż Rada Gminy w Broku uznając się za organ właściwy do rozpatrzenia skargi, do której załatwienia nie miała kompetencji, w sposób istotny naruszyła także przepisy art. 223 § 1 i art. 231 k.p.a.

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. Z powyższego przepisu wynika obowiązek przestrzegania przez organ swojej właściwości z urzędu i rozpatrywania skarg tylko w zakresie posiadanych kompetencji.

Stosownie do art. 231 k.p.a., jeżeli organ, który otrzymał skargę nie jest właściwy do jej rozpatrzenia, obowiązany jest niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni, przekazać ją właściwemu organowi, zawiadamiając równocześnie o tym skarżącego,

albo wskazać mu właściwy organ. Rada Gminy w Broku podejmując uchwałę Nr IV/22/2015 i samodzielnie rozstrzygając kwestie nie leżące w jej gestii, nie wypełniła obowiązku wynikającego z powołanego przepisu, przez co w istotny sposób go naruszyła.

Podsumowując, jeszcze raz należy podkreślić, iż Rada Gminy, jak każdy organ władzy publicznej, zobligowana jest do działania uchwałodawczego jedynie w granicach wyznaczonych przepisami prawa. Tymczasem w przedmiotowej sprawie przekroczyła te uprawnienia, wkraczając w kompetencje kuratora oświaty. Takie działanie musiało zostać zakwalifikowane przez organ nadzoru jako istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały Nr IV/22/2015.

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

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

WOJEWODA MAZOWIECKI
Jacek Kozłowski

Otrzymują:

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