

Uchwała Nr IX/48/2019
Rady Miejskiej w Maszewie
z dnia 30.05.2019 r.

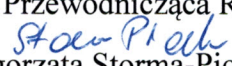
w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność Dyrektora Gimnazjum w Maszewie

Na podstawie art. 18b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506) oraz art. 229 pkt 3, art. 237 § 1 i 3, art. 239 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 z późn. zm.), Rada Miejska uchwala, co następuje:

§ 1. Uznaje skargę z dnia 9 kwietnia 2019 r. złożoną na działalność Dyrektora Gimnazjum w Maszewie za bezzasadną z przyczyn przedstawionych w uzasadnieniu, które stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

§ 2. Zobowiązuje się Przewodniczącą Rady Miejskiej w Maszewie do zawiadomienia skarżącego o sposobie załatwienia skargi.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodnicząca Rady

Małgorzata Storma-Piotrowska

Załącznik
do Uchwały Nr IX/48/2019
Rady Miejskiej w Maszewie
z dnia 30.05. 2019 r.

Uzasadnienie w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność Dyrektora Gimnazjum w Maszewie

W dniu 9 kwietnia 2019 r. zostało pocztą elektroniczną bez podpisu złożone pismo zatytułowane: „Skarga na Dyrektora Gimnazjum w Maszewie – Panią _____”, przesłane na skrzynkę elektroniczną pracownika Urzędu Miejskiego, wskazujące, jako autora panią _____. Pismo zawiera zarzuty wobec działania Dyrektora Gimnazjum w Maszewie – Pani _____ w zakresie problematyki działalności dydaktycznej, wychowawczej oraz pracowniczej tej placówki oraz wnioski skierowane do Burmistrza Maszewa.

Ze względu na stanowisko Zachodniopomorskiego Kuratorium Oświaty, przesyłającego pismem z 26 kwietnia 2019 r. skargę na działalność Dyrektora Gimnazjum w Maszewie do rozpatrzenia Radzie Miejskiej w Maszewie "według właściwości " skarga została przekazana zgodnie Radzie Miejskiej w Maszewie. Przewodnicząca Rady skierowała przedmiotową skargę do Komisji Skarg Wniosków i Petycji celem wypracowania wstępnego stanowiska. W dniu 23 maja 2019 r. odbyło się posiedzenie Komisji Skarg Wniosków i Petycji w temacie opracowania stanowiska w sprawie rozpatrzenia skargi na Dyrektora Gimnazjum w Maszewie zawartej w piśmie Pani _____.

Stosownie do zapisu art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 z późn. zm.) zwanej dalej „kpa” jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności kierowników gminnych jednostek organizacyjnych -z wyjątkiem spraw należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej - jest rada gminy. Dyrektora Gimnazjum należy zaliczyć do kategorii kierowników gminnych jednostek organizacyjnych Gminy Maszewo, zatem Rada Miejska w Maszewie jest organem właściwym do rozpatrzenia skargi na Dyrektora Gimnazjum w Maszewie.

Jak wskazano powyżej w art. 229 kpa wprowadzono 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. Przepisy ustawy z 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz.U. z 2018 r. poz. 996 t.j. z póź. zm.) zwaną dalej „upo” wprowadzają dwutorowość nadzoru nad szkołami i placówkami, wyposażając w określone kompetencje zarówno organ prowadzący szkołę lub placówkę (tj. burmistrza), jak również kuratora oświaty i dyrektora szkoły działających, jako podmioty sprawujące nadzór pedagogiczny. Zgodnie z brzmieniem art. 51 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo oświatowe kurator oświaty, w imieniu wojewody, sprawuje nadzór pedagogiczny nad publicznymi i niepublicznymi szkołami i placówkami. Zapis art. 55 ust. 1 upo stwierdza, że nadzór pedagogiczny polega na:

- 1) obserwowaniu, analizowaniu i ocenianiu przebiegu procesów kształcenia i wychowania oraz efektów działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz innej działalności statutowej szkół i placówek;
- 2) analizowaniu i ocenianiu efektów działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz innej działalności statutowej szkół.

Zakres nadzoru pedagogicznego został szczegółowo określony w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 25 sierpnia 2017 r. w sprawie nadzoru pedagogicznego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1658 ze zm.). Opisane powyżej unormowania pozwalają na wyodrębnienie nadzoru pedagogicznego wewnątrzszkolnego sprawowanego przez dyrektora szkoły lub placówki oraz nadzoru pedagogicznego zewnętrznego wykonywanego przez kuratora oświaty.

W art. 57 ust. 1 i 2 upo unormowano zakres nadzoru sprawowanego przez organ prowadzący, czyli w danym przypadku Gminę Maszewo. Zgodnie z brzmieniem tych przepisów organ prowadzący szkołę sprawuje nadzór nad jej działalnością wyłącznie 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. Z kolei art. 58 upo stwierdza, że organ prowadzący szkołę, a w zakresie działalności dydaktyczno-wychowawczej i opiekuńczej organ sprawujący nadzór pedagogiczny mogą ingerować w działalność szkoły wyłącznie w zakresie i na zasadach określonych w ustawie. Niniejszy przepis stanowi gwarancję poszanowania względnej autonomii tych podmiotów. Przedstawiony powyżej stan prawny wprowadza klarowny podział kompetencji nadzorczych pomiędzy organem prowadzącym sprawującym nadzór finansowo-administracyjny a kuratorem oświaty i dyrektorem szkoły, działającymi jako organy sprawujące nadzór pedagogiczny. Kompetencje organu prowadzącego w tym zakresie dotyczą wyłącznie spraw finansowych i administracyjnych, natomiast kurator oświaty oraz dyrektor szkoły dysponują kompetencjami nadzorczymi w zakresie spraw dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych. W sposób wyraźny rozdzielono, więc zagadnienia finansowe, administracyjne, w tym organizacyjne (organ prowadzący) od zagadnień merytorycznych (kurator oświaty, dyrektor szkoły).

Zgodnie z art. 68 ust. 1 upo dyrektor szkoły w szczególności kieruje działalnością szkoły oraz reprezentuje ją na zewnątrz. Gimnazjum w Maszewie jest niewątpliwie gminną jednostką organizacyjną, a sprawa opisana w skardze dotyczy zagadnień oświatowych stanowiących zadania własne gmin. Zasadniczo Rada Miejska jest właściwa do rozpatrzenia skargi na dyrektora szkoły gminnej na podstawie art. 229 kpa i powinna podjąć stosowną uchwałę w sprawie skargi, jednakże Rada musi uwzględnić szczególną pozycję prawną szkoły publicznej i jej dyrektora będącego nauczycielem w polskim prawie. W świetle wskazanych wyżej przepisów przedmiotem merytorycznej analizy i oceny Rady mogłaby być, zatem jedynie skarga na działalność Dyrektora Gimnazjum w zakresie spraw finansowych i administracyjnych, w tym przestrzegania przepisów dotyczących organizacji pracy szkoły. W obec braku kompetencji Rady Miejskiej w zakresie spraw pracowniczych, jak

również w sferze pedagogicznej, dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej merytoryczne rozpatrzenie skargi nie jest możliwe przez Radę.

Analiza treści zarzutów skargi wskazuje, że mieszczą się one w zakresie zagadnień pracowniczych, wychowawczych i opiekuńczych określonych ustawowo w ramach kompetencji kuratora oświaty. Należy przy tym zaznaczyć, że Rada Miejska i jej komisje działają na zasadzie pełnej jawności obrad, z czym w sprzeczności pozostawałoby nieuniknione w takiej sytuacji rozpowszechnianie danych osobowych oraz informacji dotyczących osób związanych z działalnością szkoły, zwłaszcza rodziców oraz uczniów. Tym samym, zgodnie z określoną w art. 229 kpa generalną zasadą prymatu przepisów szczególnych prawa oświatowego, które zostały wyżej zaprezentowane, z uwagi na fakt, że skargi dotyczą działalności dyrektora, organem właściwym dla ich rozpatrzenia jest kurator oświaty działający jako organ nadzoru pedagogicznego, a w pewnym zakresie mogą one stanowić przedmiot postępowania przed sądem pracy, które jednak wszczynane jest z inicjatywy pracownika bądź pracodawcy i Gmina jako organ prowadzący Gimnazjum nie ma tu żadnych kompetencji do wszczynania lub brania udziału w takim postępowaniu. Potrzeba poszanowania właściwości organów nadzoru znajduje również swoje uzasadnienie w kontekście kwalifikowanego środka nadzoru pedagogicznego w postaci decyzji administracyjnej określonego w art. 56 ust. 1 upo, w związku z wypływającą z unormowań art. 233–236 kpa zasadą pierwszeństwa ogólnego postępowania administracyjnego nad postępowaniem skargowym.

Powyższe stanowisko posiada swoje umocowanie w ugruntowanym orzecznictwie sądów administracyjnych. W wyroku z dnia 27 stycznia 2004 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu (sygn. II SA/Wr 1700/03, publ. CBOSA) orzekł, że przepis art. 229 kpa 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 kpa. WSA wskazał również, że jeżeli rada gminy 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 kpa. Z kolei w wyroku z dnia 16 stycznia 2013 r. (sygn. IV SA/Wr 743/12 publ. CBOSA) ten sam sąd stwierdzając nieważność uchwały rady gminy w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność dyrektora szkoły w pełni podzielił szczegółową argumentację organu nadzoru, który zasadnie przyjął, że skoro zagadnienia objęte skargą wniesioną na działalność dyrektora szkoły mieszczą się w obszarze nadzoru pedagogicznego, to 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 (obecnie zaś ustawy Prawo oświatowe), jako przepisie szczególnym względem wyżej wymienionego art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, jak i przepisu art. 229 pkt 3 kpa.

Jeżeli Rada Miejska zostałaaby uznana za organ właściwy do rozpatrzenia skargi, do której załatwienia nie ma kompetencji, to w sposób istotny naruszyłaby także przepisy art. 223 § 1 i art. 231 kpa. Zgodnie z art. 223 § 1 kpa organy państwowe, organy samorządu

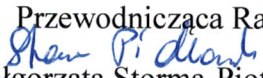
terytorialnego i inne organy samorządowe oraz organy organizacji społecznych – rozpatrują oraz załatwiają skargi i wnioski w ramach swojej właściwości. Z powyższego przepisu wynika obowiązek przestrzegania przez organ swojej właściwości z urzędu i rozpatrywania skarg tylko w zakresie posiadanych kompetencji. Stosownie do art. 231 kpa, 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. Jeśli Rada nie zachowuje się w ten sposób, to dopuszcza się ona ingerencji w zakres zastrzeżony dla organu sprawującego nadzór pedagogiczny, a w konsekwencji narusza cytowany już wyżej przepis art. 223 § 1 kpa w zw. z art. 229 pkt 3 i art. 231 (wyrok WSA w Warszawie z 14 lipca 2015 r. sygn. II SA/Wa 745/15, publ. CBOSA).

Rada Miejska w Maszewie nie może merytorycznie rozpatrywać zarzutów przedmiotowej skargi i w obecnej sytuacji musi uznać ją za bezzasadną **nie ze względu na to, że nie zgadza się z zarzutami skarżącej, lecz z powodu niemożności jej merytorycznego rozpatrzenia w zakresie spraw poruszonych w treści skargi.**

Zachodniopomorskie Kuratorium Oświaty zostało już zawiadomione przez Burmistrza Maszewa o skardze, w związku, z czym nie zachodzi potrzeba ponownego przekazywania skargi przez Radę Miejską, w Maszewie do rozpatrzenia w zakresie posiadanych przez Kuratorium kompetencji.

W świetle przepisów kpa dotyczących załatwiania skarg, można wyróżnić jedynie dwa sposoby załatwienia skargi, tj. uznanie skargi za zasadną i uznanie skargi za bezzasadną. Wśród skarg uznanych za bezzasadne znajdują się również zdaniem WSA skargi zwrócone skarżącym, czy przekazane według właściwości, odrzucone, oddalone, pozostawione bez merytorycznego rozpoznania – każde z tych stanowisk Rady jest dopuszczalne (tak wyroki WSA w Szczecinie z dnia 9 sierpnia 2012 r. sygn. II SA/Sz 696/12 oraz z dnia 20 marca 2013 r. sygn. II SA/Sz 1313/12, publ. CBOSA). Zarówno rozstrzygnięcie o sposobie załatwienia skargi, jak i o przekazaniu sprawy do rozpatrzenia Burmistrzowi, czy innemu organowi powinno być zawarte w uchwale Rady Miejskiej podjętej na podstawie art. 229 § 1, art. 240 oraz 238 §1 kpa.

Skarżącą poucza się o treści przepisu art. 239 § 1 kpa zgodnie, z którym 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 stanowiska z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy, bez zawiadamiania skarżącej.

Przewodnicząca Rady

Małgorzata Storma-Piotrowska