



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.995.2021

Katowice, dnia 3 listopada 2021 r.

Rada Miasta Katowice

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXIX/861/21 Rady Miasta Katowice z dnia 30 września 2021 r. w sprawie skargi na działania Dyrektora Miejskiego Przedszkola nr 51 w Katowicach, w całości, jako sprzecznej z art. 229 pkt 3 i art. 231 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 735), dalej jako "kpa".

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 września 2021 r. Rada Miasta Katowice podjęła uchwałę Nr XXXIX/861/21 w sprawie skargi na działania Dyrektora Miejskiego Przedszkola nr 51 w Katowicach. Uregulowania powyższej uchwały sprowadzają się do następującej treści:

§ 1. Uznać Radę Miasta Katowice organem niewłaściwym do rozpatrzenia skargi Pani [...] i Pana [...] z 6 lipca 2021 r., uzupełnionej pismami z 6 i 13 lipca 2021 r., na działania Dyrektora Miejskiego Przedszkola nr 51 w Katowicach.

§ 3. Faktyczne i prawne argumenty decydujące o zajętych stanowiskach w sprawie zawiera uzasadnienie do niniejszej uchwały.

§ 4. Zobowiązać Przewodniczącego Rady Miasta Katowice do zawiadomienia skarżących o sposobie załatwienia skargi.

§ 5. Zobowiązać Przewodniczącego Rady Miasta Katowice do przekazania skargi Prezydentowi Miasta Katowice jako organowi właściwemu do jej rozpatrzenia.

§ 6. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia..

W uzasadnieniu do uchwały Rada Miasta stwierdziła, że:

Pismem z 6 lipca 2021 r., uzupełnionym pismami z 6 i 13 lipca 2021 r., Pani [...] i Pan [...] złożyli skargę na działania Dyrektora Miejskiego Przedszkola nr 51 w Katowicach. Skarżący podnieśli kwestie związane ze sprawami administracyjnymi i organizacyjnymi przedszkola.

Organem właściwym do rozpatrzenia zarzutów dotyczących spraw administracyjnych i organizacyjnych Miejskiego Przedszkola nr 51 w Katowicach jest Prezydent Miasta Katowice. Zgodnie z art. 10 ust. 1 w związku z art. 29 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz art. 57 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2020 r. poz. 910 z późn. zm.) kwestie te należą do kompetencji organu prowadzącego placówkę i sprawującego nad nią nadzór.

Z tego względu skargę należy przekazać do rozpatrzenia Prezydentowi Miasta Katowice.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Śląskiemu w dniu 4 października 2021 roku.

W ocenie organu nadzoru uchwała jest niezgodna z prawem.

Z treści uchwały wynika, że Rada Miasta Katowice, działając na podstawie art. 18b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 231 kpa, uznając się niewłaściwą do rozpatrzenia skargi, przekazała ją Prezydentowi Miasta Katowice, zgodnie z właściwością. Dla prawnego uzasadnienia powyższego działania Rada powołała się na przepisy art. 10 ust. 1 w związku z art. 29 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz art. 57 ust. 1 i 2 ustawy Prawo oświatowe. Z ich treści Rada wywiodła, że z uwagi na to, że kwestie związane ze sprawami administracyjnymi i organizacyjnymi przedszkola należą do kompetencji organu prowadzącego placówkę i sprawującego nad nią nadzór (a więc do Prezydenta Miasta), nie jest ona władna do merytorycznego rozpatrzenia skargi w zakresie tych spraw.

W ocenie organu nadzoru powyższa konstatacja Rady Miasta Katowice nie jest prawidłowa.

Należy podkreślić, że zgodnie z art. 227 kpa 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. W myśl art. 231 § 1 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.*

Z przepisu art. 229 pkt 3 kpa wynika, że jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych jest rada gminy, chyba, że skarga dotyczy spraw zleconych z zakresu administracji rządowej, wówczas organem tym jest wojewoda.

Powyższa konstrukcja przepisu art. 229 pkt 3 kpa daje pierwszeństwo unormowaniom szczególnym i zawiera rozwiązania w zakresie organów właściwych do rozpatrywania skarg, na wypadek gdyby przepisy szczególne nie zawierały własnej w tym względzie regulacji. Zasadą zatem jest, że przy określaniu właściwości tych organów pierwszeństwo zawsze będą miały przepisy szczególne. Należy przyjąć jednak, że nie mogą być to przepisy o charakterze ogólnym, ale takie, które wprost będą przewidywać kompetencję danego organu do rozpatrzenia skargi. Przykładem takiego unormowania jest przepis art. 41b § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 2072), zgodnie z którym organem właściwym do załatwiania skargi na działalność sądów jest prezes właściwego sądu.

Nie ulega wątpliwości, że dyrektor szkoły prowadzonej przez gminę jest kierownikiem gminnej jednostki organizacyjnej, a prowadzenie szkoły przez gminę nie jest zadaniem zleconym z zakresu administracji rządowej. Wobec tego organem właściwym do rozpoznania skargi dotyczącej zadań lub działalności dyrektora szkoły prowadzonej przez gminę jest rada gminy, jak stanowi art. 229 pkt 3 kpa, chyba, że przepisy szczególne wskażą inny organ. W ocenie organu nadzoru wskazane w uzasadnieniu uchwały przepisy ustawy Prawo oświatowe nie stanowią jednak takich przepisów szczególnych.

Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy Prawo oświatowe: *Organ prowadzący szkołę lub placówkę odpowiada za jej działalność. Do zadań organu prowadzącego szkołę lub placówkę należy w szczególności:*

1) zapewnienie warunków działania szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki;

2) zapewnienie warunków umożliwiających stosowanie specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży objętych kształceniem specjalnym;

3) wykonywanie remontów obiektów szkolnych oraz zadań inwestycyjnych w tym zakresie;

4) zapewnienie obsługi administracyjnej, w tym prawnej, obsługi finansowej, w tym w zakresie wykonywania czynności, o których mowa w art. 4 ust. 3 pkt 2-6 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r. poz. 217), i obsługi organizacyjnej szkoły lub placówki;

5) wyposażenie szkoły lub placówki w pomoce dydaktyczne i sprzęt niezbędny do pełnej realizacji programów nauczania, programów wychowawczo-profilaktycznych, przeprowadzania egzaminów oraz wykonywania innych zadań statutowych;

6) wykonywanie czynności w sprawach z zakresu prawa pracy w stosunku do dyrektora szkoły lub placówki;

7) przekazanie do szkół dla dzieci i młodzieży oraz placówek, o których mowa w art. 2 pkt 7, z wyjątkiem szkół artystycznych realizujących wyłącznie kształcenie artystyczne, informacji o podmiotach wykonujących działalność leczniczą udzielających świadczeń zdrowotnych w zakresie leczenia stomatologicznego dla dzieci i młodzieży, finansowanych ze środków publicznych.

Zgodnie natomiast z treścią art. 57 ust. 1 i 2 ustawy Prawo oświatowe: 1. Organ prowadzący szkołę lub placówkę sprawuje nadzór nad jej działalnością w zakresie spraw finansowych i administracyjnych, z uwzględnieniem odrębnych przepisów.

2. W zakresie wymienionym w ust. 1 nadzorowi podlega w szczególności:

1) prawidłowość dysponowania przyznanymi szkole lub placówce środkami budżetowymi oraz pozyskanymi przez szkołę lub placówkę środkami pochodzącymi z innych źródeł, a także gospodarowania mieniem;

2) przestrzeganie obowiązujących przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy pracowników i uczniów;

3) przestrzeganie przepisów dotyczących organizacji pracy szkoły i placówki.

Przywołany z kolei przez Radę przepis art. 29 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy Prawo oświatowe to przepis kompetencyjny, przewidujący, że w przypadku szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego zadania i kompetencje organu prowadzącego, określone w tym przepisie wykonuje odpowiednio: wójt (burmistrz, prezydent miasta).

Żaden z wymienionych wyżej przepisów nie kreuje dla prezydenta miasta kompetencji do rozpatrzenia skargi. Przepisy te nakładają na niego określone obowiązki i zadania, jak również przyznają mu funkcje nadzorcze, nie jest to jednak tożsame z kompetencją do rozpatrzenia skargi na działalność dyrektora szkoły lub przedszkola.

W ocenie organu nadzoru należy wyraźnie wskazać na odrębność postępowania w sprawie rozpatrzenia skargi i postępowania wynikającego z nadzoru sprawowanego przez organ prowadzący szkołę. Skarga, o której mowa w art. 227 kpa ma bowiem bardzo szeroki zakres, a wymienione kategorie spraw mają charakter przykładowy. Przedmiotem skargi może być zatem każda negatywna ocena działalności podmiotu powołanego do wykonywania zadań państwa lub innego podmiotu, któremu zlecono zadania z zakresu administracji publicznej oraz ich pracowników i funkcjonariuszy. Osoba wnosząca skargę powinna wskazać jedynie powód swojego niezadowolenia i podmiot, którego jej zdaniem błędne lub nieprawidłowe działania leżą u podstaw złożenia skargi. Katalog naruszeń określony w art. 227 kpa nie jest wyczerpujący, bowiem określenie "w szczególności" oznacza, że katalog ten ma charakter otwarty. Przedmiotem skargi mogą być więc również inne okoliczności, z których wynika niezadowolenie z działania lub zaniechania organu. Należy podkreślić, że z treści art. 29 ust. 1 pkt 2 i 3 w zw. z art. 57 ustawy Prawo oświatowe wynika, że w przypadku szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego zadania i

kompetencje organu prowadzącego, w zakresie spraw finansowych i administracyjnych, wykonuje wójt (burmistrz, prezydent miasta). Z przepisu tego wynika jednak tylko, że organ prowadzący szkołę może dokonywać jej kontroli we wskazanym zakresie w ramach przyznanych kompetencji, niezależnie od tego czy złożona została skarga, czy też nie. Jest bowiem to uprawnienie przyznane regulacjami ustawy Prawo oświatowe. Zaakceptowanie rozumowania ustalonego przez Radę prowadziłoby nie tylko do naruszenia ww. przepisów, ale i do uznania, że ustawodawca w sprawach rozpatrywania skarg przyzwolił - w określonych kategoriach - na dowolne wskazywanie organów właściwych do rozpatrzenia złożonej w trybie kpa skargi.

Podobnie ustosunkował się do powyższej kwestii Naczelny Sąd Administracyjny, który w wyroku z dnia 29 kwietnia 2020 roku stwierdził: (...) *w niniejszej sprawie należy rozdzielić postępowanie w sprawie rozpatrzenia skargi od postępowania wynikającego z nadzoru sprawowanego przez organ prowadzący szkołę. Powołane w skardze kasacyjnej przepisy art. 51 ust. 1, art. 55 ust. 1 i 2, art. 57 ust. 1 i art. 58 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe, regulujące zakres kompetencyjny nadzoru sprawowanego przez organ prowadzący szkołę (działalność w zakresie spraw finansowych i administracyjnych) i kuratora lub dyrektora placówki (nadzór pedagogiczny) nie kreują, odmiennej od uregulowanej w art. 229 pkt 3 K.p.a., właściwości organu do rozpoznania skargi powszechnej, przewidzianej art. 227 K.p.a. Wskazana w powyższych przepisach działalność nadzorcza organu prowadzącego szkołę oraz kuratora nie ma charakteru konkurencyjnego względem uprawnienia rady gminy do rozpatrywania skarg na sposób działania kierownika jednostki organizacyjnej gminy, jakim jest dyrektor szkoły. Istotą skargi powszechnej jest bowiem zwrócenie uwagi właściwym organom na wszelkie nieprawidłowości powstałe w wyniku działania lub zaniechania organu bądź jego pracowników, stąd zakres przedmiotowy działalności kierownika jednostki organizacyjnej gminy (tu: dyrektora szkoły) podlegający kontroli rady gminy w trybie postępowania skargowo-wnioskowego nie ulega ograniczeniu na podstawie powołanych w skardze przepisów (sygn. akt I OSK 379/20, publikowane w CBOSA).*

W konsekwencji powyższego należy stwierdzić, że złożenie przez uprawniony podmiot skargi na dyrektora placówki oświatowej uruchamia odrębne postępowanie. Przeprowadzone w tym postępowaniu czynności traktuje się czynności podjęte w trybie skargowym. Podjęta zatem na podstawie art. 229 pkt 3 kpa uchwała rady gminy jest wyrazem oceny pracy kierownika gminnej jednostki organizacyjnej i nie może być utożsamiana z czynnością nadzorczą uprawnionego organu (por. wyrok NSA w Warszawie z 26.04.1995 r., IV SA 814/94, ONSA 1996/2, poz. 84, wyrok NSA z 20.12.2006 r., I OSK 1593/06, LEX nr 321539).

W przedmiotowej sprawie skarga dotyczyła działań Dyrektora Miejskiego Przedszkola nr 51 w Katowicach związanych ze sprawami administracyjnymi i organizacyjnymi przedszkola. Tym samym stosownie do treści przepisu art. 229 pkt 3 kpa Rada Miasta Katowice była zobowiązana rozpoznać merytorycznie skargę. Uznając się kwestionowaną uchwałą za niewłaściwą i przekazując skargę Prezydentowi Miasta Katowice do rozpatrzenia zgodnie z właściwością, Rada w nieprawidłowy sposób zrealizowała normę kompetencyjną z przepisu art. 229 pkt 3 i 231 § 1 kpa, co oznacza, że przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Podkreślenia wymaga, że organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Realizując kompetencję organ musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie, że każdy wypadek niewłaściwej realizacji upoważnienia ustawowego tj. jej niewyczerpania lub przekroczenia, stanowi jednocześnie naruszenie zawartych w Konstytucji przepisów, które określają tryb i warunki wydawania aktów podustawowych (por. m.in. wyroki TK: z dnia 5 listopada 2001 r., U 1/01, OTK 2001, nr 8, poz. 247; z dnia 30 stycznia 2006 r., SK 39/04, OTK-A 2006, nr 1, poz. 7; z dnia 22 lipca 2008 r., K 24/07, OTK-A 2008, nr 6, poz. 110).

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że uchwała Nr XXXIX/861/21 Rady Miasta Katowice z dnia 30 września 2021 r. w sprawie skargi na działania Dyrektora Miejskiego Przedszkola nr 51 w Katowicach istotnie narusza prawo, a tym samym stwierdzenie jej nieważności w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Z up. Wojewody Śląskiego

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego