Warszawa, 17 lutego 2022 r.



**WOJEWODA MAZOWIECKI**

WNP-O.4131.3.2022

**Rada Powiatu Przasnyskiego**

ul. Św. St. Kostki 5

06-300 Przasnysz

**Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 79 ust. 1 i art. 80 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym* (Dz. U. z 2020, poz. 920; z 2021, poz. 1038 i 1834)

**stwierdzam nieważność:**

uchwały Rady Powiatu Przasnyskiego nr LV/364/2022 z dnia 17 stycznia 2022 r*. w sprawie rozpatrzenia skargi na Dyrektora Zespołu Szkół Powiatowych w Przasnyszu.*

**Uzasadnienie**

W dniu 17 stycznia 2022 r. Rada Powiatu Przasnyskiego podjęła uchwałę nr LV/364/2022 *w sprawie rozpatrzenia skargi na Dyrektora Zespołu Szkół Powiatowych w Przasnyszu.*

Wyżej wymieniona uchwała została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru nad działalnością powiatu, w dniu 20 stycznia 2022 r.

Jako podstawę prawną uchwały Rada Powiatu wskazała art. 229 pkt 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2021 r. poz. 735 z późn. zm.) oraz art. 12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym* (Dz. U. z 2020 r. poz. 920 z późn. zm.).

Pismem z dnia 31 stycznia 2022 r. organ nadzoru wystąpił do Rady Powiatu Przasnyskiego o udzielenie wyjaśnień, co było przedmiotem skargi i z jakich przyczyn Rada Powiatu Przasnyskiego stwierdziła swą niewłaściwość do rozpatrzenia i załatwienia skargi. Nadto, zwrócono się o przesłanie wszelkich dokumentów, informacji oraz własnego stanowiska w sprawie, mogących mieć wpływ na ocenę zgodności z prawem uchwały Rady Powiatu Przasnyskiego nr LV/364/2022*,* w tympotwierdzonego za zgodność z oryginałem odpisu skargi.

W dniu 7 lutego 2022 r. do Wojewody Mazowieckiego wpłynęła odpowiedź Przewodniczącego Rady Powiatu Przasnyskiego, w tym m.in. pismo Skarżących z dnia 16 listopada 2021 r., pismo Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Przasnyszu z dnia 17 listopada 2021 r., pismo Starosty Przasnyskiego do Rady Powiatu Przasnyskiego z dnia 23 listopada 2021 r. W odpowiedzi Rada Powiatu podała, że przedmiotem skargi był sposób organizacji apelu dnia 10 listopada 2021 r. przez Dyrektora Zespołu Szkół Powiatowych w Przasnyszu.

Pismem z dnia 16 lutego 2022 r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Radę Powiatu Przasnyskiego o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr LV/364/2022. W ocenie organu nadzoru uchwała nr LV/364/2021 została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, w szczególności przepisu art. 229 pkt 4 *Kodeksu postępowania administracyjnego*, z uwagi na stwierdzenie przez Radę Powiatu swojej niewłaściwości do rozpatrzenia przedmiotowej skargi i w konsekwencji nierozpatrzenie skargi.

Na wstępie należy zauważyć, że uchwała nr LV/364/2022 została zatytułowana jako uchwała „*w sprawie rozpatrzenia skargi na Dyrektora Zespołu Szkół Powiatowych w Przasnyszu*”, podczas gdy Rada Powiatu nie rozpatrzyła skargi merytorycznie, uznając się za niewłaściwą do jej rozpatrzenia i załatwienia z przyczyn zawartych w uzasadnieniu.

W § 1 ww. uchwały Rada Powiatu Przasnyskiego postanowiła:

„Po zapoznaniu się ze skargą dotyczącą działalności Dyrektora Zespołu Szkół Powiatowych w Przasnyszu, stwierdza się niewłaściwość Rady Powiatu Przasnyskiego do rozpatrzenia i załatwienia tej skargi, z przyczyn zawartych w uzasadnieniu stanowiącym załącznik do niniejszej uchwały”.

W uzasadnieniu Rada Powiatu wskazała, że treść skargi była przedmiotem analizy Komisji Skarg, Wniosków i Petycji. Podczas posiedzenia członkowie Komisji „uzyskali informację, iż przedmiot skargi jest rozpatrywany przez Prokuraturę Rejonową w Przasnyszu, która jest organem właściwym do rozpatrzenia w/w skargi”. Wskutek powyższego Komisja Skarg, Wniosków i Petycji uznała się za organ niewłaściwy do rozpatrzenia skargi. Rada Powiatu Przasnyskiego, biorąc pod uwagę rekomendację Komisji Skarg, Wniosków i Petycji uznała się za organ niewłaściwy do rozpatrzenia skargi z dnia 16 listopada 2021 r.

Jak stanowi art. 227 *Kodeksu postępowania administracyjnego*: 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. Wymienione w powyższym przepisie kategorie spraw mają charakter przykładowy, o czym świadczy zwrot „w szczególności”. W związku z powyższym przedmiotem skargi może być 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 (por. Rozstrzygniecie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego nr P-1.4131.404.2019.KN z dnia 5 lipca 2019 r.).

Z kolei zgodnie z brzmieniem art. 229 pkt 4 *Kodeksu postępowania administracyjnego*, jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności zarządu powiatu oraz starosty, a także **kierowników powiatowych służb, inspekcji, straży i innych jednostek organizacyjnych**, z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2, jest rada powiatu. W przedmiotowej sprawie skarga dotyczy działań Dyrektora Zespołu Szkół Powiatowych, czyli kierownika powiatowej jednostki organizacyjnej i jako taka powinna być rozpatrzona przez radę powiatu.

W ocenie organu nadzoru pismo z dnia 16 listopada 2021 r. zawiera zarzuty odnoszące się do działalności Dyrektora Zespołu Szkół Powiatowych w Przasnyszu, które objęte są zakresem przedmiotowym art. 227 *Kodeksu postępowania administracyjnego.* Świadczą o tym fragmenty dotyczące wprowadzenia zdalnego nauczania tylko w stosunku do części klas, narażenie dzieci i ich rodzin na rozszerzenie pandemii, fałszowanie dokumentacji.

Zdaniem Wojewody Mazowieckiego, dla rozpatrzenia skargi na Dyrektora Zespołu Szkół, nie ma znaczenia fakt, że sprawą, jak wskazano w uzasadnieniu uchwały, zajmuje się także Prokuratura Rejonowa w Przasnyszu. Po pierwsze, Rada Powiatu nie przedstawiła żadnych dowodów świadczących o tym, że przedmiot skargi jest rozpatrywany przez Prokuraturę Rejonową w Przasnyszu. Po drugie, nie wyjaśniła w jakim zakresie sprawa jest rozpatrywana oraz na jakim etapie się znajduje (m.in. czy wszczęto postępowanie przygotowawcze). W ocenie organu nadzoru nawet w razie przyjęcia, że to samo pismo będzie stanowiło podstawę do wszczęcia postępowania karnego, nie wyklucza to możliwości (a nawet konieczności) rozpatrzenia zarzutów zawartych w piśmie w trybie skargowym. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 29 kwietnia 2020 r.: „*skarga przewidziana w art. 227 k.p.a. jedynie uzupełnia środki ochrony wolności i praw konstytucyjnych ale ich nie zastępuje. Stanowisko zajęte przez organ rozpatrujący skargę nie zastąpi oceny pracy dyrektora szkoły przewidzianej w art. 6a ust. 6 w zw. z art. 91d pkt 3 Karty Nauczyciela, jak również postępowania dyscyplinarnego, któremu na mocy art. 75 ust. 1 Karty Nauczyciela, podlegają nauczyciele.* ***Wyrażając stanowisko co do zasadności skargi na działalność dyrektora szkoły, rada gminy nie wejdzie w kompetencje zastrzeżone dla organów wskazanych w tych przepisach, gdyż jej ocena nie wywoła skutków przypisanych tym instytucjom prawnym”***(sygn. akt I OSK 379/20).

Stanowisko Naczelnego Sadu Administracyjnego analogicznie można odnieść do sytuacji będącej przedmiotem niniejszego rozstrzygnięcia. Postępowanie przed sądem powszechnym czy organami ścigania i postępowanie skargowe nie są postępowaniami konkurencyjnymi, ze względu na odrębny przedmiot. Postępowanie skargowo-wnioskowe ukierunkowane jest na sposób działania organu lub pracownika organu, mający na celu ujawnienie zarzucanych nieprawidłowości i ich ocenę przez inny organ wyznaczony przepisami *Kodeksu postępowania administracyjnego*. Postępowanie skargowe nie zmierza zatem do wiążącego strony rozstrzygnięcia sprawy (cywilnej, pracowniczej, karnej). Opisana niekonkurencyjność postępowania sądowego (przygotowawczego) i postępowania skargowo-wnioskowego powoduje, iż spod materii art. 227 *Kodeksu postępowania administracyjnego* nie są wyłączone skargi na działania organu lub pracownika organu nawet, jeżeli odnoszą się do materii pracowniczej, cywilnej lub karnej. Załatwienie takiej skargi powinno nastąpić na podstawie art. 238 § 1 *Kodeksu postępowania administracyjnego* poprzez zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi, które stanowi prawną formę działania organu administracji (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 kwietnia 2020 r., sygn. akt I OSK 379/20).

Art. 79 ust. 1 ustawy *o samorządzie powiatowym* stwierdza: *Uchwała organu powiatu sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.* W orzecznictwie i doktrynie utrwalił się pogląd, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności aktu (np. uchwały) rady powiatu.Zgodnie ze stanowiskiem orzecznictwa i doktryny prawa istotnym naruszeniem jest nieprawidłowość oczywista i bezpośrednia, która prowadzi do takich skutków, które nie mogą być zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Do istotnych naruszeń zalicza się między innymi: podjęcie aktu bez podstawy prawnej, podjęcie aktu na podstawie normy prawnej uznanej za niekonstytucyjną, powtarzanie w akcie normatywnym treści przepisów ustawowych, brak pełnej realizacji zakresu ustawowego upoważnienia, podjęcie unormowań trudnych do jednoznacznego odczytania i interpretacji (*vide:* G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz,* Lex 2012, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz,* pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2018).

Biorąc pod uwagę opisane powyżej okoliczności faktyczne i prawne Wojewoda Mazowiecki stwierdza, że uchwała Rady Powiatu Przasnyskiego nr LV/364/2022, istotnie narusza prawo i jako sprzeczna z prawem jest w całości nieważna.

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

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze, z dniem jego doręczenia, wstrzymuje wykonanie uchwały w całości z mocy prawa.

Konstanty Radziwiłł

**Wojewoda Mazowiecki**

/podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym

weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/