

Uchwała Nr XV/107/2016

Rady Gminy Fabianki

z dnia 27 kwietnia 2016 r.

w sprawie stwierdzenia braku właściwości do rozpatrzenia skarg i przekazania ich według właściwości

Na podstawie z art. 231 i art. 240 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23), art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446) oraz § 76 ust. 3 uchwały Nr X/72/2015 Rady Gminy Fabianki z dnia 28 października 2015 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Fabianki (Dz. Urz. Woj. Kuj-Pom. poz. 3563)

Rada Gminy Fabianki

uchwała, co następuje:

§ 1. Stwierdzić brak właściwości Rady Gminy Fabianki do rozpatrzenia skarg rodziców ucznia Publicznej Szkoły Podstawowej w Szpetalu Górnym z dnia 07.12.2015 r. na dyrektora tej szkoły i w związku z tym:

- 1) zwrócić skarżącym w/w skargi w części dotyczącej zarzutu naruszenia dóbr osobistych skarżących, wskazując, że sprawa należy do właściwości sądu powszechnego,
- 2) przekazać w/w skargi według właściwości Kujawsko-Pomorskiemu Kuratorowi Oświaty – w pozostałym zakresie.

§ 2. Zobowiązuje się Przewodniczącego Rady Gminy do przekazania skarg organowi właściwemu wraz z niniejszą uchwałą oraz zawiadomienia skarżących o przekazaniu skarg.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

PRZEWODNICZĄCY
Rady Gminy Fabianki

Adam Rejmak
Adam Rejmak

Uzasadnienie

W dniach 28.12.2015 oraz 31.12.2015 wpłynęły do Rady Gminy Fabianki skargi z dnia 07.12.2015 rodziców ucznia Publicznej Szkoły Podstawowej w Szpetalu Górnym na dyrektora tej szkoły, kierowane pierwotnie do Wójta Gminy Fabianki oraz Kuratorium Oświaty. W skargach podniesiono te same zarzuty dotyczące niezapewnienia bezpieczeństwa uczniom w trakcie zajęć organizowanych przez szkołę na basenie, naruszenia praw ucznia i dziecka, nieprzestrzegania statutu szkoły w zakresie stosowanych kar, nieprzestrzegania zasad oceniania oraz nieuzasadnienia oceny, braku współdziałania szkoły z rodzicami w zakresie wychowania i profilaktyki oraz naruszenia dóbr osobistych skarżących.

Po analizie zarzutów zawartych w skardze, obowiązującego stanu prawnego, orzecznictwa sądowo administracyjnego oraz stanowiska Komisji Rewizyjnej, Rada stwierdziła brak właściwości do rozpatrzenia skarg i konieczność ich przekazania według właściwości Kujawsko-Pomorskiemu Kuratorowi Oświaty oraz zwrot skarg w części dotyczącej zarzutu naruszenia dóbr osobistych skarżących.

Zgodnie z art. 223 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego organy państwowe, organy samorządu terytorialnego i inne organy samorządowe oraz organy organizacji społecznych – rozpatrują oraz załatwiają skargi i wnioski w ramach swojej właściwości. Z przepisu tego wynika obowiązek przestrzegania przez organ swojej właściwości z urzędu i rozpatrywania skarg tylko w zakresie posiadanych kompetencji. Natomiast 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 (art. 231 kpa).

Art. 229 kpa normuje ogólną właściwość w zakresie rozpatrywania skarg przez organy administracji publicznej. Zgodnie z pkt 3 tego artykułu 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. Jednakże unormowanie to 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 kpa.

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. Jednakże uprawnienie rady gminy do rozpatrzenia skargi może być zrealizowane tylko wówczas, gdy przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg.

Przepisy ustawy o systemie oświaty wprowadzają dwutorowość nadzoru nad szkołami, wyposażając w określone kompetencje zarówno organ prowadzący szkołę lub placówkę, jak również kuratora oświaty, jako podmiot sprawujący 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. Nadzór pedagogiczny, w świetle art. 33 ust. 1 ustawy, polega na: 1) obserwowaniu, analizowaniu i ocenianiu przebiegu procesów kształcenia i wychowania oraz efektów działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz innej działalności szkół i placówek, 2) ocenianiu stanu i warunków działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz innej działalności statutowej szkół i placówek, 3) udzielaniu pomocy szkołom i placówkom, a także nauczycielom w wykonywaniu ich zadań dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych, 4) inspirowaniu nauczycieli do innowacji pedagogicznych, metodycznych i organizacyjnych.

W ust. 2 tego przepisu 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 27.08.2015. w sprawie nadzoru pedagogicznego (Dz. U. z 2015r. poz. 1270).

Natomiast w art. 34a ust. 1 ustawy unormowano zakres nadzoru sprawowanego przez organ prowadzący. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu organ prowadzący szkołę lub placówkę sprawuje nadzór nad jej działalnością w zakresie spraw finansowych i administracyjnych, z uwzględnieniem odrębnych przepisów. Nadzór organu prowadzącego obejmuje 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.

Przepis ust. 4 tego artykułu umożliwia organowi prowadzącemu szkołę lub placówkę występowanie w wnioskiem do dyrektora szkoły lub placówki i organu sprawującego nadzór pedagogiczny w zakresie spraw dydaktyczno – wychowawczych i opiekuńczych. Z kolei według art. 34b ustawy, organ prowadzący szkołę lub placówkę, a w zakresie działalności dydaktyczno – wychowawczej i opiekuńczej również 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.

Przedstawiony stan prawny wprowadza klarowny podział kompetencji nadzorczych pomiędzy organem prowadzącym, a organem sprawującym nadzór pedagogiczny. Kompetencje organu prowadzącego dotyczą co do zasady spraw finansowych i administracyjnych, natomiast kurator oświaty dysponuje kompetencjami nadzorczymi w zakresie spraw dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych. 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 kpa zasadą pierwszeństwa ogólnego postępowania administracyjnego nad postępowaniem skargowym.

Analiza skarg rodziców ucznia wskazuje, że jej przedmiotem nie są kwestie finansowe, bądź administracyjne, bowiem w tym zakresie nie mieści się żaden z podniesionych zarzutów. Zarzuty zawarte w skargach 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 kpa generalną zasadą prymatu przepisów szczególnych oraz zgodnie z brzmieniem art. 31 ust. 1 pkt 1 ustawy o systemie oświaty, organem właściwym dla ich rozpatrzenia jest kurator oświaty działający jako organ nadzoru pedagogicznego.

Powyższe stanowisko posiada swoje umocowanie w orzecznictwie sądów administracyjnych (II SA/Wr 1700/03, II SA/Wr 2486/03, IV SA/Wr 743/12, II SA/Wa 745/15).

Natomiast w zakresie zarzutu naruszenia dóbr osobistych skarżących skargę należy zwrócić z pouczeniem, że sprawa należy do właściwości sądu powszechnego. Dobra osobiste podlegają bowiem ochronie na podstawie przepisów kodeksu cywilnego (art. 23 i art. 24), a sprawy ze stosunków z zakresu prawa cywilnego (sprawy cywilne) rozpoznawane są przez sądy powszechne (art. 2 § 1 kodeksu postępowania cywilnego).

Zgodnie z art. 240 kpa, gdy skarga dotyczy sprawy, która nie podlega rozpatrzeniu według przepisów kodeksu (art. 3 § 1 i 2) albo nie należy do właściwości organów administracji publicznej, przepisy art. 233-239 stosuje się odpowiednio, z zastrzeżeniem, że w miejsce pozostałych przepisów kodeksu stosuje się przepisy postępowania właściwego dla danej sprawy. Dlatego też skargi w części dotyczącej zarzutu naruszenia dóbr osobistych skarżących nie mogą być rozpatrzone w trybie skargowym. W doktrynie oraz orzecznictwie funkcjonuje pogląd, że realizacja obowiązku przestrzegania właściwości z urzędu może także polegać na zwrocie skargi wnoszącemu wraz ze wskazaniem organu właściwego do jej rozpatrzenia (komentarz do art. 231 w: Kodeks postępowania administracyjnego Komentarz Wydawnictwo C.H. Beck 2016 – Legalis; IV SA/Wa 1926/06, I OSK 395/06). Zatem z uwagi na fakt, iż skargi w części dotyczącej zarzutu naruszenia dóbr osobistych skarżących mogą stanowić podstawę wniesienia powództwa zmierzającego do wszczęcia postępowania sądowego, należy je w tej części zwrócić.

Natomiast rozpatrzenie skarg przez Radę Gminy w pozostałej części oznaczałoby dopuszczenie się ingerencji w zakres zastrzeżony dla organu sprawującego nadzór pedagogiczny, w związku z tym należy przekazać je Kujawsko-Pomorskiemu Kuratorowi Oświaty.

PRZEWODNICZĄCY
Rady Gminy Fabianki
Adam Rejmak
Adam Rejmak