WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 29 października 2026 r.

WP-I.4131.304.2026

Rada Gminy Wieliszew

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 w zw. z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662, z późn. zm., zwanej dalej „u.s.g.")

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXVI/350/2026 Rady Gminy Wieliszew z dnia 24 września 2026 r. w sprawie rozpatrzenia skargi.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się w dniu 24 września 2026 r. Rada Gminy Wieliszew podjęła uchwałę Nr XXXVI/350/2026 w sprawie rozpatrzenia skargi (zwaną dalej „Uchwałą"). Akt został doręczony organowi nadzoru w dniu 1 października 2026 r.

Podstawę prawną Uchwały stanowi art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. oraz art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 1691, zwanej dalej „k.p.a.")

W § 1 Uchwały Rada Gminy Wieliszew uznała skargę z dnia 25 maja 2026 r. (data wpływu: 8 czerwca 2026 r.) na Dyrektora Szkoły Podstawowej im. Bronisława Sokoła w Olszewnicy Starej za bezzasadną z przyczyn określonych w uzasadnieniu, stanowiącym załącznik do aktu. Jak w nim wskazano – w skardze zarzucono nienależyte wykonywanie przez Dyrektora zadań i obowiązków określonych w przepisach ustawy – Prawo oświatowe. Podniesiono, że w opinii poradni psychologiczno-pedagogicznej przekazanej do szkoły zalecono dla ucznia szereg różnorodnych zajęć i terapii, dostosowanie wymagań edukacyjnych, korzystanie z akcesoriów obniżających obciążenia sensoryczne, wprowadzenie krótkich przerw w czasie zajęć. Przedłożono ponadto opinię psychologiczną, w której zawarto dodatkowe zalecenia ogólne w pracy i w kontaktach z uczniem. Zauważono, że powyższe zalecenia nie są realizowane przez wychowawczynię klasy, która nadto wielokrotne stosowała niepedagogiczne postępowanie wobec ucznia, jest nieskuteczna we właściwej reakcji na zachowania innych

dzieci wobec ucznia. W skardze postawiono zarzuty, iż mimo zgłoszenia powyższych uwag bezpośrednio do Pani Dyrektor, nie zostały podjęte działania, aby zapobiec dalszym naruszeniom praw dziecka. Dyrektor szkoły jest zaś zobowiązany do zapewnienia bezpieczeństwa uczniom i nauczycielom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę oraz do realizacji zaleceń wynikających z orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego ucznia. Oceniono, iż Pani Dyrektor zaniechała stworzenia takich warunków. W dalszej części uzasadnienia Uchwały zawarto obszerne przytoczenie stanowiska Pani Dyrektor oraz wyliczenie przebiegu czynności Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady Gminy Wieliszew. Przytoczono art. 10 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2026 r. poz. 820, z późn. zm., zwanej dalej „u.o.”), w świetle którego Komisja uznała skargę za niezasadną wobec oceny, że Pani Dyrektor szkoły realizowała wymogi określone powyższymi przepisami prawa i w niczym nie uchybiła procedurom wynikającym z prawa oświatowego. Mając na uwadze zgromadzony materiał dowodowy i stanowisko Komisji, Rada Gminy Wieliszew uznała skargę za bezzasadną.

W ocenie organ nadzoru Uchwała narusza prawo w sposób istotny i jest sprzeczna z art. 229 k.p.a. oraz art. 51 ust. 1 pkt 1 u.o.

Stosownie do brzmienia art. 229 pkt 3 k.p.a. 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, z wyjątkiem spraw należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, jest rada gminy. Użycie w przywołanym art. 229 k.p.a. sformułowania „jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg” oznacza, że przepis ten formułuje zasadę ustalania właściwości organów w oparciu o zasadę pierwszeństwa przepisów szczególnych. Zatem dopiero w braku takich przepisów, organ stanowiący gminy będzie właściwy do rozpatrzenia skargi na dyrektora szkoły (kierownika gminnej jednostki organizacyjnej).

Jednocześnie zauważyć należy, że 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. Właściwość organu do rozpatrzenia sprawy ustala się na podstawie treści pisma. Oznacza to, że niezależnie od tego, do jakiego organu pismo zostało skierowane, w gestii organu, który je otrzymał, pozostaje zbadanie treści i ustalenie, czy jest on właściwy do załatwienia sprawy.

Zasada przestrzegania właściwości organu rozpatrującego skargę powinna być zatem odnoszona do przedmiotu skargi. Dodać należy, że przedmiotem skargi wniesionej w trybie przewidzianym w Dziale VIII k.p.a. 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, o czym stanowi art. 227 k.p.a. Ze skargą w rozumieniu przepisów Działu VIII k.p.a. mamy do czynienia, gdy spełnione są dwa wymogi: nie jest innym środkiem prawnym przewidzianym w k.p.a., a także innych przepisach postępowania, oraz zawiera zarzut nieprawidłowej działalności organu lub pracownika.

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 §1 k.p.a.). Zgodnie z poglądami doktryny: „organy te (rozpatrujące skargę) mają obowiązek przestrzegania swojej właściwości i nadania skardze prawidłowego biegu. Skarżący może pobłądzić przy wnoszeniu skargi z uwagi na zawiłości ustalania właściwości w sprawach skarg, a właściwość ta nie zawsze będzie się pokrywała z właściwością w sprawie, której okoliczności spowodowały skargę." (Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, wyd. 20, 2026).

Uzasadnienie do Uchwały nie zawiera jednak rozważań odnoszących się do badania właściwości Rady Gminy Wieliszew do rozpatrzenia skargi, w której zarzucono nienależyte wykonywanie zadań i obowiązków przez Dyrektora szkoły, określonych w u.o., jak w przedmiotowej sprawie. W to miejsce natomiast powołano art. 10 ust. 1 pkt 1 i 2 u.o., który określa zadania organu prowadzącego szkołę. Zgodnie z art. 4 pkt 16 u.o. ilekroć w przepisach tego aktu mowa o organie prowadzącym szkołę należy przez to rozumieć ministra, jednostkę samorządu terytorialnego, inne osoby prawne i fizyczne. Wskazana zatem w uzasadnieniu Uchwały podstawa prawna oceny w ogóle nie odnosi się do dyrektora szkoły, aby mogła ona stanowić oparcie dla ustalenia właściwości Rady Gminy Wieliszew w przedmiotowej sprawie.

Odnosząc się zatem do skargi należy wyjaśnić, że przepisy u.o. wprowadzają dwutorowość nadzoru nad szkołami, wyposażając w kompetencje zarówno organ prowadzący szkołę, jak również kuratora oświaty i dyrektora szkoły, działających jako podmioty sprawujące nadzór pedagogiczny (dodatkowo odrębne unormowania wprowadzone są dla szczególnych kategorii placówek m.in. artystycznych, rolniczych, co jednak pozostaje poza sprawą). Zgodnie z art. 51 ust. 1 pkt 1 u.o. kurator oświaty, w imieniu wojewody, sprawuje nadzór pedagogiczny nad publicznymi i niepublicznymi szkołami. Na podstawie art. 60 ust. 7 u.o. dyrektor szkoły lub placówki oraz inni nauczyciele zajmujący stanowiska kierownicze, z zastrzeżeniem art. 62 ust. 2 u.o., sprawują nadzór pedagogiczny w stosunku do nauczycieli zatrudnionych w tych szkołach i placówkach, a w szkołach i placówkach prowadzących kształcenie zawodowe oraz u pracodawców, u których jest organizowana praktyczna nauka zawodu, także w stosunku do instruktorów praktycznej nauki zawodu. Nadzór pedagogiczny polega na: obserwowaniu, analizowaniu i ocenianiu przebiegu procesów kształcenia i wychowania oraz efektów

działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz innej działalności statutowej szkół i placówek (art. 55 ust. 1 pkt 1 u.o.), ocenianiu stanu i warunków działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz innej działalności statutowej szkół i placówek (art. 55 ust. 1 pkt 2 u.o.), udzielaniu pomocy szkołom i placówkom, a także nauczycielom w wykonywaniu ich zadań dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych (art. 55 ust. 1 pkt 3 u.o.) i inspirowaniu nauczycieli do poprawy istniejących lub wdrożenia nowych rozwiązań w procesie kształcenia, przy zastosowaniu innowacyjnych działań programowych, organizacyjnych lub metodycznych, których celem jest rozwijanie kompetencji uczniów (art. 55 ust. 1 pkt 4 u.o.). W myśl art. 55 ust. 2 u.o. – w zakresie art. 55 ust. 1 pkt 1 i 2 u.o. nadzorowi podlega w szczególności: przestrzeganie statutu szkoły lub placówki (pkt 4), przestrzeganie praw dziecka i praw ucznia oraz upowszechnianie wiedzy o tych prawach (pkt 5) oraz zapewnienie uczniom bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki (pkt 6).

W art. 57 ust. 1 i 2 u.o. unormowano natomiast 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: prawidłowość dysponowania przyznanymi szkole lub placówce środkami budżetowymi oraz pozyskanymi przez szkołę lub placówkę środkami pochodzącymi z innych źródeł, a także gospodarowania mieniem (pkt 1), przestrzeganie obowiązujących przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy pracowników i uczniów (pkt 2), przestrzeganie przepisów dotyczących organizacji pracy szkoły i placówki (pkt 3).

Z powyższych przepisów wynika podział kompetencji nadzorczych pomiędzy organem prowadzącym – sprawującym nadzór finansowo-administracyjny (sprawy finansowe i administracyjne), a kuratorem oświaty i dyrektorem szkoły lub placówki – działającymi jako organy sprawujące nadzór pedagogiczny (sprawy dydaktyczne, wychowawcze i opiekuńcze).

W przedmiotowej sprawie w ocenie organu nadzoru zarzuty stawiane w piśmie skarżących, opisane w uzasadnieniu Uchwały, odnoszą się do zagadnień dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych, określonych w art. 55 ust. 1 pkt 1 i 2 u.o. w zw. z art. 55 ust. 2 pkt 4, 5 i 6 u.o. Z uwagi na okoliczność, iż skarga dotyczy wypełniania zadań i obowiązków dyrektora szkoły i szkoły, w ślad za wskazaniem z art. 229 k.p.a. oraz art. 51 ust. 1 pkt 1 u.o., organem właściwym do jej rozpatrzenia jest kurator oświaty działający jako organ nadzoru pedagogicznego. Pobocznie można wskazać, iż organ właściwy ma możliwość zakwalifikowania skargi zgodnie z art. 233-236 k.p.a. w ramach postępowania, o którym mowa w art. 56 u.o., stosowanie do własnej oceny.

Organ nadzoru wskazuje, że stanowisko to jest popierane także w orzecznictwie np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 lipca 2015 r., II SA/Wa 745/15, Legalis nr 1363263, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 stycznia 2013 r., IV SA/Wr 743/12, Legalis nr 617664 (wyroki prawomocne) – orzeczenia te zapadły na gruncie ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, jednakże podział kompetencji pomiędzy organ prowadzący a organy nadzoru pedagogicznego zachowuje aktualność na gruncie ustawy – Prawo oświatowe.

Jeśli w ocenie Rady Gminy Wieliszew którykolwiek z zarzutów podanych w skardze mieści się w zakresie nadzoru finansowo-administracyjnego, winien być on wyodrębniony i rozpatrywany osobno.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, w ocenie organu nadzoru podjęcie Uchwały nastąpiło z istotnym naruszeniem prawa, co uzasadnia stwierdzenie nieważności aktu w całości. Zastrzec należy, że organ nadzoru w ramach swoich kompetencji dokonał oceny zgodności Uchwały z prawem, nie oceniał zaś zasadności lub niezasadności zarzutów skargi. Postępowanie skargowe jest bowiem jednoinstancyjne.

Gminie, w świetle art. 98 ust. 1 u.s.g., służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie Uchwały z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/