

Ciechanów, 2017 – 11 - 13

**Wojewódzki Sąd Administracyjny**  
**w Warszawie**  
**ul. Jasna 2/4**  
**00-013 Warszawa**

**Skarżąca: W            M**

**Organ : Zarząd Powiatu Ciechanowskiego**  
**ul. 17 stycznia 7**  
**06-400 Ciechanów**

### **ODPOWIEDŹ NA SKARGĘ**

Zarząd Powiatu Ciechanowskiego przekazuje wraz z niniejszą odpowiedzią stosownie do postanowień art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U z 2017 r., poz. 1369 ze zm.) skargę W            M            , zam. w            , z dnia 11 października 2017 r., otrzymaną w dniu 12 października 2017 roku na uchwałę Nr 122/2017 Zarządu Powiatu Ciechanowskiego z dnia 15 września 2017 roku w sprawie zmiany uchwały Nr 112/2017 Zarządu Powiatu Ciechanowskiego z dnia 29 sierpnia w sprawie odwołania Pani W            M            ze stanowiska dyrektora Poradni Psychologiczno – Pedagogicznej w Ciechanowie

i wnosi o:

1. oddalenie skargi w całości
2. zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych

**U Z A S A D N I E N I E**

W dniu 12 października 2017 r. skarżąca za pośrednictwem Zarządu Powiatu Ciechanowskiego wniosła skargę z dnia 11.10.2017 r. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na uchwałę Zarządu Powiatu Ciechanowskiego Nr 122/2017 z dnia 15 września 2017 r. w sprawie zmiany uchwały Nr 112/2017 Zarządu Powiatu Ciechanowskiego z dnia 29 sierpnia w sprawie odwołania Pani W M ze stanowiska dyrektora Poradni Psychologiczno – Pedagogicznej w Ciechanowie

Skarżąca zarzuca w skardze naruszenie podjętą przez Zarząd Powiatu Ciechanowskiego uchwałą przepisów:

- 1) art. 4 pkt 2 i 5) w zw. z art. 5 ust 2 i art. 2 pkt 6a) ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, poprzez ich błędne zastosowanie i uznanie, że dopuszczalne było dokonanie zmian w przedmiotowej uchwale, podczas gdy uchwała wywołała skutek w postaci odwołania ze stanowiska dyrektora Poradni Psychologiczno – Pedagogicznej w Ciechanowie, w związku z czym wydanie uchwały było bezprzedmiotowe,
- 2) art. 4 pkt 2 i 5) w zw. z art. 5 ust 2 i art. 2 pkt 6a) ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, poprzez ich błędne zastosowanie i uznanie, że zachodziły przesłanki ustawowe do odwołania W M ze stanowiska dyrektora Poradni Psychologiczno – Pedagogicznej w Ciechanowie, podczas gdy podany przez Zarząd Powiatu powód był powodem pozornym, nieprawdziwym i mającym na celu wyłącznie odwołanie dyrektora Placówki,
- 3) art. 4 pkt 2 i 5) w zw. z art. 5 ust 2 i art. 2 pkt 6a) ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, poprzez ich błędne zastosowanie i uznanie, iż dopuszczalne było zmienianie podstawy odwołania, podczas gdy żaden przepis prawa nie upoważnia Zarządu Powiatu do stwierdzenia częściowej nieważności i uzupełniania uchwał wywołujących skutek w zakresie prawa pracy,
- 4) błąd w ustaleniach faktycznych mający wpływ na jego treść polegający na błędnym przyjęciu, iż W M była osobą posiadającą więcej niż 10 % udziałów w spółce prawa handlowego, podczas, gdy prawidłowa analiza okoliczności sprawy powinna prowadzić do wniosku, iż W M nie posiadała więcej niż 10 % udziałów w spółce prawa handlowego, natomiast wskazana przyczyna była przyczyną pozorną,

- 5) błąd w ustaleniach faktycznych mający wpływ na jego treść polegający na błędnym przyjęciu, iż W. M. wykonywała inne czynności, które mogły wywołać podejrzenie o jej stronniczość lub interesowność, podczas, gdy brak jest dowodów potwierdzających ten fakt, ponadto organ nie wskazał żadnych konkretnych sytuacji, ograniczając się jedynie do stwierdzeń ogólnych,
- 6) art. 32 ust 2 pkt 5) ustawy o samorządzie powiatowym poprzez jego błędne zastosowanie i uznanie, iż przepis powyższy dopuszcza uzupełnienie uchwał o odwołaniu przez zarząd Powiatu.

Odnosząc się do zarzutów skargi Zarząd Powiatu Ciechanowskiego uznaje je w całości za nieuzasadnione.

Zarząd Powiatu Ciechanowskiego podnosi przede wszystkim, że Skarżąca została odwołana ze stanowiska uchwałą Zarządu Powiatu Nr 112/2017 z dnia 29 sierpnia 2017 r. w sprawie odwołania Pani W. M. ze stanowiska dyrektora Poradni Psychologiczno – Pedagogicznej w Ciechanowie zmienioną uchwałą Nr 122/2017 z dnia 15 września 2017 r. w sprawie zmiany uchwały Zarząd Powiatu Ciechanowskiego Nr 112/2017 z dnia 29 sierpnia 2017 r. w sprawie odwołania Pani W. M. ze stanowiska dyrektora Poradni Psychologiczno – Pedagogicznej w Ciechanowie. Przyczynami odwołani skarżącej ze stanowiska dyrektora PP-P w Ciechanowie było naruszenie zakazów wynikających z przepisów art. 4 pkt 2) i pkt 5) ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U z 2017 r., poz. 1393).

A mianowicie posiadanie wbrew ustawowemu zakazowi w ramach wspólności ustawowej majątkowej małżeńskiej udziałów przedstawiających więcej niż 10% kapitału zakładowego, tj. 90 udziałów w spółce prawa handlowego Specjalistycznym Centrum Edukacji EDU-MACH Spółka z.o.o z siedzibą w Ciechanowie oraz wykonywanie innych czynności polegających na prowadzeniu w spółce prawa handlowego Specjalistycznym Centrum Edukacji EDU-MACH Spółka z.o.o z siedzibą w Ciechanowie kursów, co wywołuje podejrzenie o jej stronniczość i interesowność. Pani W. M., co prawda nie widnieje w Krajowym Rejestrze Sądowym jako udziałowiec spółki handlowej (zgodnie z KRS 90 % udziałów ma mąż Pani W. M. i 10 % udziałów – jej syn), ale sama twierdzi w oświadczeniach majątkowych, składanych pod rygorem odpowiedzialności z art. 233 kk za podanie nieprawdy lub zatajenie prawdy, że udziały te wchodziły w skład wspólności ustawowej majątkowej małżeńskiej.

Zarząd Powiatu w uzasadnieniu uchwały Nr 112/2017, co zostało powtórzone w uchwale zmieniającej, jednoznacznie wyjaśnił, że przyczynami odwołania była okoliczność, że skarżąca pełniąc stanowisko dyrektora

powiatowej jednostki organizacyjnej Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej w Ciechanowie posiadała w ramach wspólności majątkowej małżeńskiej 90 % udziałów w spółce prawa handlowego Specjalistycznym Centrum Edukacji EDU-MACH Spółka z.o.o z siedzibą w Ciechanowie, tj. posiadała udziały przedstawiające więcej niż dopuszczone ustawowo (art. 4 pkt 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne) 10 % kapitału zakładowego.”

Dowód:

- 1) Uchwała Zarządu Powiatu Ciechanowskiego Nr 112/2017 z dnia 29 sierpnia 2017 r. w sprawie odwołania Pani W M ze stanowiska dyrektora Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej w Ciechanowie,
- 2) Uchwała Zarządu Powiatu Ciechanowskiego Nr 122/2017 z dnia 15 września 2017 r. zmieniająca uchwałę Nr 112/2017 Zarządu Powiatu Ciechanowskiego z dnia 29 sierpnia 2017 roku w sprawie odwołania Pani W M ze stanowiska dyrektora Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej w Ciechanowie.

Zgodnie z poglądem Sądu Najwyższego „jeżeli wkład wniesiony do spółki z ograniczoną odpowiedzialnością należy do majątku wspólnego współnika i jego małżonka, również udział w spółce objęty przez współnika wchodzi w skład tego majątku” (por. uchwała Sądu Najwyższego sygn. akt III CZP 32/16 z dnia 7 lipca 2016 r.). Zgodnie z powołaną uchwałą udziały w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością nabyte ze środków pochodzących z majątku wspólnego małżonków wchodzi w skład ich majątku wspólnego, również w sytuacji, gdy, objęcie tych udziałów nastąpiło tylko przez jednego z małżonków i tylko on ujawniony jest w Rejestrze Przedsiębiorców jako jej udziałowiec. Analogiczna sytuacja miała miejsce w przypadku skarżącej, która pomimo, że w ramach wspólności małżeńskiej posiadała 90 % udziałów w spółce prawa handlowego, nie była ujawniona w Krajowym Rejestrze Sądowym. Obecne twierdzenie skarżącej, że nie posiadała udziałów w spółce prawa handlowego jest w tym stanie rzeczy niezgodne nie tylko ze stanem faktycznym, ale nawet ze składanymi przez nią samą, oświadczeniami majątkowymi. Do majątków osobistych małżonków mogą należeć jedynie te przedmioty, które zostały wyraźnie wymienione w art. 33 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, zaś pozostałe składniki majątkowe wchodzi w skład majątku wspólnego. Ponieważ udziały w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością nie mieszczą się w katalogu zawartym w art. 33 k.r.o., należy uznać, że wchodzi do majątku wspólnego. W stosunkach wewnętrznych między małżonkami konsekwencją przynależności udziałów do majątku wspólnego jest to, że zarówno dochody z udziałów, w szczególności wypłacona przez spółkę dywidenda, jak i środki uzyskane z tytułu zbycia udziałów wchodzi do majątku wspólnego.

Dowód:

- 1) Odpis z KRS spółki Specjalistyczne Centrum Edukacji EDU-MACH Spółka z.o.o z siedzibą w Ciechanowie,
- 2) kopie oświadczeń majątkowego W M za 2016 rok, 2015 rok i 2014 rok,

Uchwałą Nr 122/2017 z dnia 15 września 2017 r. Zarząd Powiatu uzupełnił podstawę odwołania i dodał w tym zakresie uzasadnienie, co do zakresu naruszania w dacie odwołania, tj. 29 września 2017 r. przez skarżącą ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne.

Wynikało to z faktu, że po dacie podjęcia uchwały z dnia 29 sierpnia 2017 r. o odwołaniu skarżącej ze stanowiska dyrektora Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej w Ciechanowie, Zarząd Powiatu uzyskał informacje, że w dacie odwołania ze stanowiska skarżąca naruszała nie tylko zakaz z przepisu art. 4 pkt 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne posiadając w ramach wspólności ustawowej małżeńskiej 90 % udziałów w spółce prawa handlowego Specjalistycznym Centrum Edukacji EDU-MACH Spółka z.o.o z siedzibą w Ciechanowie, ale również zakaz z art. 4 pkt 2) tejże ustawy, poprzez wykonywanie innych zajęć w spółce prawa handlowego, które mogłyby wywołać podejrzenie o stronniczość lub interesowność zajmowania stanowiska.

W tej samej spółce prawa handlowego obok skarżącej byłej dyrektor Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej w Ciechanowie byli zatrudnieni do prowadzenia kursów podlegający służbowo skarżącej, pracownicy Poradni - E G - psycholog, L Z - pedagog, W G - pedagog, I G - pedagog, A S - pedagog. Po podjęciu uchwały zmieniającej uchwałę o odwołaniu Zarząd Powiatu uzyskał informację, że w spółce pracował również mąż kolejnej pracownicy PP- P psychologa Pani M T - M . Organ prowadzący odwołując skarżącą ze stanowiska dyrektora publicznej Poradni Psychologiczno - Pedagogicznej w Ciechanowie uznał, że zatrudnianie w spółce prawa handlowego, w której, jako dyrektor publicznej Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej w ramach wspólności ustawowej majątkowej małżeńskiej posiada 90 % udziałów, podległych skarżącej służbowo pracowników tej Poradni, nie tylko może, ale wywołuje podejrzenie o stronniczość i interesowność.

Dowód:

- 1) Wydruk ze strony internetowej spółki Specjalistyczne Centrum Edukacji EDU-MACH Spółka z.o.o z siedzibą w Ciechanowie – informacja o kadrze spółki,

2) Zawiadomienie Powiatu Przasnyskiego z dnia 14 stycznia 2015 r. o rozstrzygnięciu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (wydruk ze strony internetowej Starostwa Powiatowego w Przasnyszu,

3) Raport z przebiegu procesu wspomaganiania za rok szkolny 2013/2014 (obejmuje okres XI 2013 - VIII 2014) „Bezpośrednie wsparcie rozwoju szkół poprzez wdrożenie zmodernizowanego systemu doskonalenia nauczycieli w powiecie przasnyskim” – projekt realizowany przez Powiat Przasnyski w ramach EFS (wyciąg – str. 1 i str. od 21 do 35) – wydruk ze strony internetowej Starostwa Powiatowego w Przasnyszu.

Zgodnie z przepisem art. 4 pkt 5) ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U z 2017 r., poz. 1393) osoby pełniące funkcje publiczne, w okresie zajmowania stanowisk lub pełnienia funkcji, o których mowa w jej art. 1 i 2, nie mogą posiadać w spółkach prawa handlowego więcej niż 10% akcji lub udziały przedstawiające więcej niż 10% kapitału zakładowego - w każdej z tych spółek.

W myśl art. 2 pkt 6a) powołanej ustawy, wprowadzone przez przepisy ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej dotyczą m.in. kierowników jednostek organizacyjnych powiatu. Poradnia Psychologiczno- Pedagogiczna w Ciechanowie jest jednostką organizacyjną powiatu ciechanowskiego, więc ograniczenia dotyczą również jej dyrektora.

Ustawodawca w art. 5 wymienionej ustawy wprowadza sankcje za naruszenie zakazów, o których mowa w jej art. 4, stanowiąc, iż jeżeli zakazy o których mowa w art. 4 narusza osoba, o której mowa w art. 2 pkt 6-6b, z wyłączeniem wójta, właściwy organ z zastrzeżeniem ust. 3-5, odwołuje ją albo rozwiązuje z nią umowę o pracę, najpóźniej po upływie miesiąca od dnia, w którym uzyskał informacje o przyczynie odwołania albo rozwiązania umowy o pracę. Z kolei zgodnie z postanowieniami art. 5 ust. 6 ustawy odwołanie i rozwiązanie umowy o pracę w trybie określonym w ust. 2-5 jest równoznaczne z rozwiązaniem umowy o pracę bez wypowiedzenia na podstawie art. 52 § 1 pkt 1 Kodeksu pracy. Takie brzmienie przywołanych przepisów oznacza, iż wskazane regulacje stanowią akt szczególny w stosunku do wszelkich innych ustaw regulujących sytuację prawną wymienionych osób. Naruszenie przez kierowników powiatowej jednostki organizacyjnej ograniczeń zawartych w przepisach ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne przesądza o obowiązku zastosowania wobec osoby naruszającej zakazy ustawowe, sankcji przewidzianych przez ustawę.

Kwestia podejrzenia o stronniczość czy interesowność była przedmiotem oceny Sądu Najwyższego w odniesieniu do pracowników samorządowych. Wbrew zarzutom skargi, brzmienie przepisu przesądza, że wystarczy samo podejrzenie o stronniczość lub interesowność. W wyroku z dnia 15 lutego 2006 r. II PK 134/05 potwierdził on, że naruszenie zakazu następuje już w momencie wzbudzenia podejrzenia o stronniczość i interesowność, bez konieczności wykazania, że dana osoba wykonywała swoje obowiązki stronniczo lub interesownie, a zwłaszcza że uzyskiwała w związku z ich wykonywaniem jakiegokolwiek korzyści. Za wywołujące podejrzenie o stronniczość i interesowność Sąd Najwyższy uznał zajęcia pozostające w sprzeczności z obowiązkami pracownika, które powodują m.in. niemożność stawienia się pracownika do pracy w terminie wynikającym z rozkładu czasu pracy, a także wszelkiego rodzaju aktywność zawodową, polityczną czy społeczną podejmowaną poza zatrudnieniem u pracodawcy samorządowego.

W przedmiotowej sprawie mamy do czynienia z sytuacją, gdy działalność spółki w której skarżąca w ramach wspólności ustawowej majątkowej małżeńskiej posiada ponad 10 % udziałów i w której sama pracuje, prowadzona jest w dużej mierze w tym samym obszarze zadań, co działalność publicznej Poradni Psychologiczno – Pedagogicznej. Spółka prowadzi bowiem, podobnie jak Poradnia Psychologiczno – Pedagogiczna np. szkolenia rad pedagogicznych.

Dowód:

- informacja ze strony internetowej Spółki
- Plan pracy Poradni Psychologiczno – Pedagogicznej.

Przyczyną dyskwalifikującą dalsze zatrudnienie pracownika samorządowego, który powierzonych mu kompetencji publicznych wyraźnie nie oddziela od prywatnej działalności gospodarczej, jest bowiem sama możliwość uznania jego zachowań jako rodzących podejrzenia o stronniczość lub interesowność nie tylko u współpracowników lub pracodawcy samorządowego, ale także u obywateli oczekujących praworządneho, bezstronnego i uczciwego załatwiania swoich spraw przez pracowników publicznej sfery samorządowej. Zatrudnienie w służbie publicznej wyklucza równoczesne wykonywanie działalności gospodarczej, która pozostaje w sprzeczności z obowiązkami pracownika samorządowego, zobowiązanego do unikania wszelkiego rodzaju sytuacji mogących u kogokolwiek wzbudzić uzasadnione podejrzenia co do jego stronniczości lub interesowności przy wykonywaniu urzędowych powinności publicznych".

Przepisy o odwoływaniu kierowników jednostek organizacyjnych powiatu zawarte w przepisach omawianej ustawy, wbrew temu co twierdzi skarżąca,

stanowią *lex specialis* w stosunku do art. 38 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. 2016 r., poz. 1943 ze zm.) .

Zarząd Powiatu podkreśla, że okres jednego miesiąca na wydanie przez organ wykonawczy powiatu uchwały o odwołaniu ze stanowiska dyrektora na podstawie art. 5 ust. 2 powołanej ustawy nie ma charakteru terminu prawa materialnego (prekluzyjnego), tylko instrukcyjny i nawet po jego upływie nie wygasa kompetencja do wydania takiej ustawy (por. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 19 października 2006 r. sygn. akt II SA/Sz 385/06 (CBOS); wyrok WSA w Gliwicach z dnia 2 grudnia 2016 r., IV SA/GI 593/16, LEX nr 2187359).

Ponadto zgodnie z przepisem art. 4 pkt 2) omawianej wyżej ustawy, osoby pełniące funkcje publiczne, w okresie zajmowania stanowisk lub pełnienia funkcji, o których mowa w jej art. 1 i 2 nie mogą być zatrudnione lub wykonywać innych zajęć w spółkach prawa handlowego, które mogłyby wywołać podejrzenie o stronniczość lub interesowność.

Skarżąca w okresie zajmowania stanowiska dyrektora Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej wykonywała inne czynności polegające na prowadzeniu w spółce prawa handlowego Specjalistycznym Centrum Edukacji EDU-MACH Spółka z.o.o z siedzibą w Ciechanowie kursów, które spółka reklamowała m.in. jej nazwiskiem i informacją „Na co dzień związana z poradnią psychologiczno-pedagogiczną, wieloletni dyrektor poradni”. Powyższe łącznie z okolicznością, że w tej spółce prawa handlowego obok W M dyrektora Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej w Ciechanowie byli zatrudnieni do prowadzenia kursów podlegający służbowo Pani W M , pracownicy Poradni - E G – psycholog, L Z – pedagog, W G – pedagog, I G – pedagog, A S – pedagog, wywołuje podejrzenie o jej stronniczość i interesowność.

Skarżąca nie oddzielała wyraźnie powierzonych jej kompetencji publicznych od prywatnych zajęć w spółce prawa handlowego, co stworzyło możliwość uznania jej zachowań jako rodzących podejrzenia o stronniczość lub interesowność nie tylko u pracowników Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej w Ciechanowie, np. tych którzy nie byli zatrudniani w spółce jej męża i syna, ale u organu prowadzącego i obywateli oczekujących praworządowego, bezstronnego i uczciwego załatwiania swoich spraw przez pracowników publicznej sfery samorządowej. Wykonywanie pracy na stanowisku dyrektora samorządowej jednostki oświatowej zobowiązuje do unikania wszelkiego rodzaju sytuacji mogących u kogokolwiek wzbudzić uzasadnione podejrzenia co do jego stronniczości lub interesowności przy wykonywaniu urzędowych powinności publicznych.

Nie ma racji skarżąca twierdząc, że podnosząc kwestię zatrudniania przez Spółkę EDU-MACH pracowników Poradni Psychologiczno – Pedagogicznej w



Ciechanowie, w tym jej byłego dyrektora, Zarząd Powiatu chce ograniczyć swobodę działalności gospodarczej spółki jej męża i syna. Zarząd Powiatu nie ingeruje w swobodę działalności gospodarczej, bez względu na to czyją własność stanowią udziały w tej spółce, pod warunkiem, że nie są to udziały należące do dyrektora publicznej placówki oświatowej. Praca osoby pełniącej funkcję publiczną, np. dyrektora Poradni Psychologiczno – Pedagogicznej w spółce prawa handlowego, szczególnie takiej, w której sam posiada objęte wspólnością ustawową majątkową małżeńską udziały, już sama w sobie może wywoływać podejrzenie o stronniczość lub interesowność. W sytuacji jednak, gdy wiąże się to jeszcze z zatrudnianiem w tej spółce większości pracowników pedagogicznych publicznej Poradni, to podejrzenie się nasila. Twierdzenie, że oferta szkoleniowa Spółki skierowana jest do osób dorosłych, nie zmienia oceny tej kwestii, gdyż ci dorośli to rady pedagogiczne i nauczyciele, do których również skierowana jest z kolei oferta publicznej powiatowej placówki, w której skarżąca była dyrektorem.

Twierdzenie skarżącej, że żaden przepis prawa nie zabraniał jej reklamowania swoim nazwiskiem i stanowiskiem jakie zajmowała w Poradni Psychologiczno - Pedagogicznej w Ciechanowie, nie jest trafne, gdyż takim przepisem jest art. 4 pkt 2 i 5) w zw. z art. 5 ust 2 i art. 2 pkt 6a) ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne.

Zarząd Powiatu ma świadomość, że odwołanie skarżącej ze stanowiska dyrektora Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej w Ciechanowie powinno nastąpić znacznie wcześniej, tj. po złożeniu przez nią oświadczenia majątkowego za 2014 rok. Okoliczność jednak, że wyniku analizy oświadczeń majątkowych skarżącej nie zwrócono uwagi na wykazywanie przez nią posiadania ponad 10 % udziałów w spółce prawa handlowego nie zmienia jednak tego, że w momencie zwrócenia na to uwagi Zarząd Powiatu miał nie tylko prawo, ale – obowiązek odwołania jej ze stanowiska. Podkreślenia w tym miejscu wymaga, że skarżąca nie widniała w KRS jako udziałowiec spółki prawa handlowego, a interpretacja kwestii czy w przypadku gdy wkład wniesiony do spółki z ograniczoną odpowiedzialnością należy do majątku wspólnego wspólnika i jego małżonka, również udział w spółce objęty przez wspólnika wchodzi w skład tego majątku wspólnego, została jednoznacznie ustalona dopiero powołaną wyżej uchwałą Sądu Najwyższego z 7 lipca 2016 roku.

Dowód:

- 1) Zawiadomienie Powiatu Przasnyskiego z dnia 14 stycznia 2015 r. o rozstrzygnięciu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego,

2) Raport z przebiegu procesu wspomagania za rok szkolny 2013/2014 (obejmuje okres XI 2013 - VIII 2014) „Bezpośrednie wsparcie rozwoju szkół poprzez wdrożenie zmodernizowanego systemu doskonalenia nauczycieli w powiecie przasnyskim” – projekt realizowany przez Powiat Przasnyski w ramach EFS (wyciąg – str. 1 i str. od 21 do 35).

Dodatkowo Zarząd Powiatu podnosi, że obecnie posiada również informację, która nie była znana w dacie odwołania ani zmiany uchwały o odwołaniu, która potwierdza, że podejrzenia o brak bezstronności skarżącej i o interesowność były bardziej uzasadnione niż Zarząd Powiatu uważał w dacie odwołania skarżącej ze stanowiska dyrektora publicznej Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej w Ciechanowie. A mianowicie spółka, której udziałowcem wraz z mężem i synem jest skarżąca nie tylko cały czas prowadziła działalność w zakresie szkoleń edukacyjnych, ale była nawet organem prowadzącym dla Niepublicznej Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej z siedzibą w Pułtusk, a więc placówki o takich samych kompetencjach i zadaniach co kierowana przez skarżącą placówka publiczna. Niepubliczna Poradnia Psychologiczno-Pedagogiczna w Pułtusk EDU-MACH w Pułtusk wpisana do ewidencji Starosty Pułtuskiego pod numerem 69 na wniosek Specjalistycznym Centrum Edukacji EDU-MACH Spółka z.o.o z siedzibą w Ciechanowie z dnia 6 września 2017 r. została wykreślona z ewidencji szkół i placówek niepublicznych z dniem 7 września 2017 roku. Zarówno złożenie wniosku przez Spółkę EDU-MACH, jak i w konsekwencji wykreślenie nastąpiło już po odwołaniu skarżącej ze stanowiska dyrektora Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej w Ciechanowie.

Dowód:

- 1) wydruk ze strony internetowej Niepublicznej Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej EDU-MACH,
- 2) Decyzja Nr 3/2017 Starosty Pułtuskiego z dnia 7 września 2017 roku o wykreśleniu Niepublicznej Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej EDU-MACH z ewidencji szkół i placówek niepublicznych.

Wbrew twierdzeniu skarżącej, jak szczegółowo wyjaśniono wyżej, podane w uchwale z dnia 29 sierpnia 2017 r. zmienionej uchwałą z dnia 15 września 2017 roku o odwołaniu skarżącej ze stanowiska dyrektora Poradni Psychologiczno – Pedagogicznej w Ciechanowie, przyczyny odwołania były faktyczne i uzasadnione. Kwestia niechęci skarżącej do realizacji projektu dofinansowanego ze środków Unii Europejskiej, na który Powiat Ciechanowski otrzymał dofinansowanie, nie miała żadnego wpływu na odwołanie. Niechęć ta argumentowana brakiem możliwości i czasu kierowanej przez skarżącą jednostki organizacyjnej na realizację projektu, była co prawda całkowicie niezrozumiała, gdyż nie wynikała z przesłanek merytorycznych, ale nie miała

sama w sobie wpływu na decyzję Zarządu Powiatu. Odmowa realizacji projektu i twierdzenie, że był narzucony bez zgody i wiedzy dyrektora, były nie tylko niezrozumiałe dla organu prowadzącego, ale również niezgodne ze stanem faktycznym, albowiem skarżąca aktywnie współpracowała przy opracowywaniu tego projektu i posiadała pełną wiedzę o jego treści, jak i celach projektu związanych z zadaniami kierowanej przez nią publicznej Poradni Psychologiczno – Pedagogicznej. Na pewno niechęć do realizacji projektu nie wynikała z braku faktycznych możliwości realizacji przez Poradnię projektu. Świadczy o tym fakt, że Poradnia Psychologiczno – Pedagogiczna w Ciechanowie realizuje obecnie ten projekt.

Zarząd Powiatu Ciechanowskiego jako organ prowadzący podnosi również, że Publiczna Poradnia Psychologiczno – Pedagogiczna nie może być zapleczem kadrowym i narzędziem reklamy spółki prawa handlowego, w której większość udziałów posiada dyrektor tej Poradni i jej mąż w ramach wspólności ustawowej majątkowej małżeńskiej.

Odnosząc się do kwestii, że Zarząd Powiatu nie miał prawa zmienić uchwały z dnia 29 sierpnia 2017 r. o odwołaniu skarżącej ze stanowiska dyrektora placówki oświatowej, gdyż przepis art. 32 ust 2 pkt 5 ustawy o samorządzie powiatowym nie dopuszcza takiej możliwości prawnej oraz brak możliwości prawnej uzupełniania uchwał wywołujących skutek w zakresie prawa pracy, Zarząd Powiatu uważa zarzuty w tym zakresie za nieuzasadnione.

Ani przepis art. 32 ust 2 pkt 5 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, ani żaden inny oprócz przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, nie przewiduje w swej treści, że uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego mogą być przez organ, który je podjął zmieniane. Jedynie jak wskazano wyżej w ustawie o finansach publicznych ustawodawca przewidział tryb zmiany uchwał budżetowych jednostek samorządu.

Przepisów regulujących kwestie zmian podjętych uchwał należy szukać w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U z 2016 r., poz. 283 ). Załącznik do tego rozporządzenia zawiera osobny dział poświęcony dokonywaniu zmian treści ustaw i ich nowelizacji. Odnosi się on co prawda do aktów prawnych stanowionych przez Sejm, ale zawarte w nim zasady można odpowiednio stosować do zmian wprowadzanych do uchwał wydawanych przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego. Jak wynika z treści § 82 Zmiana (nowelizacja) ustawy polega na uchyleniu niektórych jej przepisów, zastąpieniu niektórych jej przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu lub na dodaniu do niej nowych przepisów.

Organ który podjął uchwałę ma prawo do jej zmiany. Zmiana uchwały przez właściwy organ nie powoduje skutku w postaci, jak twierdzi skarżąca,

stwierdzenia częściowej nieważności uchwały. Organ podejmujący uchwałę nie ma uprawnienia do stwierdzenia jej nieważności. Zmiana uchwały wywołuje skutki od daty podjęcia, a nie jak przy stwierdzeniu nieważności *ex tunc*.

Czynność odwołania nauczyciela ze stanowiska kierowniczego ma charakter kompetencji władczej organu prowadzącego, związanej z wykonywaniem publicznoprawnych zadań w zakresie oświaty. Wskazać bowiem należy, że zgodnie z art. 57 ust 1 ustawy Prawo oświatowe organ prowadzący szkołę lub placówkę sprawuje nadzór nad jej działalnością w zakresie spraw finansowych i administracyjnych, z uwzględnieniem odrębnych przepisów. Powiatom, powierzono prowadzenie szkół i placówek, w tym m. i n poradni psychologiczno – pedagogicznej. Oznacza to, że ustawodawca nałożył na organy wykonawcze powiatu obowiązek zapewnienia właściwego funkcjonowania szkół wymienionego w przepisach typu. Powyższy obowiązek oznacza także, że dobór kadry kierowniczej w szkołach powinien odbywać się w taki sposób, aby zapewnić prawidłowe, niezakłócone funkcjonowanie placówek oświatowych pod względem administracyjno-finansowym oraz pedagogicznym. Dlatego też bez względu na powód czynność powierzenia i odwołania dyrektora szkoły lub innej placówki oświatowej ma charakter publicznoprawny (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 lutego 2012r., sygn. akt I OSK 2186/11). Jest to forma zarządzania szkołą publiczną, a zarządzanie szkołą publiczną jest wykonywaniem zadań z zakresu administracji publicznej. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego ugruntowany jest pogląd, zgodnie z którym odwołanie nauczyciela ze stanowiska kierowniczego ma charakter kompetencji władczej związanej z wykonywaniem określonych w przepisach prawa zadań publicznoprawnych w zakresie oświaty. Personalny charakter aktu odwołania z funkcji kierowniczej nie stanowi zatem o jego prywatnoprawnym charakterze, gdyż obsada stanowiska kierowniczego w szkole, jest formą zarządzania szkołą publiczną, a zarządzanie szkołą wchodzi w zakres administracji publicznej ( wyrok z dnia 5 sierpnia 2010 r. Naczelnego Sądu Administracyjnego, sygn. akt I OSK 805/10; wyrok z dnia 22 czerwca 2005 r. Naczelnego Sądu Administracyjnego, sygn. akt I OSK 296/05; uchwałę z dnia 16 grudnia 1996 r. Naczelnego Sądu Administracyjnego, sygn. akt OPS 6/96). Okoliczność, że akt taki wywołuje konsekwencje w sferze prawa pracy, ma jedynie ten skutek, że osoba odwołana może własnego interesu prawnego w sferze stosunków pracowniczych dochodzić przed sądem pracy (por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 22 06 2005 r., I OSK 296/05 ).

Powierzenie stanowiska dyrektora szkoły powoduje w sferze zatrudnienia nałożenie za zgodą nauczyciela dodatkowych obowiązków i uprawnień kierowniczych, a zatem wpływa na treść jego stosunku pracy z nominacji albo z umowy o pracę. Prawu pracy nie jest znana jednostronna czynność powierzenia pracownikowi dodatkowej funkcji albo stanowiska, z jaką mieliśmy do czynienia w ustawie o systemie oświaty, a obecnie mamy do czynienia w

ustawie Prawo oświatowe. Podobnie odwołanie ze stanowiska dyrektora (art. 38 ustawy o systemie oświaty, czy przepisy ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne) nie jest czynnością rozwiązującą stosunek pracy, gdyż powoduje jedynie pozbawienie stanowiska kierowniczego, ale nie zatrudnienia jako nauczyciela. Równocześnie akty powierzenia i odwołania ze stanowiska dyrektora szkoły nie są czynnościami prawa pracy, nie prowadzą do przekształceń w zakresie praw i obowiązków pracowniczych, lecz mają charakter administracyjnoprawny.

Nieprzypadkowo akty te zostały uregulowane w ustawie „poświęconej administrowaniu szkołą”, a nie w ustawie regulującej stosunki pracy nauczycieli, czyli w ustawie Karta nauczyciela.

Należy również podnieść, co podkreślił Wojewoda Mazowiecki w piśmie informującym o braku podstaw do stwierdzenia nieważności w trybie nadzoru zaskarżonej uchwały, że przesłanki odwołania skarżącej ze stanowiska, o których mowa w uchwale zmieniającej, istniały już momencie podejmowania uchwały pierwotnej Nr 112/2017, tj. w dniu 29 sierpnia 2017 r.

Dowód:

- pismo Wojewody Mazowieckiego LEX.I-40.520.2017.MPZ

Z tych powodów zarzuty dotyczące braku podstaw prawnych dokonania zmiany uchwały przez właściwy organ nie są zasadne.

Mając powyższe na względzie Zarząd Powiatu Ciechanowskiego wnosi jak na wstępie.

W załączeniu:

- skarga,
- odpis odpowiedzi na skargę,
- akta sprawy wg. wykazu.

STAROSTA  
Ciechanów  
Ciechanów