

Ciechanów, 2017 – 10 – 25

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.

, z dnia 27 września 2017 r., otrzymaną w dniu 28 września 2017 roku na uchwałę Nr 114/2017 Zarządu Powiatu Ciechanowskiego z dnia 31 sierpnia 2017 roku w sprawie powierzenia pełnienia obowiązków dyrektora Poradni Psychologiczno – Pedagogicznej w Ciechanowie i wnosi o:

1. odrzucenie skargi
2. zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych

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

W dniu 28 września 2017 r. skarżąca za pośrednictwem Zarządu Powiatu Ciechanowskiego wniosła skargę z dnia 27.09.2017 r. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na uchwałę Zarządu Powiatu Ciechanowskiego Nr 114/2017 z dnia 31 sierpnia 2017 r. w sprawie powierzenia pełnienia obowiązków dyrektora Poradni Psychologiczno – Pedagogicznej w Ciechanowie.

Skarżąca zarzuca w skardze naruszenie podjętą przez Zarząd Powiatu Ciechanowskiego uchwałą art. 36a ust 5 ustawy o systemie oświaty w zw. z art. 5c ustawy o systemie oświaty oraz art. 32 ustawy o samorządzie powiatowym poprzez powierzenie pełnienia obowiązków dyrektora placówki osobie, która nie była nauczycielem w Poradni Psychologiczno – Pedagogicznej w Ciechanowie

Odnosząc się do zarzutów skargi Zarząd Powiatu Ciechanowskiego uznaje je w całości za nieuzasadnione oraz podnosi brak legitymacji czynnej skarżącej do wniesienia skargi.

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 z dniem 19 sierpnia 2017 roku.

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.

Uchwała o odwołaniu ze stanowiska dyrektora placówki oświatowej wywołuje nie tylko skutki w sferze prawa administracyjnego ale także w innych sferach, w szczególności w stosunkach cywilnych, pracowniczych. Za utrwalone już należy przyjąć w orzecznictwie sądów stanowisko, że odwołanie ze stanowiska dyrektora szkoły (poradni psychologiczno-pedagogicznej) jest zarówno aktem administracyjnym jak i czynnością z zakresu prawa pracy, którą podejmuje organ działający w imieniu i na rzecz pracodawcy (organ prowadzący szkołę) w celu wywołania zobowiązaniowych skutków prawnych związanych z powierzeniem lub odwołaniem nauczyciela ze stanowiska dyrektora szkoły (przykładowo wyrok NSA z dnia 19 marca 2013 r., sygn. I OSK 2475/12).

Jak wskazał Sąd Najwyższy m.in. w wyroku z dnia 12 lutego 2015 r. w sprawie I PK 155/14, odwołując się do wyroku SN z 9 grudnia 2004r. w sprawie I PK 100/04 "przepisy prawa pracy nie dają postaw do stwierdzenia nieważności czynności rozwiązujących lub modyfikujących stosunek pracy. (...) Tym samym nawet gdyby w wyniku rozpatrzenia skargi do WSA czy też wniosku do Wojewody Mazowieckiego została stwierdzona nieważność uchwały o odwołaniu skarżącej ze stanowiska dyrektora Poradni Psychologiczno – Pedagogicznej w Ciechanowie, to weryfikujące sferę publicznoprawną skutki orzeczenia administracyjnosądowego nie przenoszą się na pracowniczy stosunek powierzenia nauczycielowi okresowego sprawowania funkcji kierownika szkoły oraz odwołania go z kierowniczego stanowiska zatrudnienia. Stwierdzenie nieważności uchwały o odwołaniu dyrektora nie może rozstrzygać o istnieniu pracowniczego stosunku zatrudnienia na kierowniczym stanowisku w szkolnictwie. Zgodnie z powołanym poglądem Sądu Najwyższego akceptacja koncepcji nieważności odwołania ze stanowiska dyrektora szkoły na podstawie orzeczenia sądu administracyjnego jako sankcji wywołującej skutek również w sferze prawa pracy prowadziłyby do skutków niemożliwych do zaakceptowania. W konsekwencji skutki ewentualnego, gdyby takie zapadło, orzeczenia administracyjnosądowego o nieważności uchwały o odwołaniu skarżącej z funkcji dyrektora szkoły nie będą rozciągały się na sferę pracowniczego zatrudnienia skarżącej na kierowniczym stanowisku pracy i nie wywołają skutku nieważności odwołania ani reaktywowania zatrudnienia na stanowisku dyrektora pozwanej szkoły.

Mając powyższe na uwadze, nawet stwierdzenie nieważności uchwały o odwołaniu skarżącej ze stanowiska dyrektora, nie spowodowałoby automatycznego przywrócenia skarżącej na to stanowisko. Z tych powodów skarżąca nie posiada legitymacji procesowej czynności do zaskarżenia uchwały Zarządu Powiatu o powierzeniu obowiązków dyrektora Poradni innej osobie.

Legitymacja procesowa do zaskarżania uchwał organu powiatu do sądu administracyjnego wynika z art. 87 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym. Zgodnie z treścią tego przepisu, każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą podjętą przez organ powiatu w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. Z powyższego unormowania wyraźnie wynika, że legitymację do zaskarżenia uchwały zarządu powiatu ma każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą podjętą przez organ powiatu w sprawie z zakresu administracji publicznej.

Interes prawny musi wynikać z przepisu prawa materialnego. Musi to być taki przepis, z którego dla danego podmiotu wynikają prawa lub obowiązki pozostające w związku z konkretnym rozstrzygnięciem. Innymi słowy, interes prawny będzie posiadał taki podmiot, któremu obowiązujące przepisy przyznają określone uprawnienia lub nakładają na podmiot wymierne obowiązki. Od

interesu prawnego należy odróżnić interes faktyczny, kiedy to konkretny podmiot jest wprawdzie zainteresowany rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej, lecz dla którego z przepisu prawa nie wynikają żadne uprawnienia lub obowiązki. Podmiot taki nie posiada zatem uprawnień lub obowiązków chronionych przepisami prawa.

Skarga wnoszona na podstawie art. 87 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym nie ma charakteru *actio popularis* - nie jest skargą wnoszoną w interesie publicznym. Nie wystarczy zatem samo powołanie się na przysługujący skarżącemu interes prawny lub wykazanie ewentualnych sprzeczności z prawem zaskarżonej uchwały. Konieczne jest wykazanie, jakie konkretne prawa lub uprawnienia danego podmiotu zostały naruszone zaskarżoną uchwałą. W orzecznictwie podkreśla się, że potencjalne zagrożenie naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia nie stwarza legitymacji skargowej na podstawie cytowanego art. 87 ust. 1 ustawy

W niniejszej sprawie skarżąca nie wykazuje w ogóle na czym miałyby polegać jej interes prawny w tej sprawie. Twierdzi jedynie, powołując się na wyrok WSA we Wrocławiu IV SA/Wr 852/14 z 12.03.2015 r., że jeśli wadliwie zostało przeprowadzone odwołanie dyrektora placówki oświatowej, to zarówno powierzenie obowiązków dyrektora jak i sam konkurs zmierzający do wyłonienia kandydata na stanowisko dyrektora placówki także jest wadliwy. Ponadto wskazuje, że jej interes prawny polega na tym, że uchwała wpływa bezpośrednio na jej obowiązki jako Pracownika Poradni Psychologiczno – Pedagogicznej w Ciechanowie a także na jej uprawnienia jako odwołanego dyrektora Poradni.

Odnosząc się do tej argumentacji należy wskazać, że powołany wyrok wydany został w zupełnie innym stanie faktycznym i WSA nie zajmował się w ogóle, wbrew temu co twierdzi skarżąca ani odwołaniem dyrektora ze stanowiska, ani powierzeniem obowiązków dyrektora. Wyrok dotyczył tylko i wyłącznie nieprawidłowości w składzie komisji konkursowej, z uwagi na powołanie do niej wójta, co skutkowało wadą przy powierzeniu stanowisko dyrektora osobie wyłonionej w konkursie przeprowadzonym przez taką komisję. Wyrok zapadł w wyniku rozpatrzenia skargi wojewody, a nie, tak, jak w tym przypadku, byłego dyrektora.

Twierdzenie zaś, że zaskarżona uchwała wpływa na obowiązki skarżącej jako pracownika Poradni Psychologiczno – Pedagogicznej a także uprawnienia odwołanego dyrektora nie znajduje potwierdzenia w obowiązujących przepisach prawnych. Jak szczegółowo omówiono wyżej nawet stwierdzenie nieważności uchwały o odwołaniu skarżącej ze stanowiska dyrektora, nie spowodowałyby automatycznego przywrócenia skarżącej na to stanowisko, co przesądza, że

zaskarżona uchwała nie ma żadnego wpływu na uprawnienia skarżącej jako byłego dyrektora.

Również okoliczność, że skarżąca jest nauczycielem zatrudnionym w Poradni nie daje jej interesu prawnego w uchyleniu zaskarżonej uchwały. Nie ma bowiem przepisu prawa, który przyznawałby nauczycielowi jakiegokolwiek prawo lub nakładał na niego jakikolwiek obowiązek w związku z powierzeniem konkretnej, indywidualnie oznaczonej osobie, obowiązków dyrektora szkoły (por. wyrok NSA I OSK 2729/15 z dnia 3 lutego 2016 r.).

Skarżąca nie wykazała, aby zaskarżona w niniejszej sprawie uchwała ingerowała w sferę jej praw i obowiązków, pozbawiając ją pewnych uprawnień lub uniemożliwiając ich realizację. Źródłem interesu prawnego może być natomiast skonkretyzowana norma prawa materialnego, której skarżąca nie wskazała. Legitymacji skargowej w oparciu o art. 87 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym nie można wywodzić z samego faktu bycia byłym dyrektorem Poradni oraz z faktu zatrudnienia w tej Poradni na stanowisku nauczyciela. Nawet przekonanie o bezprawności bądź niesłuszności postanowień uchwały nie wystarcza do uznania, że interes prawny skarżącej został tą uchwałą naruszony. Naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia o jakim mowa w art. 87 ust. 1 powołanej ustawy musi mieć charakter rzeczywistego naruszenia prawa, dającego się wykazać w dacie wnoszenia skargi.

W przypadku niewykazania tego rodzaju legitymacji skargowej sąd administracyjny jest zobowiązany skargę odrzucić. Przepisy ustawy nie przewidują w takim wypadku możliwości konwalidacji skargi (por. wyrok NSA z dnia 22 marca 2006 r., sygn. akt II FSK 536/05; wyrok NSA z dnia 22 marca 2006 r., sygn. akt II FSK 563/05).

W uchwale z dnia 11.04.2005 r., sygn. akt OPS 1/04, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że kryterium "interesu prawnego", na którym oparta jest legitymacja do wniesienia skargi oznacza, że akt, czynność lub beczynność organu administracji musi dotyczyć interesu prawnego skarżącego, który musi być własny, indywidualny i oparty o konkretny przepis prawa powszechnie obowiązującego. Innymi słowy, osoba nie mająca interesu prawnego nie może poszukiwać ochrony na gruncie postępowania sądowoadministracyjnego. W rezultacie skarga wniesiona przez podmiot, który *a limine* nie może mieć legitymacji skargowej podlega odrzuceniu, natomiast stwierdzenie w toku postępowania, że wnoszący skargę nie legitymuje się interesem prawnym powoduje oddalenie skargi. Zatem wniesienie skargi przez podmiot, któremu zgodnie z art. 50 § 1 lub § 2 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przysługuje legitymacja do jej wniesienia, stanowi jedną z podstawowych przesłanek dopuszczalności zaskarżenia, której brak skutkuje

odrzucając skargi (vide: wyrok NSA z dnia 4.02.1998 r., sygn. SA/Bk 947/96, LEX nr 31892, postanowienie NSA z dnia 19.05.1998 r., I SA/Łd 78/98, LEX 36198).

Podsumowując, stwierdzić należy, że zaskarżona uchwała Zarządu Powiatu Ciechanowskiego w sprawie powierzenia pełnienia obowiązków dyrektora Poradni Psychologiczno – Pedagogicznej w Ciechanowie nie narusza interesu prawnego skarżącej.

Powyższa konstatacja powoduje, że nie jest konieczne odniesienie się do meritum zarzutów skargi. Jak wskazuje się w orzecznictwie, "twierdzenia strony skarżącej o niezgodności z prawem uchwały sąd administracyjny może weryfikować dopiero po stwierdzeniu, że skarga na uchwałę została wniesiona przez legitymowany podmiot. Na etapie oceny legitymacji skargowej kwestia zgodności z prawem zaskarżonej uchwały nie jest przez sąd badana, skoro drogę do takiej kontroli otwiera dopiero skutecznie złożona skarga. Tym samym kwestia zgodności z prawem uchwały nie może być podstawą do stwierdzenia istnienia (lub nieistnienia) legitymacji skargowej podmiotu kwestionującego tę uchwałę (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 27-02-2013 r., II SA/Go 923/12, LEX nr 1311186).

Niezależnie od powyższego Zarząd Powiatu wyjaśnia, że powierzenie obowiązków dyrektora Poradni Psychologiczno – Pedagogicznej w Ciechanowie zaskarżoną uchwałą nastąpiło zgodnie z przepisem art. 36a ust 5 ustawy o systemie oświaty. Przepis ten stanowił w dacie podjęcia uchwały, że do czasu powierzenia stanowiska dyrektora zgodnie z ust. 2 lub 4 organ prowadzący może powierzyć pełnienie obowiązków dyrektora szkoły wicedyrektorowi, a w szkołach, w których nie ma wicedyrektora, nauczycielowi tej szkoły, jednak nie dłużej niż na okres 10 miesięcy.

Uchwała o powierzeniu obowiązków dyrektora Poradni Psychologiczno – Pedagogicznej w Ciechanowie została podjęta przez właściwy organ, tj. Zarząd Powiatu. Z uwagi na fakt, że w Poradni nie było stanowiska wicedyrektora, obowiązki na okres do powierzenia stanowiska dyrektora po przeprowadzeniu konkursu, powierzono nauczycielowi tej Poradni.

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

W załączeniu:

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

STAROSTA

Sławomir Morawski