



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.786.2024

Katowice, dnia 9 października 2024 r.

Prezydent Miasta Mysłowice

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465)

stwierdzam nieważność

zarządzenia Nr 359/24 Prezydenta Miasta Mysłowice z dnia 21 sierpnia 2024 r. w sprawie wytycznych dotyczących zatrudnienia pracowników administracji i obsługi w jednostkach oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Miasto Mysłowice, w całości, jako sprzecznego z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP” w zw. z art. 68 ust. 1 i 5, art. 58 zd. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2024 r. poz. 737 ze zm.) oraz art. 33 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym.

Uzasadnienie

W dniu 21 sierpnia 2024 r. Prezydent Miasta Mysłowice wydał zarządzenie Nr 359/24 w sprawie wytycznych dotyczących zatrudnienia pracowników administracji i obsługi w jednostkach oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Miasto Mysłowice. Do niniejszego zarządzenia załączono następujące załączniki:

- Załącznik Nr 1 – *Wytyczne dot. Zatrudnienia pracowników Wytyczne dot. zatrudnienia pracowników administracji i obsługi w przedszkolach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Miasto Mysłowice.*
- Załącznik nr 2 - *Wytyczne dot. zatrudnienia pracowników administracji i obsługi w szkołach podstawowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Miasto Mysłowice.*
- Załącznik nr 3 - *Wytyczne dot. zatrudnienia pracowników administracji i obsługi w zespołach szkolno-przedszkolnych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Miasto Mysłowice.*
- Załącznik nr 4 - *Wytyczne dot. zatrudnienia pracowników administracji i obsługi w szkołach ponadpodstawowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Miasto Mysłowice.*
- Załącznik nr 5 - *Wytyczne dot. zatrudnienia pracowników administracji i obsługi w placówkach oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Miasto Mysłowice - Młodzieżowy Dom Kultury w Mysłowicach, Poradnia Psychologiczno-Pedagogiczna w Mysłowicach, Zespół Szkół Specjalnych im. Janusza Korczaka w Mysłowicach.*
- Załącznik nr 6 - *Wytyczne dot. zatrudnienia pracowników administracji i obsługi w placówkach oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Miasto Mysłowice.*

Wskazane zarządzenie zostało doręczone organowi nadzoru w dniu 9 września 2024 r.

W toku badania jego legalności organ nadzoru uznał, iż zarządzenie to jest niezgodne z prawem.

Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 7 Konstytucji RP - *Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.* Wskazany powyżej przepis Konstytucji RP stanowi jedną z podstawowych reguł działania organów administracji publicznej, czyli zasadę praworządności - z której wynika bezsprzecznie, iż organy administracji publicznej obowiązują

zasada: „co nie jest prawem dozwolone jest zakazane”. Wszelkie działania organów jednostek samorządu terytorialnego muszą znaleźć oparcie w konkretnych regulacjach prawnych, przyznających im określone kompetencje, których winny ściśle się trzymać. Oznacza to, że każde działanie organu wykonawczego gminy musi mieć konkretną podstawę prawną upoważniającą go do tego, czyli upoważnienie, którego granic nie może przekraczać. Działanie organu władzy publicznej bez wyraźnej podstawy prawnej bądź też z przekroczeniem wyrażonego w niej umocowania do dokonania określonych czynności nie może zostać uznane za legalne. Dodatkowo, trzeba wskazać, iż przekroczenie kompetencji przez Prezydenta Miasta przy wydaniu ww. zarządzenia powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością zarządzenia odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. We Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż: *opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.*

Jako podstawę prawną zarządzenia wskazano art. 30 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, art. 10 ust. 1 pkt 1 i 4, art. 29 ust. 1 pkt 3 oraz art. 57 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 737).

Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym do zadań wójta należy wykonywanie budżetu. Natomiast zgodnie ze wskazanymi w podstawie prawnej zarządzenia przepisami ustawy – Prawo oświatowe:

- art. 10 ust. 1 pkt 1 i 4 – *Organ prowadzący szkołę lub placówkę odpowiada za jej działalność. Do zadań organu prowadzącego szkołę lub placówkę należy zapewnienie warunków działania szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki (pkt. 1) oraz zapewnienie obsługi administracyjnej, w tym prawnej, obsługi finansowej, w tym w zakresie wykonywania czynności, o których mowa w art. 4 ust. 3 pkt 2-6 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2023 r. poz. 120, 295 i 1598), i obsługi organizacyjnej szkoły lub placówki.*

- art. 29 ust. 1 pkt 3 - *W przypadku szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego zadania i kompetencje organu prowadzącego, określone w art. 10 ust. 1 pkt 6, art. 15 ust. 6, art. 56 ust. 2, art. 57, art. 64 ust. 1, art. 65 ust. 1, art. 68 ust. 8, art. 71 ust. 2 i 3, art. 88 ust. 4, art. 89 ust. 6 i 7, art. 106 ust. 3, 5 i 6, art. 107 ust. 6, 8, 9 i 9a, art. 110 ust. 3, art. 117 ust. 8, art. 125a ust. 5 oraz art. 127 ust. 6, 16a, 17 i 17a - wykonuje odpowiednio: wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, marszałek województwa.*

- art. 57 ust. 1 - *Organ prowadzący szkołę lub placówkę sprawuje nadzór nad jej działalnością w zakresie spraw finansowych i administracyjnych, z uwzględnieniem odrębnych przepisów.*

- art. 57 ust. 2 pkt 1 i 3 - *W zakresie wymienionym w art. 57 ust. 1 nadzorowi podlega 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 przepisów dotyczących organizacji pracy szkoły i placówki (pkt 3).*

Zdaniem organu nadzoru wyżej przytoczone regulacje nie upoważniają organu wykonawczego gminy do wydania aktu, który zawiera wytyczne dotyczące zatrudnienia pracowników administracji i obsługi w jednostkach oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Miasto Mysłowice. Nałożony na organ prowadzący szkołę obowiązek zapewnienia m.in. warunków działania szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki nie oznacza pełnej swobody w ingerowaniu w działalność szkół i placówek oświatowych. W odniesieniu do podległych jednostek oświatowych zakres jego uprawnień jest bowiem ograniczony innymi przepisami prawa, w tym w szczególności przepisami ustawy Prawo oświatowe. Zwrócić tu w szczególności należy uwagę na treść art. 58 zd. 1 ww. ustawy, który stanowi, że *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. Brak jest przy tym innych przepisów powszechnie obowiązującego prawa, które upoważniłyby organ wykonawczy gminy do wydawania jakichkolwiek wytycznych w kwestii dotyczącej ilości etatów pracowników administracyjnych i obsługi w danej szkole lub placówce oświatowej.

Zdaniem organu nadzoru, przedmiotowym zarządzeniem Prezydent Miasta wkroczył w nienaruszalne kompetencje dyrektorów szkół i placówek oświatowych.

Zgodnie z art. 68 ust. 1 ustawy Prawo oświatowe *Dyrektor szkoły lub placówki w szczególności:*

- 1) kieruje działalnością szkoły lub placówki oraz reprezentuje ją na zewnątrz;*
- 2) sprawuje nadzór pedagogiczny, z zastrzeżeniem art. 62 ust. 2;*
- 3) sprawuje opiekę nad uczniami oraz stwarza warunki harmonijnego rozwoju psychofizycznego poprzez aktywne działania prozdrowotne;*
- 4) realizuje uchwały rady szkoły lub placówki oraz rady pedagogicznej, podjęte w ramach ich kompetencji stanowiących;*
- 5) dysponuje środkami określonymi w planie finansowym szkoły lub placówki zaopiniowanym przez radę szkoły lub placówki i ponosi odpowiedzialność za ich prawidłowe wykorzystanie, a także może organizować administracyjną, finansową i gospodarczą obsługę szkoły lub placówki;*
- 6) wykonuje zadania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom i nauczycielom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę lub placówkę;*
- 7) wykonuje inne zadania wynikające z przepisów szczególnych;*
- 8) współdziała ze szkołami wyższymi w organizacji praktyk pedagogicznych;*
- 9) stwarza warunki do działania w szkole lub placówce: wolontariuszy, stowarzyszeń i innych organizacji, w szczególności organizacji harcerskich, których celem statutowym jest działalność wychowawcza lub rozszerzanie i wzbogacanie form działalności dydaktycznej, wychowawczej, opiekuńczej i innowacyjnej szkoły lub placówki;*
- 10) odpowiada za realizację zaleceń wynikających z orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego ucznia;*
- 11) współpracuje z pielęgniarką albo higienistką szkolną, lekarzem i lekarzem dentystą, sprawującymi profilaktyczną opiekę zdrowotną nad dziećmi i młodzieżą, w tym udostępnia imię, nazwisko i numer PESEL ucznia celem właściwej realizacji tej opieki;*
- 12) wdraża odpowiednie środki techniczne i organizacyjne zapewniające zgodność przetwarzania danych osobowych przez szkołę lub placówkę z przepisami o ochronie danych osobowych.*

Z kolei w myśl art. 68 ust. 5 ww. ustawy *Dyrektor jest kierownikiem zakładu pracy dla zatrudnionych w szkole lub placówce nauczycieli i pracowników niebędących nauczycielami. Dyrektor w szczególności decyduje w sprawach:*

- 1) zatrudniania i zwalniania nauczycieli oraz innych pracowników szkoły lub placówki;*
- 2) przyznawania nagród oraz wymierzania kar porządkowych nauczycielom i innym pracownikom szkoły lub placówki;*
- 3) występowania z wnioskami, po zasięgnięciu opinii rady pedagogicznej i rady szkoły lub placówki, w sprawach odznaczeń, nagród i innych wyróżnień dla nauczycieli oraz pozostałych pracowników szkoły lub placówki.*

Biorąc pod uwagę powołane wyżej przepisy ustawy Prawo oświatowe należy uznać, iż do dyrektora szkoły lub placówki oświatowej należy wyłączne prawo kształtowania polityki kadrowej w zarządzanej przez siebie placówce. To on jest odpowiedzialny za ustalenie odpowiedniej liczby etatów pracowników administracji i obsługi w szkołach i placówkach oświatowych, która zagwarantuje prawidłowe ich funkcjonowanie. Uprawnienie to, w połączeniu z treścią art. 58 zd. 1 ustawy Prawo oświatowe, wyklucza możliwość wpływania organu prowadzącego na powyższe kwestie. Przepis ten umożliwia ingerencję w działalność szkoły lub placówki wyłącznie w zakresie i na zasadach określonych w ustawie. Tymczasem ustawa Prawo oświatowe nie przyznaje organowi prowadzącemu prawa do ingerencji w uprawnienia dyrektora szkoły (przedszkola i placówki) jako

pracodawcy dla zatrudnionych w jednostce nauczycieli i pracowników administracji i obsługi. Uprawnienie takie może więc wynikać wyłącznie z przepisów szczególnych, i dotyczyć wyraźnie wskazanych w nich przypadków, nie może natomiast oznaczać generalnego prawa organu prowadzącego do wpływania na decyzje kadrowe dyrektora.

Naruszeniem prawa jest więc nałożenie na dyrektorów szkoły lub placówki obowiązku kierowania się wytycznymi w zakresie podejmowania przez nich wszelkich decyzji organizacyjnych, finansowych i kadrowych w szkołach i placówkach oświatowych. Wydając takie wytyczne Prezydent Miasta wkroczył w zakres ustawowych działań realizowanych przez kierujących szkołami i placówkami oświatowymi dyrektorów. W tym miejscu należy podkreślić, iż z art. 57 ustawy- Prawo oświatowe wynika, że organ prowadzący szkołę lub placówkę sprawuje jedynie nadzór nad jej działalnością w zakresie spraw finansowych i administracyjnych, z uwzględnieniem odrębnych przepisów.

Jednocześnie należy wskazać, iż art. 33 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że: *Kierownik urzędu wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.* W ocenie organu nadzoru, zwierzchnictwo służbowe wójta (tu: Prezydent Miasta) w stosunku do kierowników gminnych jednostek organizacyjnych nie stanowi upoważnienia do ingerowania w uprawnienia dyrektorów szkół (przedszkoli, zespołów szkół, placówek oświatowych). Jak już wyżej podniesiono, uprawnienia i obowiązki dyrektorów wynikają m.in. z przepisów Prawa oświatowego. Organ wykonawczy gminy nie może przypisywać sobie uprawnień, które nie wynikają z przepisów prawa.

Konkludując, w przekonaniu organu nadzoru, Prezydent Miasta Mysłowice nie posiada kompetencji do wydania przedmiotowego zarządzenia, co oznacza, że zostało ono wydane z istotnym naruszeniem prawa.

W toku prowadzonego postępowania nadzorczego w przedmiotowej sprawie wpłynęły wyjaśnienia złożone przez II Zastępcę Prezydenta Miasta Mysłowice – Pana Mateusza Targosia pismem z dnia 8 października 2024 r., jednakże organ nadzoru nie podziela przedstawionej we wskazanym piśmie argumentacji. Wyjaśnienia nie wnoszą również nowych okoliczności mających znaczenie prawne i pozwalających na odmienną ocenę badanego zarządzenia. Organ nadzoru w pełni podtrzymuje swoje stanowisko wyrażone w treści zawiadomienia o wszczęciu postępowania nadzorczego oraz stanowiące przedmiot uzasadnienia niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego. Odnosząc się jednak do argumentu Gminy, iż „Zarządzenie Nr 359/24 nie miało charakteru wiążącego i władczego tj. nie miało ono charakteru zobowiązania dyrektorów jednostek oświatowych do zastosowania jego uregulowań w placówkach, którymi kierują” organ nadzoru podkreśla, iż zawarte w zarządzeniu wytyczne określają obowiązki dyrektorów jednostek oświatowych w zakresie wymiaru zatrudnienia w tych jednostkach. W § 3 zarządzenia wprost wskazano, iż wymiar zatrudnienia ustalany zgodnie z zasadami określonymi w niniejszym zarządzeniu będzie podstawą do ustalania limitu środków w planach finansowych jednostek finansowych. A dyrektorzy placówek – zgodnie z § 4 Zarządzenia – mogą dokonywać zmian w strukturze zatrudnienia w ramach ustalonego dla jednostki łącznego limitu etatów oraz środków na wynagrodzenia tylko za zgoda organu prowadzącego. Przy tak sformułowanych przepisach trudno uznać, iż wytyczne te nie mają charakteru wiążącego. Tym bardziej, iż również w złożonych wyjaśnieniach wskazano wprost, iż „dyrektor danej placówki ustalając plan finansowy swojej jednostki nie może pominąć w tym zakresie wytycznych gminy”.

Nie sposób również zgodzić się ze złożonymi wyjaśnieniami, w których wskazano, iż istniała podstawa do wydania ww. zarządzenia. W podstawie prawnej przywołano art. 57 ust. 1 ustawy Prawo oświatowe, który "stanowi jasno, że organ prowadzący szkołę lub placówkę sprawuje nadzór nad jej działalnością w zakresie spraw finansowych i administracyjnych, z uwzględnieniem odrębnych przepisów. Przy czym art. 57 ust. 2 pkt 1 i 3 wskazują odpowiednio, że nadzorowi podlega prawidłowość dysponowania przyznanymi szkole lub placówce środkami budżetowymi oraz pozyskanymi przez szkołę lub placówkę środkami pochodzącymi z innych źródeł, a także gospodarowania mieniem a także przestrzeganie przepisów dotyczących organizacji pracy szkoły i placówki. Odrębnymi przepisami o których mowa w art. 57 ust. 1 będą w szczególności ustawa z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zada oświatowych oraz ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych". Organ nadzoru podkreśla, iż wskazane wyżej przepisy nie stanowią podstawy dla organu wykonawczego gminy do wydawania jakichkolwiek wytycznych w kwestii

dotyczącej ilości etatów pracowników administracyjnych i obsługi w danej szkole lub placówce oświatowej. Co więcej, żaden przepis prawa powszechnie obowiązującego nie przewiduje, by organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego był upoważniony do uchwalania takich wytycznych. Prezydent Mysłowic wkroczył zatem w zakres ustawowych działań realizowanych przez kierujących szkołami czy placówkami dyrektorów. Działanie takie jest niedopuszczalne i pozbawione podstawy prawnej. Nie należy bowiem mylić sprawowania nadzoru z próbą narzucenia dyrektorom jednostek oświatowych konkretnych rozwiązań i związania ich wytycznymi.

Powyżej opisane uchybienie należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności zarządzenia Nr 359/24 Prezydenta Miasta Mysłowice z dnia 21 sierpnia 2024 r. w sprawie wytycznych dotyczących zatrudnienia pracowników administracji i obsługi w jednostkach oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Miasto Mysłowice - w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności zarządzenia zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jego wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Z upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz

Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora

Wydziału Nadzoru Prawnego

