

**ODPIS**

Sygn. akt III SA/GI 1034/24



**WYROK**

**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

**Dnia 27 stycznia 2025 r.**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach  
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Marzanna Sałuda
Sędziowie	Sędzia WSA Barbara Brandys-Kmieciak Sędzia WSA Beata Machcińska (spr.)
Protokolant	Starszy Referent Weronika Leśniak

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 27 stycznia 2025 r.

sprawy ze skargi Gminy Mysłówice

na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego

z dnia 9 października 2024 r. nr NPII.4131.1.786.2024

w przedmiocie wytycznych dotyczących zatrudnienia pracowników administracji i obsługi w jednostkach oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Miasto Mysłówice

**oddala skargę.**



Na oryginale właściwo podpis  
Za zgodność z oryginałem

SEKRETARZ SĄDOWY

*Katarzyna Dobaj*  
Katarzyna Dobaj

## Uzasadnienie

Przedmiotem skargi Gminy Mysłowice (dalej „Gmina” lub „Skarżąca”) jest rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego (dalej „Wojewoda” lub „organ nadzoru”) z dnia 9 października 2024 r. stwierdzające 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.

Stan sprawy przedstawia się następująco:

1. W dniu 21 sierpnia 2024 r. Prezydent Miasta Mysłowice, na podstawie art. 30 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 609 z późn. zm., dalej „u.s.g.”), art. 32 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 107, dalej „u.s.p.”), 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, dalej „prawo oświatowe”), 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 (dalej „Zarządzenie”). Do Zarządzenia załączono następujące załączniki:

- Załącznik Nr 1 - 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.

2. Organ nadzoru rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 9 października 2024 r. stwierdził nieważność Zarządzenia. Wskazał, że Zarządzenie zostało doręczone organowi nadzoru w dniu 9 września 2024 r.

Organ nadzoru, powołując się na art. 7 Konstytucji, argumentował, 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 wskazał, iż przekroczenie kompetencji przez Prezydenta Miasta przy wydaniu Zarządzenia powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące jego nieważnością.

Zdaniem organu nadzoru wskazane w podstawie prawnej Zarządzenia przepisy prawa 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.

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. Zwrócił uwagę na treść art. 58 zd. 1 prawa oświatowego, 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 Prezydent Miasta, wydając zarządzenie, wkroczył w nienaruszalne kompetencje dyrektorów szkół i placówek oświatowych, które wynikają z art. 68 ust. 1 i ust. 5 prawa oświatowego. Zgodnie z tymi przepisami 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 prawa oświatowego, 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 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.

W ocenie organu nadzoru naruszeniem prawa jest 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. Organ nadzoru podkreślił, iż z art. 57 prawa oświatowego wynika, że organ prowadzący szkołę lub placówkę sprawuje jedynie nadzór nad jej działalnością w zakresie spraw finansowych i administracyjnych, z uwzględnieniem odrębnych przepisów.

Jednocześnie wskazał, iż art. 33 ust. 5 u.s.g. 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: Prezydenta Miasta) w stosunku do kierowników gminnych jednostek organizacyjnych nie stanowi upoważnienia do ingerowania w uprawnienia dyrektorów szkół (przedszkoli, zespołów szkół, placówek oświatowych). Uprawnienia i obowiązki dyrektorów wynikają m.in. z przepisów Prawa oświatowego i

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 Zarządzenia, co oznacza, że zostało ono wydane z istotnym naruszeniem prawa.

Odnosząc się do złożonych w trakcie postępowania wyjaśnień II Zastępcy Prezydenta Miasta Mysłowice, że Zarządzenie nie miało władczego, tj. „nie miało ono charakteru zobowiązania dyrektorów jednostek oświatowych do zastosowania jego uregulowań w placówkach, którymi kierują”, organ nadzoru podkreślił, 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 Zarządzenia. W podstawie prawnej przywołano art. 57 ust. 1 prawa oświatowego, który stanowi jasno, że organ prowadzący szkołę lub placówkę sprawuje nadzór nad jej działalnością w zakresie spraw finansowych i administracyjnych, z uwzględnieniem odrębnych przepisów. Odrębnymi przepisami, o których mowa w art. 57 ust. 1 prawa oświatowego będą w szczególności ustawa z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych oraz ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Organ nadzoru podkreślił, 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 placówkami. 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.

3. W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach Gmina wniosła o uchylenie Zarządzenia w całości oraz o zasądzenie na jej rzecz kosztów postępowania, zarzucając:

I. naruszenie przepisów postępowania:

1) przepisu art. 91 ust. 1 i 3 u.s.g. z uwagi na jego niewłaściwe zastosowanie,

II. naruszenie przepisów prawa materialnego:

1) art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) poprzez jego nieprawidłowe zastosowanie,

2) art. 68 ust. 1 i 5, art. 58 zd. 1 prawa oświatowego poprzez ich nieprawidłowe zastosowanie,

3) art. 57 ust. 1, art. 57 ust. 2 pkt 1 i 3 prawa oświatowego w zw. z art. 11 u.f.p. w zw. z art. 4 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 754 z późn. zm., dalej u.f.z.o.) poprzez ich niezastosowanie,

4) art. 33 ust. 5 u.s.g. z uwagi na jego niewłaściwe zastosowanie,

5) art. 60 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 211 ust. 1, art. 216 ust. 2, art. 226 ust. 1, art. 230 ust. 1, art. 233 pkt 1, art. 236 u.f.p. poprzez ich niezastosowanie,

6) art. 61 ust. 3 u.s.g. poprzez jego niezastosowanie.

W ocenie Gminy organ nadzoru, wydając zaskarżone Zarządzenie, skupił się wyłącznie na autonomii szkoły i placówki oświatowej, całkowicie pomijając kluczową okoliczność, że szkoła lub placówka oświatowa nie ma osobowości prawnej, nie działa jako jednostka samodzielna finansowo, ma obowiązek dostosowania swojego planu finansowego do uchwalonego budżetu (w zakresie którego organ wykonawczy gminy ma wyłączną inicjatywę uchwałodawczą), a gospodarka finansowa gminnej szkoły lub gminnej placówki oświatowej prowadzona jest w ramach budżetu gminy i tak też jest planowana - zarówno w projekcie budżetu gminy, jak i w wieloletniej prognozie finansowej gminy.

Za prawidłową gospodarkę finansową gminy oraz wykonanie budżetu gminy, w tym planowanie i wykonywanie planów finansowych jednostek budżetowych finansujących się poprzez budżet gminy - odpowiada wyłącznie i w całości Prezydent Miasta (zgodnie z art. 60 ust. 1 u.s.g.).

Postawiona przez Wojewodę teza, że w ramach planowania finansowego i zarządzania budżetami rocznymi oraz wieloletnią prognozą finansową Prezydent Miasta Mysłowice nie może ustanowić wytycznych pozwalających na zaplanowanie wydatków jednostki budżetowej (w rozumieniu art. 11 ust. 1 u.f.p.) w zakresie, w jakim w ramach swojej wyłącznej inicjatywy uchwałodawczej planuje i zarządza wszystkimi strumieniami wydatków gminy, jest oderwana od realiów gospodarki finansowej gminy, jako jednostki samorządu terytorialnego i wskutek tego pozbawiona racjonalności.

Dyrektor szkoły lub jednostki oświatowej musi dostosowywać swój plan gospodarki finansowej (plan finansowy jednostki budżetowej) do wytycznych i wskaźników planowanych i uchwalanych z inicjatywy Prezydenta Miasta w formie budżetu i wieloletniej prognozy finansowej. Warunkiem ułatwiającym zarządzanie finansami szkół i jednostek oświatowych Miasta Mysłowice jest właśnie ustanowienie stosownych wytycznych przekładających się na planowanie wydatków tych jednostek w formie projektu budżetu czy dostosowaniu do wielkości wynikających z wieloletniej prognozy finansowej.

Stanowisko Wojewody, że Prezydent Miasta Mysłowice nie ma prawa wskazać w jakiej wysokości (na ile etatów statystycznych) zamierza w kolejnych latach planować dochody jednostki budżetowej, jest nieracjonalne. Jest to tymczasem klasyczny element zarządzania finansami Gminy, co ma ułatwić także zarządzanie (gospodarowanie) finansami szkoły lub jednostki oświatowej i ma zapobiec ponoszeniu wydatków na redukcję etatów, na które w kolejnych latach nie będą planowane dochody jednostki budżetowej (czy raczej nie będzie środków na ponoszenie wydatków bezpośrednio z budżetu Miasta Mysłowice - zgodnie z art. 11 ust. 1 u.f.p.).

Takie działanie Prezydenta Miasta Mysłowice jest wręcz jego obowiązkiem wynikającym z art. 60 ust. 1 u.s.g.

W ocenie Gminy organ nadzoru nie zrozumiał wyjaśnień Prezydenta Miasta Mysłowice z dnia 8 października 2024 r. - arbitralnie podważył kluczowy argument



tego wyjaśnienia, iż wytyczne te nie mają charakteru władczego i wiążącego dla dyrektora szkoły lub placówki oświatowej.

Organ nadzoru nie zrozumiał w kontekście wyżej wskazanych okoliczności, iż w § 3 Zarządzenia wprost wskazano, iż „wymiar zatrudnienia ustalany zgodnie z zasadami określonymi w niniejszym zarządzeniu będzie podstawą ustalania limitu środków w planach finansowych jednostek oświatowych.”

W wyjaśnieniach tych powołano także art. 4 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych, z którego wynika wprost, że szkoła lub placówka oświatowa jest jednostką budżetową - w analizowanym przypadku finansowaną poprzez budżet Miasta Mysłowice, za którego wykonywanie odpowiada Prezydent Miasta Mysłowice.

Skarżąca powołała kluczowe stwierdzenie z wyjaśnień Prezydenta Miasta Mysłowice, podważające władczy, wiążący w zakresie ingerowania w politykę kadrową czy dyrektywny charakter Zarządzenia Nr 359/24: „Dyrektorzy mogli zatem w zależności od własnego uznania i w ramach posiadanych uprawnień, nie stosować zapisów Zarządzenia, ze świadomością, że w zakresie finansowym, za który odpowiada gmina, będzie to mieć wpływ na finansowanie ich jednostki. Wytyczne zawarte w Zarządzeniu brały pod uwagę specyfikę poszczególnych placówek, ale pozwalały także Gminie na jasne zaplanowanie wydatków dotyczących danej jednostki budżetowej.”

Koreluje z tym kompetencja dyrektora zawarta w art. 68 ust. 1 pkt 5 prawa oświatowego, zgodnie z którym dyrektor dysponuje tylko takimi środkami, które zostaną określone w planie finansowym szkoły lub placówki. Dlatego etap planowania wydatków należy wyłącznie do kompetencji Prezydenta Miasta Mysłowice jako organu wykonawczego Miasta; jednostka budżetowa nie ma swojego budżetu i działa poprzez i w ramach budżetu gminy.

4. W odpowiedzi na skargę organ nadzoru wniósł o jej oddalenie i podtrzymał dotychczasowe stanowisko.

#### **Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach zważył, co następuje.**

Skarga nie zasługuje na uwzględnienie.

Na wstępie wyjaśnić należy, że zgodnie z art. 3 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r., poz. 935 ze zm., dalej „p.p.s.a.”) sądy administracyjne w zakresie swojej właściwości



sprawują kontrolę działalności administracji publicznej stosując środki określone w ustawie. Zgodnie zaś z treścią art. 134 § 1 przywołanej ustawy, sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związanym zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Stosownie do art. 3 § 2 pkt 7 wspomnianej regulacji kontrola ta obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty nadzoru nad działalnością organów samorządu terytorialnego. Z treści art. 148 tej ustawy wynika natomiast, że sąd, uwzględniając skargę jednostki samorządu terytorialnego na akt nadzoru, uchyla ten akt. Z kolei w razie nieuwzględnienia skargi w całości albo w części sąd oddała skargę odpowiednio w całości albo w części (art. 151 p.p.s.a.).

W myśl art. 91 ust. 1 u.s.g. 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.

W sprawie bezsporne jest, że akt nadzoru wydany został w terminie wskazanym w ww. art. 91 ust. 1 u.s.g.

Zarządzeniem Prezydent Miasta Mysłowice ustalił wytyczne dotyczące zatrudniania pracowników administracji i obsługi w placówkach oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Miasto Mysłowice (§ 1 Zarządzenia).

W poszczególnych załącznikach do Zarządzenia określił wymiar etatu na stanowiskach (intendenta, kucharki, pomocy kuchennej, pomocy nauczyciela, robotnika, rzemieślnika, sekretarki/referenta/samodzielnego referenta, woźnego, sprzątaczkę, konserwatora, opiekuna dzieci i młodzieży, kierowcy, palacza c.o., specjalisty ds. BHP, dozorcę, starszego mechanika-diagnosty, kierownika gospodarczego), uzależniając go od liczby oddziałów/liczby uczniów/liczby obiadów/powierzchni użytkowej budynku – w zależności od danej placówki i danego stanowiska.

W § 3 Zarządzenia wskazano, że 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 zgodą organu prowadzącego.

W załącznikach do Zarządzenia zapisano, że zatrudnienie na innych stanowiskach (niewymienionych w danym załączniku) możliwe jest wyłącznie za zgodą organu prowadzącego.

Stosownie do art. 57 ust. 1 prawa oświatowego organ prowadzący szkołę lub placówkę sprawuje nadzór nad jej działalnością w zakresie spraw finansowych i administracyjnych, z uwzględnieniem odrębnych przepisów.

Przepis art. 58 zd. 1 prawa oświatowego 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.

W myśl art. 68 ust. 1 pkt 1 i 5 prawa oświatowego dyrektor szkoły lub placówki w szczególności: kieruje działalnością szkoły lub placówki oraz reprezentuje ją na zewnątrz (pkt 1) i 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 (pkt 5).

Sąd podziela stanowisko Wojewody, że przywołane w podstawie prawnej Zarządzenia przepisy (art. 30 ust. 2 pkt 4 u.s.g., art. 32 ust. 2 pkt 4 u.s.p., 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 prawa oświatowego), jak i żaden inny przepis powszechnie obowiązującego prawa nie przyznają Prezydentowi Miasta kompetencji do wydania Zarządzenia. Podstawy takiej, wbrew twierdzeniom Skarżącej, nie stanowią również przywołane w skardze ogólne przepisy ustrojowe tj. art. 33 ust. 5 u.s.g. zgodnie z którym: „kierownik urzędu wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych” oraz art. 60 ust. 1 u.s.g. stwierdzający, iż: „za prawidłową gospodarkę finansową gminy odpowiada wójt”.

To, że Prezydent Miasta Mysłowice, jako organ wykonawczy gminy odpowiada za jej gospodarkę finansową, nie uprawnia go do wydania wiążącego Zarządzenia, określającego wielkość zatrudnienia pracowników administracji i obsługi w jednostkach oświatowych Gminy.

Kluczowe znaczenia w sprawie mają powołane wyżej przepisy prawa oświatowego, które regulują kwestie związane ze sprawowaniem nadzoru organu prowadzącego szkołę lub placówkę nad działalnością jednostek oświatowych, jak również wyznaczające kompetencje dyrektorów jednostek oświatowych.

Zarządzenie narusza kompetencje dyrektorów szkół i placówek oświatowych, które wynikają z art. 68 ust. 1 i ust. 5 prawa oświatowego. Zgodnie z tymi przepisami do dyrektora szkoły lub placówki oświatowej należy wyłączone 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. Dyrektor szkoły działa w zakresie prawa pracy jako pracodawca, a w związku z tym żaden organ samorządu terytorialnego nie może wkraczać w stosunki pomiędzy pracodawcą, a pracownikiem danej jednostki (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 11 marca 2009 r., I OSK 1528/08, LEK nr 595187).

Natomiast art. 58 zd. 1 prawa oświatowego 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 przepisy prawa oświatowego nie przyznają organowi wykonawczemu prawa do ingerencji w uprawnienia dyrektora szkoły (przedszkola i placówki) jako pracodawcy dla zatrudnionych w jednostce pracowników administracji i obsługi.

Z art. 57 ust. 1 prawa oświatowego wynika, że organ prowadzący szkołę lub placówkę sprawuje jedynie nadzór nad jej działalnością w zakresie spraw finansowych i administracyjnych, z uwzględnieniem odrębnych przepisów.

Należy podkreślić, że czym innym jest sprawowanie nadzoru, które zazwyczaj jest czynnością następczą, a czym innym wydanie Zarządzenia zobowiązującego dyrektorów placówek do stosowania konkretnych rozwiązań w kwestii zatrudniania pracowników administracji i obsługi.

Każda próba uprzedniego narzucania dyrektorom placówek oświatowych konkretnych rozwiązań, w formie np. wytycznych co do oczekiwanego sposobu ich działania, w istocie ogranicza ich ustawowe uprawnienia (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 kwietnia 2022 r. sygn. akt III OSK 4941/21).

Ustalanie przez Prezydenta Miasta Mysłowice wiążących wytycznych dotyczących zatrudniania pracowników administracji i obsługi w jednostkach oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina wkracza w zakres ustawowych zadań realizowanych przez kierujących nimi dyrektorów. Wbrew

stanowisku Gminy, Wojewoda prawidłowo odczytał charakter Zarządzenia, uznając je za wiążące dla dyrektorów placówek wskazanych w załącznikach do Zarządzenia.

Wiążący charakter Zarządzenia wynika wprost z jego postanowień. Powtórzyć w tym miejscu należy, iż w § 3 Zarządzenia wskazano, że 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 zgodą organu prowadzącego. Z kolei w załącznikach do Zarządzenia zapisano, że zatrudnienie na innych stanowiskach (niewymienionych w danym załączniku) możliwe jest wyłącznie za zgodą organu prowadzącego.

Mając powyższe na względzie, Wojewoda zasadnie stwierdził nieważność Zarządzenia na skutek istotnego naruszenia prawa. Brak jest bowiem przepisów prawa upoważniających Prezydenta Miasta Mysłowice do wydania Zarządzenia. Wydając Zarządzenie, Prezydent Miasta Mysłowice bez podstawy prawnej wkroczył w kompetencje wyraźnie zastrzeżone w prawie oświatowym dla dyrektorów placówek oświatowych.

W tym stanie rzeczy Sąd uznał zarzuty skargi za bezzasadne i na podstawie art. 151 p.p.s.a. oddalił skargę.



Na oryginale właściwo podpis  
Za zgodność z oryginałem

SEKRETARZ SĄDOWY

Katarzyna C...