



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Kielce, dnia 12-05-2016

Znak: PNK.I.4130.33.2016

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2016, poz. 446)

stwierdza się nieważność

Zarządzenia Nr 28/2016 Burmistrza Miasta i Gminy w Kazimierzy Wielkiej z dnia 18 marca 2016r. w sprawie wytycznych na rok szkolny 2016/2017 dotyczących organizacji pracy publicznych placówek prowadzonych przez gminę Kazimierza Wielka

UZASADNIENIE

Burmistrz Miasta i Gminy w Kazimierzy Wielkiej w dniu 18 marca 2016 r. wydał wytyczne w sprawie organizacji pracy przedszkola, szkół podstawowych i gimnazjów prowadzonych przez Gminę Kazimierza Wielka oraz trybu opracowania i zatwierdzania arkuszy organizacyjnych publicznych placówek w roku szkolnym 2016/2017, które stanowią Załącznik do **Zarządzenia Nr 28/2016** (zapis § 1). Natomiast w § 2 Burmistrz powierzył wykonanie Zarządzenia dyrektorom gimnazjów, szkół podstawowych i przedszkola na terenie gminy Kazimierza Wielka, tym samym zobowiązał wymienione osoby do wykonania Zarządzenia.

Zawiadomieniem z dnia 4 kwietnia 2016r. organ nadzoru poinformował Burmistrza Miasta i Gminy Kazimierza Wielka o wszczęciu postępowania nadzorczego, celem kontroli jego legalności.

Zarządzenie Nr 28/2016 doręczono do organu nadzoru w dniu 13 kwietnia 2016r. W toku badania jego legalności organ nadzoru stwierdził, iż zostało ono wydane z istotnym naruszeniem prawa.

Przedmiotowe Zarządzenie wydane zostało na podstawie art. 5 ust. 7 pkt 1 i pkt 3 w związku z art. 5c pkt 3 oraz art. 34a ust. 1 i ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty (j.t. Dz.U. Nr z 2015, poz.2156) oraz na podstawie art. 30 ust.1 i art. 33 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym.

W ocenie organu nadzoru art. 5 ust. 7 pkt 1 i 3 u.s.o., zgodnie z którym wójt, jako organ prowadzący szkołę odpowiada za jej działalność, należy rozpatrywać w łączności z treścią art. 34a tej ustawy, określającym zakres nadzoru nad działalnością szkoły. Zgodnie z brzmieniem art. 34a cyt. ustawy organ prowadzący szkołę lub placówkę sprawuje nadzór nad jej działalnością w zakresie spraw finansowych i administracyjnych, z uwzględnieniem odrębnych przepisów. A zatem nadzór ten obejmuje sprawy finansowe i organizacyjne w szczególności prawidłowość dysponowania przyznanymi szkole środkami budżetowymi oraz gospodarowaniem mieniem, przestrzeganie obowiązujących przepisów bhp pracowników i uczniów oraz przestrzeganie przepisów dot. organizacji pracy szkoły. W świetle powyższego kompetencje organu prowadzącego nie obejmują uprawnień do wydawania aktów prawnych określających kwestie organizacji szkoły, gdyż ustalanie wytycznych w tym zakresie należy do zadań dyrektora szkoły wymienionych w art. 39 ust. 3 u.s.o.

Przepisy, które tylko ogólnie określają zakres sprawowania nadzoru organu prowadzącego nad podległymi mu szkołami i placówkami nie mogą stanowić podstawy do wydawania zarządzeń, które w sposób generalny określać będą „zasady organizacji roku szkolnego” - wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 20.12.2012r. sygn. akt: II SA/Rz 1145/12) , którego teza brzmi:

- 1. „Nadzór finansowy dotyczy procesów powstawania i rozdysponowania zasobów środków pieniężnych, natomiast pod określeniem spraw administracyjnych mieszczą się wszystkie te zadania, których spełnienie jest konieczne dla utrzymania i funkcjonowania oświaty publicznej, a które zarazem nie mieszczą się już w pojęciu spraw finansowych.**
- 2. Ustalenie wytycznych w zakresie organizacji pracy szkół i placówek oświatowych czy to poprzez określanie sposobu sporządzania arkuszy organizacyjnych, czy też zasad zatrudniania nauczycieli i pozostałych pracowników, wkracza w zakres ustawowych zadań realizowanych przez kierujących nimi dyrektorów.”**

W niniejszym stanie faktycznym dotyczy to regulacji zawartych w Części II ust. 12 Załącznika do Zarządzenia – odnośnie ustalenia wymiaru godzin zajęć nauczyciela – bibliotekarza, zapisu Części III ust. 2 i 3 - ustalenia pierwszeństwa zatrudniania nauczycieli oraz udzielania nauczycielom urlopu dla poratowania zdrowia.

Dodatkowo w tej materii wypowiedział się WSA w Łodzi w wyroku z dnia 8.09.2015r. sygn. akt: III SA/Łd 670/15, którego teza brzmi:

„Burmistrz gminy nie jest upoważniony do ustalania zasad zatrudniania nauczycieli i określania ich czasu pracy w zarządzeniu. Takie działanie stanowi ingerencję w wyłączne kompetencje dyrektora szkoły.”

Ponadto w uzasadnieniu tego orzeczenia Sąd wyraził pogląd, iż „mimo użycia w tytule załącznika określenia „wytyczne”, zarządzenie nie jest jedynie aktem stosowania prawa, pozbawionym cech normatywności.

W nauce prawa administracyjnego przyjmuje się bowiem, że akty stosowania prawa zawierają wskazania interpretacyjne dotyczące norm już obowiązujących. Ich rola

...niezależnie od ustalenia sposobu stosowania tych norm. Natomiast akty normatywne tworzą nowe normy prawne. Są to akty formułujące reguły postępowania ujęte w postaci norm o abstrakcyjnym (powtarzalnym) i generalnym charakterze”. W ocenie Sądu tego typu zarządzenie takie właśnie reguły w odniesieniu do określonych w nim podmiotów ustanawia, ma zatem charakter normatywny. Sąd ten przyjął generalnie, iż uprawnienia nadzorcze organu prowadzącego szkołę oznaczają prawo kontrolowania pracy placówki oświatowej i wydawania określonych zarządzeń mających na celu zapewnienie przestrzegania przepisów dotyczących organizacji pracy szkoły, nie uprawniają natomiast burmistrza – jako podmiotu wykonawczego organu prowadzącego szkołę – do wydawania zarządzeń określających zasady organizacji szkół.

W świetle powyższych wywodów wskazane w podstawie prawnej Zarządzenia Nr 28/2016 przepisy nie mogą być interpretowane, jako normy zawierające w sobie delegację dla organu prowadzącego do wydawania aktów normatywnych, które w sposób generalny określają zasady organizacji roku szkolnego wszystkich placówek dla których jest wspólnym organem prowadzącym. W uregulowaniach tych brak jest upoważnienia dla organu prowadzącego do wydawania takich wytycznych.

W orzecznictwie sądowo-administracyjnym przyjmuje się, że czym innym jest sprawowanie nadzoru, czy też zatwierdzanie konkretnych działań, które zazwyczaj są czynnością następczą, a czym innym próba uprzedniego narzucenia dyrektorom szkół i placówek konkretnych rozwiązań i związania ich wytycznymi, nie znajdującymi oparcia w przepisach prawa.

(Zob. m.in. WSA w Bydgoszczy w wyroku z dnia 3.10.2012r. sygn. akt: II SA/Bd 786/12, WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 26.03,2014r. sygn. akt: IV SA/Gl 108/14).

Ponadto kwestionowane Zarządzenie zawiera unormowania, które w sposób istotny naruszają prawo z uwagi na sprzeczność z powszechnie obowiązującymi przepisami. Zastrzeżenia dotyczą regulacji zawartej w Części II ust. 4, 8 i 9 Załącznika do Zarządzenia i odnoszą się do liczby uczniów w Oddziale. Zdaniem organu nadzoru Burmistrz nie jest uprawniony do określania maksymalnej i minimalnej liczby uczniów, dla których organizowane są w gminie poszczególne formy nauczania. Maksymalna liczba uczniów w Oddziałach została unormowana art. 61 u.s.o., minimalna liczba uczniów nie została wprawdzie określona w ustawie ale organ wykonawczy nie ma kompetencji do jej ustalania ponieważ prowadziłoby to do ograniczenia zasady powszechnej dostępności do szkół publicznych wynikającej z art. 7 ust. 1 pkt 2 u.s.o.

Regulacja zawarta w Części II ust. 3 odnosząca się do tworzenia stanowiska wicedyrektora szkoły stanowi powtórzenie zapisów rozporządzenia MEN z 21.05.2001r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół (Dz.U. Nr 61, poz. 624 ze zm.). Ponadto wymienione przepisy wykonawcze szczegółowo normują kwestie składania przez dyrektorów szkół arkuszy organizacji szkół, natomiast regulacja Burmistrza dotycząca wstępnych arkuszy organizacji szkół oraz terminów ich składania (zapis Część I ust. 1 i 2

Załącznika do Zarządzenia) stanowi nieuprawnioną ingerencję i modyfikację w obowiązujące przepisy prawa.

W ocenie organu nadzoru podstawy prawnej dla podjęcia przedmiotowego Zarządzenia określającego wiążące wytyczne organizacji pracy publicznych placówek prowadzonych przez Gminę Kazimierza Wielka w danym roku szkolnym nie można doszukać się w innych powszechnie obowiązujących przepisach prawa. Tym samym należy stwierdzić, że **Zarządzenie Nr 28/2016 zostało wydane bez podstawy prawnej**, co stanowi istotne naruszenie prawa.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności Zarządzenia jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

ZASTĘPCA DYREKTORA
Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli

Lech Hamera

WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Wojtynek
Agata Wojtysek