



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 10 lipca 2025 r.

WP-I.4131.131.2025

Burmistrz Tłuszcza

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, z późn. zm.), zwanej dalej „u.s.g”,

stwierdzam nieważność

zarządzenia Burmistrza Tłuszcza Nr 0050.34.2025 z dnia 27 marca 2025 r. w sprawie *standaryzacji zatrudnienia administracji i obsługi w jednostkach oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Tłuszcz.*

Uzasadnienie

W dniu 11 czerwca 2025 r. wpłynęło do Wojewody Mazowieckiego pismo Związku Nauczycielstwa Polskiego znak Z/o ZNP/076/014.1/2025 z dnia 5 czerwca 2025 r., w którym zawarto wniosek o stwierdzenie nieważności zarządzenia Burmistrza Tłuszcza z dnia 27 marca 2025 r. Nr 0050.34.2025 w sprawie standaryzacji zatrudnienia administracji i obsługi w jednostkach oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Tłuszcz.

Pismem znak WP-I.40.166.2025 z dnia 24 czerwca 2025 r. Wojewoda Mazowiecki zwrócił się do Burmistrza Tłuszcza o przekazanie ww. zarządzenia, jak również o udzielenie informacji, czy organ podejmie stosowne czynności we własnym zakresie, uwzględniając obowiązujące przepisy ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2024 r. poz. 737, z późn. zm.). Burmistrz Tłuszcza przy piśmie z dnia 2 lipca 2025 r. znak OR.0053.16.10.2025 przesłała wspomniane zarządzenie, jak również poinformowała, że zarządzenie ma na celu ujednolicenie standardów zatrudnienia pracowników i racjonalizację wydatków.

Podstawę prawną zarządzenia stanowi art. 33 ust. 5 u.s.g. oraz art. 10 ust. 1 pkt 4, art. 29 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz art. 57 ust. 1, ust. 2 pkt 1 i 3 ustawy Prawo oświatowe.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności aktów prawnych podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego ze stanem prawnym obowiązującym w dacie ich podjęcia i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

W inkryminowanym zarządzeniu przyjęto standardy zatrudnienia pracowników administracji i pracowników obsługi w przedszkolach, w przedszkolach wchodzących w skład zespołów szkół i zespołów szkolno – przedszkolnych, w oddziałach przedszkolnych funkcjonujących w szkołach podstawowych oraz w szkołach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Tuszcz, poprzez określenie wymiaru etatu na określonych stanowiskach w zależności od: umiejscowienia przedszkola w strukturze jednostek oświaty (§ 2 ust.1, § 3 i § 6 zarządzenia), dziennego czasu pracy oddziału (§ 2 ust. 2, § 3 i § 6 zarządzenia), liczby uczniów (§ 4 ust. 1 i ust. 3 lit. a i c, § 6 zarządzenia), powierzchni terenu szkolnego (§ 4 ust. 2 i § 6 zarządzenia), powierzchni terenu do sprzątania (§ 4 ust. 3 lit. a i b, § 6 zarządzenia), liczby posiłków (§ 5 ust. 1 – 3, § 7 zarządzenia) oraz dowożenia posiłków (§ 5 ust. 4 zarządzenia).

Na podstawie § 12 zarządzenia, datę ostatecznego dostosowania obecnego zatrudnienia do standardów określonych w niniejszym zarządzeniu w zakresie liczby etatów ustalono na dzień 31 sierpnia 2025 r. Ponadto, stosownie do § 10 zarządzenia, przewidziano coroczną weryfikację zatrudnienia pracowników na dzień 31 sierpnia oraz 30 marca (w celu przygotowania projektu organizacji na kolejny rok szkolny), według metryki określonej w załączniku nr 1 do zarządzenia. Załącznik nr 1 do zarządzenia obejmuje wzór oświadczenia dyrektora szkoły lub przedszkola obejmującego m.in następujące dane: liczba dzieci w przedszkolu, liczba dzieci w oddziałach przedszkolnych, liczba uczniów w szkole, powierzchnia przedszkola/oddziałów przedszkolnych, powierzchnia szkoły, powierzchnia terenu szkolnego z wyłączeniem terenu zabudowy, administracja w etatach, obsada stołówki szkolnej/przedszkolnej w etatach, pracownicy obsługi (sprzątaczką, szatniarz, woźny), pracownicy obsługi, konserwator, robotnik gospodarczy, dozorca) oraz inne etaty wynikające ze specyfiki szkoły.

Natomiast na podstawie § 9 zarządzenia dopuszczono odstępstwa od przyjętych standardów, po uzyskaniu zgody organu prowadzącego, na uzasadniony wniosek dyrektora jednostki oświatowej.

W świetle powyższego podnieść należy, że art. 29 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy Prawo oświatowe wskazuje zadania i kompetencje organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego, jako organów prowadzących, realizowane w stosunku do szkół i placówek

prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, w tym wymienione w art. 10 ust. 1 pkt 4 oraz art. 57 ust. 1, ust. 2 pkt 1 i 3 tejże ustawy.

Zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 4 ustawy Prawo oświatowe, organ prowadzący szkołę lub placówkę odpowiada za jej działalność. Do zadań organu prowadzącego szkołę lub placówkę należy w szczególności: 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, z późn. zm.). Jak wynika z art. 4 ust. 3 pkt 2-6 ustawy o rachunkowości, rachunkowość jednostki obejmuje: prowadzenie, na podstawie dowodów księgowych, ksiąg rachunkowych, ujmujących zapisy zdarzeń w porządku chronologicznym i systematycznym; okresowe ustalanie lub sprawdzanie drogą inwentaryzacji rzeczywistego stanu aktywów i pasywów; wycenę aktywów i pasywów oraz ustalanie wyniku finansowego; sporządzanie sprawozdań finansowych oraz gromadzenie i przechowywanie dowodów księgowych oraz pozostałej dokumentacji przewidzianej ustawą.

Zgodnie z art. 57 ust. 1 i 2 ustawy Prawo oświatowe, organ prowadzący szkołę lub placówkę sprawuje nadzór nad jej działalnością w zakresie spraw finansowych i administracyjnych, z uwzględnieniem odrębnych przepisów. Nadzorowi podlega w szczególności: prawidłowość dysponowania przyznanymi szkole lub placówce środkami budżetowymi oraz pozyskanymi przez szkołę lub placówkę środkami pochodzącymi z innych źródeł, a także gospodarowania mieniem oraz przestrzeganie obowiązujących przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy pracowników i uczniów, a także przestrzeganie przepisów dotyczących organizacji pracy szkoły i placówki.

Należy zaznaczyć, że art. 10 i 57 ustawy Prawo oświatowe precyzyjnie wymieniają zadania organu prowadzącego odnośnie funkcjonowania przedszkoli, szkół i placówek oświatowych i nie stanowią one podstawy do regulacji kwestii kwestionowanych w przedmiotowym zarządzeniu.

Możliwość ingerencji organu prowadzącego w zakresie zatrudnienia nie znajduje nadto uzasadnienia w regulacji art. 30 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym „*Wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa*”. Żaden przepis prawa nie przyznaje wójtowi kompetencji do wydawania aktów wewnętrznych regulujących generalnie kwestie organizacji szkół. Wójt jako organ prowadzący szkołę sprawuje nadzór nad przestrzeganiem przepisów organizacyjnych, które dotyczą finansów jednostki oraz ogólnego zarządu szkołą lub placówką. Jego kompetencje nie obejmują uprawnień do wydawania aktów prawnych określających kwestie organizacji szkoły. W wyroku WSA w Rzeszowie z dnia 10 lipca 2014r. sygn. akt II SA/Rz 469/14 przewidziano, że ustalanie wytycznych w zakresie organizacji pracy

szkół i placówek oświatowych należy do kompetencji dyrektora szkoły lub placówki. Obowiązujące przepisy nie przewidują możliwości ingerencji organu prowadzącego w tym zakresie. Należy także wskazać, że zgodnie z art. 68 ust. 5 pkt 1 ustawy Prawo oświatowe dyrektor jest kierownikiem zakładu pracy dla zatrudnionych w szkole lub placówce nauczycieli i pracowników niebędących nauczycielami. Dyrektor w szczególności decyduje w sprawach: zatrudniania i zwalniania nauczycieli oraz innych pracowników szkoły lub placówki.

W wyroku NSA z dnia 19 lutego 2002 r. sygn. akt II SA 3053/01 stwierdzono, że: „*pracodawcą dla dyrektora szkoły jest szkoła, jako jednostka organizacyjna, a ponadto dyrektor jest kierownikiem zakładu pracy dla zatrudnionych nauczycieli i pracowników (art. 39 ustawy o systemie oświaty). Taki układ stosunków i zależności dyrektora od organu sprawującego nadzór pedagogiczny ogranicza kompetencje organu prowadzącego szkołę jedynie do nadzoru nad jego działalnością w zakresie spraw finansowych i administracyjnych (art. 34a).*”. W wyroku NSA z dnia 11 marca 2009 r. sygn. akt I OSK 1528/08 zawarto następujące stwierdzenie: „*nadzór finansowy i administracyjny, o którym mowa w art. 34a u.o.s. nie obejmuje wyrażania zgody na dokonywanie przez dyrektora szkoły czynności w sprawach z zakresu prawa pracy. Dyrektor szkoły działa w zakresie prawa pracy jako pracodawca, a w związku z tym zarząd powiatu nie może wkraczać w stosunki pomiędzy pracodawcą a pracownikiem danej jednostki.*”. W wyroku WSA w Szczecinie z 18 marca 2014 r. sygn. akt II SA/Sz 1233/13 stwierdzono, że: „*nadzór finansowy i organizacyjny w żadnym wypadku nie może obejmować ingerencji w uprawnienia dyrektora szkoły, jako pracodawcy, ponieważ to dyrektor kieruje działalnością szkoły lub placówki oraz reprezentuje ją na zewnątrz, jest kierownikiem zakładu pracy dla zatrudnionych w szkole lub placówce nauczycieli lub pracowników niebędących nauczycielami, decyduje m.in. w sprawach zatrudniania i zwalniania.*”. Należy również zwrócić uwagę na wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 listopada 2021 r. sygn. akt II SA/Wa 275/21, w którym stwierdzono, że: „*to dyrektor szkoły jest pracodawcą nauczycieli, a w związku z tym "żaden organ samorządu terytorialnego nie może wkraczać w stosunki pomiędzy pracodawcą, a pracownikiem danej jednostki.*”.

Warto również przywołać pogląd orzecznictwa sądów administracyjnych dotyczący charakteru zarządzenia organu wykonawczego gminy: „*nie jest tak, że wspomniane wyżej pismo Burmistrza Gminy i Miasta (...) stanowiło jedynie "niewiążące wskazówki mające na celu ułatwienie pracy dyrektorom placówek". Pismo to ustala bowiem wytyczne dotyczące organizacji pracy szkół i przedszkoli prowadzonych przez Gminę i Miasto (...) oraz tryb przygotowania arkuszy organizacyjnych w roku szkolnym 2016/2017, natomiast ustalanie takich wytycznych należy do wyłącznej kompetencji dyrektora szkoły lub placówki. Możliwość*

ingerencji organu prowadzącego w tym zakresie nie znajduje nadto wsparcia w regulacjach prawnych zawartych w ustawie o samorządzie gminnym. Analizując charakter prawny pisma z dnia 10 marca 2016 r., należy odmówić mu waloru jedynie niewiążących wskazówek. Wytyczne z definicji wyrażają wezwanie do określonego postępowania, zgodnego z zapatrywaniem w tym przedmiocie tego podmiotu, który te wytyczne formułuje. W sytuacji, w której adresatem wytycznych burmistrza są - jak w sprawie niniejszej - instytucje mu podległe, nie sposób mówić o zajęciu w tym zakresie przez organ niewiążącego stanowiska. Jest to w istocie ewidentne wywarcie nacisku na "zależne" jednostki i udzielanie im wytycznych co do określonego sposobu postępowania." (uzasadnienie do wyroku NSA z dnia 29 czerwca 2017 r. sygn. akt I OSK 2828/16).

Podsumowując powyższe, należy wskazać że organ wydający przedmiotowe zarządzenie wykroczył poza swoje ustawowe kompetencje, jak również wkroczył w kompetencje innego organu bez podstawy prawnej.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność zarządzenia Burmistrza Tuszcz Nr 0050.34.2025 z dnia 27 marca 2025 r. w sprawie standaryzacji zatrudnienia administracji i obsługi w jednostkach oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Tuszcz w całości, co na mocy art. 92 ust. 1 u.s.g. skutkuje wstrzymaniem jego wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, na podstawie art. 98 ust. 1 u.s.g., służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/