

ROZSTRZYGNĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.338.2012.IWit
z dnia 5 listopada 2012 r.

Prezydent Miasta Zielona Góra

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) stwierdzam nieważność doręczonych w dniu 5 października 2012r. aktów Prezydenta Miasta Zielona Góra oznaczonych jako:

- zatwierdzenie projektu arkusza organizacyjnego Miejskiego Przedszkola nr 1 w Zielonej Górze na rok szkolny 2012/2013, w części dotyczącej całości postanowień pkt V pt. "Zalecenia organu prowadzącego" oraz pkt VI pt. „Uwagi do wniosków złożonych przez dyrektorów”,
- zatwierdzenie projektu arkusza organizacyjnego Miejskiego Przedszkola nr 3 w Zielonej Górze na rok szkolny 2012/2013, w części dotyczącej całości postanowień pkt V pt. "Zalecenia organu prowadzącego",
- zatwierdzenie projektu arkusza organizacyjnego Miejskiego Przedszkola nr 6 w Zielonej Górze na rok szkolny 2012/2013, w części dotyczącej całości postanowień pkt V pt. "Zalecenia organu prowadzącego",
- zatwierdzenie projektu arkusza organizacyjnego Miejskiego Przedszkola nr 7 w Zielonej Górze na rok szkolny 2012/2013, w części dotyczącej całości postanowień pkt V pt. "Zalecenia organu prowadzącego",
- zatwierdzenie projektu arkusza organizacyjnego Miejskiego Przedszkola nr 8 w Zielonej Górze na rok szkolny 2012/2013, w części dotyczącej całości postanowień pkt V pt. "Zalecenia organu prowadzącego" oraz pkt VI pt. „Uwagi do wniosków złożonych przez dyrektorów” w zakresie obejmującym ust.2 pkt VI,
- zatwierdzenie projektu arkusza organizacyjnego Miejskiego Przedszkola nr 10 z oddziałami integracyjnymi w Zielonej Górze na rok szkolny 2012/2013, w części dotyczącej całości postanowień pkt V pt. "Zalecenia organu prowadzącego" oraz pkt VI pt. „Uwagi do wniosków złożonych przez dyrektorów”,
- zatwierdzenie projektu arkusza organizacyjnego Miejskiego Przedszkola nr 11 w Zielonej Górze na rok szkolny 2012/2013, w części dotyczącej całości postanowień pkt V pt. "Zalecenia organu prowadzącego",
- zatwierdzenie projektu arkusza organizacyjnego Miejskiego Przedszkola nr 13 w Zielonej Górze na rok szkolny 2012/2013, w części dotyczącej całości postanowień pkt V pt. "Zalecenia organu prowadzącego" oraz pkt VI pt. „Uwagi do wniosków złożonych przez dyrektorów” w zakresie obejmującym ust.1 pkt VI,
- zatwierdzenie projektu arkusza organizacyjnego Miejskiego Przedszkola nr 14 w Zielonej Górze na rok szkolny 2012/2013, w części dotyczącej całości postanowień pkt V pt. "Zalecenia organu prowadzącego",
- zatwierdzenie projektu arkusza organizacyjnego Miejskiego Przedszkola nr 17 w Zielonej Górze na rok szkolny 2012/2013, w części dotyczącej całości postanowień pkt V pt. "Zalecenia organu prowadzącego",
- zatwierdzenie projektu arkusza organizacyjnego Miejskiego Przedszkola nr 18 w Zielonej Górze na rok szkolny 2012/2013, w części dotyczącej całości postanowień pkt V pt. "Zalecenia organu prowadzącego",
- zatwierdzenie projektu arkusza organizacyjnego Miejskiego Przedszkola nr 19 w Zielonej Górze na rok szkolny 2012/2013, w części dotyczącej całości postanowień pkt V pt. "Zalecenia organu prowadzącego" oraz pkt VI pt. „Uwagi do wniosków złożonych przez dyrektorów” w zakresie obejmującym ust. 1 pkt VI,
- zatwierdzenie projektu arkusza organizacyjnego Miejskiego Przedszkola nr 20 w Zielonej Górze na rok szkolny 2012/2013, w części dotyczącej całości postanowień pkt V pt. "Zalecenia organu prowadzącego",
- zatwierdzenie projektu arkusza organizacyjnego Miejskiego Przedszkola nr 21 z oddziałami integracyjnymi w Zielonej Górze na rok szkolny 2012/2013, w części dotyczącej całości postanowień pkt V pt. "Zalecenia organu prowadzącego" oraz pkt VI pt. „Uwagi do wniosków złożonych przez dyrektorów”,
- zatwierdzenie projektu arkusza organizacyjnego Miejskiego Przedszkola nr 22 w Zielonej Górze na rok szkolny 2012/2013, w części dotyczącej całości postanowień pkt V pt. "Zalecenia organu prowadzącego",

- zatwierdzenie projektu arkusza organizacyjnego Miejskiego Przedszkola nr 25 w Zielonej Górze na rok szkolny 2012/2013, w części dotyczącej całości postanowień pkt V pt. "Zalecenia organu prowadzącego",
- zatwierdzenie projektu arkusza organizacyjnego Miejskiego Przedszkola nr 34 w Zielonej Górze na rok szkolny 2012/2013, w części dotyczącej całości postanowień pkt V pt. "Zalecenia organu prowadzącego",
- zatwierdzenie projektu arkusza organizacyjnego Miejskiego Przedszkola nr 37 w Zielonej Górze na rok szkolny 2012/2013, w części dotyczącej całości postanowień pkt V pt. "Zalecenia organu prowadzącego" oraz całości pkt VI pt. „Uwagi do wniosków złożonych przez dyrektorów”,
- zatwierdzenie projektu arkusza organizacyjnego Miejskiego Przedszkola nr 38 w Zielonej Górze na rok szkolny 2012/2013, w części dotyczącej całości postanowień pkt V pt. "Zalecenia organu prowadzącego" oraz pkt VI pt. „Uwagi do wniosków złożonych przez dyrektorów” w zakresie obejmującym ust. 1 ppkt a), ppkt b), ust. 2 o treści: „wyrażam zgodę na kontynuację zatrudnienia emerytowanego pracownika tj. Pani Jadwigi Mierkiewicz – na stanowisku głównej księgowej”,
- zatwierdzenie projektu arkusza organizacyjnego Miejskiego Przedszkola nr 39 w Zielonej Górze na rok szkolny 2012/2013, w części dotyczącej całości postanowień pkt V pt. "Zalecenia organu prowadzącego",
- zatwierdzenie projektu arkusza organizacyjnego Szkoły Podstawowej nr 1 w Zielonej Górze na rok szkolny 2012/2013, w części dotyczącej całości postanowień pkt V pt. "Zalecenia organu prowadzącego",
- zatwierdzenie projektu arkusza organizacyjnego Szkoły Podstawowej nr 6 w Zielonej Górze na rok szkolny 2012/2013, w części dotyczącej całości postanowień pkt V pt. "Zalecenia organu prowadzącego",
- zatwierdzenie projektu arkusza organizacyjnego Szkoły Podstawowej nr 8 w Zielonej Górze na rok szkolny 2012/2013, w części dotyczącej całości postanowień pkt V pt. "Zalecenia organu prowadzącego",
- zatwierdzenie projektu arkusza organizacyjnego Szkoły Podstawowej nr 11 w Zielonej Górze na rok szkolny 2012/2013, w części dotyczącej całości postanowień pkt V pt. "Zalecenia organu prowadzącego",
- zatwierdzenie projektu arkusza organizacyjnego Szkoły Podstawowej nr 14 w Zielonej Górze na rok szkolny 2012/2013, w części dotyczącej całości postanowień pkt V pt. "Zalecenia organu prowadzącego",
- zatwierdzenie projektu arkusza organizacyjnego Szkoły Podstawowej nr 15 w Zielonej Górze na rok szkolny 2012/2013, w części dotyczącej całości postanowień pkt V pt. "Zalecenia organu prowadzącego",
- zatwierdzenie projektu arkusza organizacyjnego Szkoły Podstawowej nr 18 w Zielonej Górze na rok szkolny 2012/2013, w części dotyczącej całości postanowień pkt V pt. "Zalecenia organu prowadzącego",
- zatwierdzenie projektu arkusza organizacyjnego Gimnazjum nr 1 w Zielonej Górze na rok szkolny 2012/2013, w części dotyczącej całości postanowień pkt V pt. "Zalecenia organu prowadzącego",
- zatwierdzenie projektu arkusza organizacyjnego Gimnazjum nr 2 w Zielonej Górze na rok szkolny 2012/2013, w części dotyczącej całości postanowień pkt V pt. "Zalecenia organu prowadzącego",
- zatwierdzenie projektu arkusza organizacyjnego Gimnazjum nr 3 w Zielonej Górze na rok szkolny 2012/2013, w części dotyczącej całości postanowień pkt V pt. "Zalecenia organu prowadzącego",
- zatwierdzenie projektu arkusza organizacyjnego Gimnazjum nr 6 w Zielonej Górze na rok szkolny 2012/2013, w części dotyczącej całości postanowień pkt V pt. "Zalecenia organu prowadzącego",
- zatwierdzenie projektu arkusza organizacyjnego Gimnazjum nr 7 w Zielonej Górze na rok szkolny 2012/2013, w części dotyczącej całości postanowień pkt V pt. "Zalecenia organu prowadzącego",
- zatwierdzenie projektu arkusza organizacyjnego I Liceum Ogólnokształcącego w Zielonej Górze na rok szkolny 2012/2013, w części dotyczącej całości postanowień pkt V pt. "Zalecenia organu prowadzącego",
- zatwierdzenie projektu arkusza organizacyjnego III Liceum Ogólnokształcącego w Zielonej Górze na rok szkolny 2012/2013, w części dotyczącej całości postanowień pkt V pt. "Zalecenia organu prowadzącego",
- zatwierdzenie projektu arkusza organizacyjnego V Liceum Ogólnokształcącego w Zielonej Górze na rok szkolny 2012/2013, w części dotyczącej całości postanowień pkt V pt. "Zalecenia organu prowadzącego",
- zatwierdzenie projektu arkusza organizacyjnego Zespołu Szkół Ogólnokształcących i Sportowych w Zielonej Górze na rok szkolny 2012/2013, w części dotyczącej całości postanowień pkt V pt. "Zalecenia organu prowadzącego",

- zatwierdzenie projektu arkusza organizacyjnego Zespołu Szkół Budowlanych w Zielonej Górze na rok szkolny 2012/2013, w części dotyczącej całości postanowień pkt V pt. "Zalecenia organu prowadzącego",
- zatwierdzenie projektu arkusza organizacyjnego Zespołu Szkół Ekologicznych w Zielonej Górze na rok szkolny 2012/2013, w części dotyczącej całości postanowień pkt V pt. "Zalecenia organu prowadzącego",
- zatwierdzenie projektu arkusza organizacyjnego Zespołu Szkół Ekonomicznych w Zielonej Górze na rok szkolny 2012/2013, w części dotyczącej całości postanowień pkt V pt. "Zalecenia organu prowadzącego",
- zatwierdzenie projektu arkusza organizacyjnego Zespołu Szkół Technicznych w Zielonej Górze na rok szkolny 2012/2013, w części dotyczącej całości postanowień pkt V pt. "Zalecenia organu prowadzącego",
- zatwierdzenie projektu arkusza organizacyjnego Centrum Kształcenia Ustawicznego i Praktycznego w Zielonej Górze na rok szkolny 2012/2013, w części dotyczącej całości postanowień pkt V pt. "Zalecenia organu prowadzącego",
- zatwierdzenie projektu arkusza organizacyjnego Zespołu Szkół i Placówek Kształcenia Zawodowego w Zielonej Górze na rok szkolny 2012/2013, w części dotyczącej całości postanowień pkt V pt. "Zalecenia organu prowadzącego",
- zatwierdzenie projektu arkusza organizacyjnego Zespołu Szkół Specjalnych nr 1 w Zielonej Górze na rok szkolny 2012/2013, w części dotyczącej całości postanowień pkt V pt. "Zalecenia organu prowadzącego" oraz pkt VI pt. „Uwagi do wniosków złożonych przez dyrektorów” w zakresie obejmującym ust.2 i 3 pkt VI,
- zatwierdzenie projektu arkusza organizacyjnego Zespołu Edukacyjnego nr 1 w Zielonej Górze na rok szkolny 2012/2013, w części dotyczącej całości postanowień pkt V pt. "Zalecenia organu prowadzącego"
- zatwierdzenie projektu arkusza organizacyjnego Zespołu Edukacyjnego nr 2 w Zielonej Górze na rok szkolny 2012/2013, w części dotyczącej całości postanowień pkt V pt. "Zalecenia organu prowadzącego",
- zatwierdzenie projektu arkusza organizacyjnego Zespołu Edukacyjnego nr 3 w Zielonej Górze na rok szkolny 2012/2013, w części dotyczącej całości postanowień pkt V pt. "Zalecenia organu prowadzącego",
- zatwierdzenie projektu arkusza organizacyjnego Zespołu Szkół Elektronicznych i Samochodowych w Zielonej Górze na rok szkolny 2012/2013, w części dotyczącej całości postanowień pkt V pt. "Zalecenia organu prowadzącego",
- zatwierdzenie projektu arkusza organizacyjnego Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej w Zielonej Górze na rok szkolny 2012/2013, w części dotyczącej całości postanowień pkt V pt. "Zalecenia organu prowadzącego" oraz całości pkt VI pt. „Uwagi do wniosków złożonych przez dyrektorów”,
- zatwierdzenie arkusza organizacyjnego Młodzieżowego Centrum Kultury i Edukacji „Dom Harcerza” w Zielonej Górze na rok szkolny 2012/2013, w części dotyczącej całości postanowień pkt V pt. "Zalecenia organu prowadzącego" oraz całości pkt VI pt. „Uwagi do wniosków złożonych przez dyrektorów”,
- zatwierdzenie arkusza organizacji Bursy w Zielonej Górze na rok szkolny 2012/2013, w części dotyczącej całości postanowień pkt V pt. "Zalecenia organu prowadzącego".

Uzasadnienie

W dniu 30 sierpnia br. do organu nadzoru wpłynęła skarga dotycząca stwierdzenia nieważności, w części, wydanych przez Prezydenta Miasta Zielona Góra aktów oznaczonych jako: zatwierdzony projekt arkusza organizacyjnego Zespołu Szkół Elektronicznych i Samochodowych w Zielonej Górze oraz zatwierdzone projekty arkuszy organizacyjnych pozostałych szkół na terenie Miasta Zielona Góra na rok szkolny 2012/2013. Jak wynikało z treści skargi zatwierdzając ww. akty Prezydent wydał zalecenia dotyczące materii, co do której nie miał kompetencji się wypowiadać.

W celu zbadania zarzutów skargi, organ nadzoru wystąpił do Prezydenta Miasta Zielona Góra z wnioskiem o wyjaśnienie, czy wydawał on w przedmiotowej sprawie zarządzenia, a jeśli nie, to w jakiej formie zatwierdził arkusze organizacyjne ww. szkół. W odpowiedzi na powyższe, w piśmie z dnia 18 września br. Zastępca Prezydenta Miasta Zielona Góra wyjaśniła, że na podstawie § 10 ust. 1 zd. 2 załącznika nr 2 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola

i publicznych szkół (Dz. U. Nr 61, poz. 624 ze zm.) projekty arkuszy organizacyjnych zatwierdza organ prowadzący w terminie do 30 maja danego roku. Forma zatwierdzenia projektów arkuszy nie jest unormowana w aktach prawnych. Prezydent Miasta Zielona Góra zatwierdza organizację pracy danej jednostki zgodnie ze standardowym drukiem, którego załącznik przesłano w załączeniu. Jednocześnie w piśmie wymieniono zalecenia, które są sformułowane w pkt V zatwierdzenia, wskazano, jak przedstawia się obecnie struktura ilościowa nauczycieli w szkołach prowadzonych przez Miasto Zielona Góra oraz przytoczono treść art. 34a ustawy z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.).

W związku z powyższymi wyjaśnieniami organ nadzoru ponownie wystąpił do Prezydenta Miasta Zielona Góra wnosząc tym razem o przesłanie całości dokumentacji dotyczącej zatwierdzenia na rok szkolny 2012/2013 arkuszy organizacji szkół, przedszkoli i placówek publicznych, dla których organem prowadzącym jest Miasto Zielona Góra. W dniu 5 października br. do organu nadzoru przesłanych zostało łącznie 50 aktów oznaczonych jako: zatwierdzenie projektu arkusza organizacyjnego przedszkola/szkoły/placówki publicznej w Zielonej Górze na rok szkolny 2012/2013.

Przedmiotowe akty posiadają podstawę prawną, gdzie wymienia się art. 33 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, art. 34a ust.2 pkt 3 w zw. z art. 5c pkt 3 ustawy z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty oraz odpowiednie przepisy: rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół, rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 13 czerwca 2003r. w sprawie ramowych statutów: publicznego centrum kształcenia ustawicznego, publicznego ośrodka dokształcania i doskonalenia zawodowego oraz publicznego centrum kształcenia praktycznego (Dz. U. Nr 132, poz. 1226), rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 11 grudnia 2002r. w sprawie ramowego statutu publicznej poradni psychologiczno-pedagogicznej, w tym poradni specjalistycznej (Dz. U. Nr 223, poz. 1869), rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 12 maja 2011r. w sprawie rodzajów i szczegółowych zasad działania placówek publicznych, warunków pobytu dzieci i młodzieży w tych placówkach oraz wysokości i zasad odpłatności wnoszonej przez rodziców za pobyt ich dzieci w tych placówkach (Dz. U. nr 109, poz. 631). Ponadto w aktach wyróżnić można takie elementy jak: zakres merytoryczny zatwierdzenia, dane dotyczące organizacji procesu kształcenia/organizacji pracy dydaktyczno-wychowawczej i opiekuńczej, wymiar godzin dyrektora, zalecenia organu prowadzącego, zatrudnienie pracowników niepedagogicznych. Niektóre z aktów zawierają też uwagi do wniosków złożonych przez dyrektorów.

W pierwszej kolejności należało ustalić, czy zatwierdzone przez Prezydenta Miasta Zielona Góra projekty arkuszy organizacyjnych szkół, przedszkoli i placówek publicznych, dla których organem prowadzącym jest Miasto Zielona Góra posiadają znamiona aktów o charakterze władczym i rozstrzygającym, a więc takich, które podlegały nadzorowi wojewody w myśl przepisów Rozdziału 10 ustawy o samorządzie gminnym.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowe „zatwierdzenia” posiadają cechy zarządzeń, a więc aktów, które stanowią obok decyzji prawną formę podejmowania działań władczych przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta. Świadczy o tym zarówno wskazana w tych aktach podstawa prawna (w myśl art. 5c pkt 3 ustawy o systemie oświaty zadania i kompetencje organu prowadzącego wymienione w art.34a ustawy o systemie oświaty wykonuje odpowiednio: wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, marszałek województwa.), jak i władcze rozstrzygnięcia zawarte w pkt V i VI „zatwierdzeń”.

Tak więc pomimo nienazwania ww. aktów „zarządzeniami” nie można mieć wątpliwości, że posiadają one cechy właściwe dla tych aktów, a w związku z tym podlegają ocenie wojewody pod kątem zgodności z prawem.

Po dokonaniu analizy prawnej ww. aktów stwierdzić należy, iż żaden z przywołanych w podstawie prawnej „zatwierdzeń” przepisów ani też żaden inny przepis prawa nie uprawniał organu prowadzącego do formułowania w nich tzw. zaleceń organu prowadzącego oraz uwag do wniosków złożonych przez dyrektorów w brzmieniu i w zakresie wymienionym w sentencji przedmiotowego rozstrzygnięcia nadzorczego. Co więcej, regulacje te sprzeczne z przepisami prawa wskazanymi w dalszej części rozstrzygnięcia nadzorczego.

Zgodnie z art. 5 ust. 7 pkt 1 ustawy o systemie oświaty do zadań organu prowadzącego należy zapewnienie warunków działania szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki. Przepis ten należy rozpatrywać łącznie z uprawnieniami nadzorczymi, o jakich mowa w przepisach art.

34a ustawy, a który stanowi, że organ prowadzący szkołę lub placówkę sprawuje nadzór nad jej działalnością w zakresie spraw finansowych i administracyjnych, z uwzględnieniem odrębnych przepisów.

Ustawodawca nie wyjaśnia, co należy rozumieć pod pojęciem "spraw finansowych i administracyjnych". Pod pojęciem "finansów" ogólnie rozumie się procesy powstawania i rozdysponowywania zasobów środków pieniężnych. W określeniu "sprawy administracyjne" ustawodawca miał na uwadze wszystkie te zadania, których spełnienie jest konieczne dla utrzymania i funkcjonowania oświaty publicznej, a które zarazem nie mieszczą się już w pojęciu "spraw finansowych". Organowi prowadzącemu przysługuje zatem prawo (ale i obowiązek) wglądu w funkcjonowanie szkoły jako pracodawcy, podmiotu świadczącego usługi wykraczające poza zadania statutowe, ale także zobowiązanego do realizacji niektórych zadań w zakresie pomocy społecznej. Jednakże ingerencja w działalność szkoły jest możliwa tylko w zakresie i na zasadach określonych w ustawie (art.34b ustawy o systemie oświaty).

Wspomnianemu wyżej nadzorowi w zakresie spraw finansowych i administracyjnych podlega w szczególności przestrzeganie przepisów dotyczących organizacji pracy szkoły i placówki (art.34a ust.2 pkt 3 ww. ustawy). Szczegółową organizację pracy szkoły/placówki określa arkusz organizacji. Obowiązek sporządzania arkuszy organizacji wynika z przepisów zawartych w załącznikach do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół, rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 13 czerwca 2003r. w sprawie ramowych statutów: publicznego centrum kształcenia ustawicznego, publicznego ośrodka dokształcania i doskonalenia zawodowego oraz publicznego centrum kształcenia praktycznego, rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 11 grudnia 2002r. w sprawie ramowego statutu publicznej poradni psychologiczno-pedagogicznej, w tym poradni specjalistycznej, rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 12 maja 2011r. w sprawie rodzajów i szczegółowych zasad działania placówek publicznych, warunków pobytu dzieci i młodzieży w tych placówkach oraz wysokości i zasad odpłatności wnoszonej przez rodziców za pobyt ich dzieci w tych placówkach.

Zgodnie z tymi przepisami szczegółową organizację nauczania, wychowania i opieki w danym roku szkolnym/organizację zajęć/działania poradni/placówki określa arkusz organizacji opracowany przez dyrektora szkoły/placówki. Arkusz organizacji zatwierdza organ prowadzący szkołę/placówkę. Przepisy ww. rozporządzeń wskazują też katalog spraw, które określa arkusz. Przykładowo w arkuszu organizacji przedszkola określa się w szczególności: 1) czas pracy poszczególnych oddziałów, 2) liczbę pracowników przedszkola, w tym pracowników zajmujących stanowiska kierownicze, 3) ogólną liczbę godzin pracy finansowanych ze środków przydzielonych przez organ prowadzący przedszkole.

Natomiast np. w arkuszu organizacji placówki określa się w szczególności: liczbę pracowników placówki, w tym pracowników zajmujących stanowiska kierownicze, oraz ogólną tygodniową i roczną liczbę godzin zajęć finansowanych ze środków przydzielonych przez organ prowadzący placówkę.

W powyższych przepisach brak jest natomiast upoważnienia dla organu prowadzącego do wydania zaleceń dotyczących zatrudniania pracowników.

Przesłanki zatrudnienia w publicznej szkole na stanowisku nauczyciela określa art. 10 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (t.j. Dz. U. z 2006r. Nr 97, poz. 974 ze zm.). Nie zawiera on zakazu zatrudniania osób oddelegowanych do pracy w związkach zawodowych, ani zakazu zatrudniania emerytowanych nauczycieli.

Nie jest natomiast dopuszczalne, o czym stanowi art. 10 ust. 8 Karty Nauczyciela, zatrudnienie w szkole publicznej na stanowisku nauczyciela osoby: 1) która nie ma pełnej zdolności do czynności prawnych i została pozbawiona praw publicznych; 2) przeciwko której toczy się postępowanie karne lub dyscyplinarne, lub postępowanie o ubezwłasnowolnienie; 3) która była karana za przestępstwo popełnione umyślnie; 4) która nie posiada kwalifikacji wymaganych do zajmowania danego stanowiska (dopuszcza się zatrudnienie takiej osoby za zgodą organu sprawującego nadzór pedagogiczny na podstawie art. 10 ust. 9 Karty Nauczyciela).

W związku z powyższym należy stwierdzić, że zalecenie Prezydenta Miasta Zielona Góra dotyczące ustalenia bez podstawy prawnej ograniczenia zatrudniania osób oddelegowanych do pracy w związkach zawodowych oraz zatrudniania nauczycieli emerytowanych, jest niezgodne z ustawą z dnia 26 stycznia 1982r. Karta Nauczyciela, a także ustawą z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty poprzez ingerencję

w kompetencje dyrektora szkoły lub placówki (odpowiednio dyrektora zespołu szkół lub placówek). Art.39 ust. 3 pkt 1 ustawy o systemie oświaty stanowi bowiem, że dyrektor jest kierownikiem zakładu pracy dla zatrudnionych w szkole lub placówce nauczycieli i pracowników niebędących nauczycielami, a w szczególności decyduje w sprawach zatrudniania i zwalniania nauczycieli oraz innych pracowników szkoły lub placówki. Jak stanowi natomiast art. 7 ust.1 zd. 1 ustawy Karta Nauczyciela, szkołą kieruje dyrektor, który jest jej przedstawicielem na zewnątrz, przełożonym służbowym wszystkich pracowników szkoły, przewodniczącym rady pedagogicznej. Zgodnie zaś z art.11, dyrektor szkoły nawiązuje z nauczycielem stosunek pracy odpowiednio na podstawie umowy o pracę lub mianowania na stanowisku zgodnym z posiadanymi przez nauczyciela kwalifikacjami oraz zgodnie z posiadanym przez nauczyciela stopniem awansu zawodowego. Nie ma zatem wątpliwości, że to dyrektor szkoły działa w zakresie prawa pracy jako pracodawca, a w związku z tym Prezydent Miasta nie może wkraczać w stosunki pomiędzy pracodawcą a pracownikiem danej jednostki. Jedyne kompetencje, jakie posiada organ wykonawczy j.s.t. w zakresie stosunków pracy, dotyczą zatrudniania i zwalniania kierowników jednostek organizacyjnych gminy (art.30 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym).

Ponadto treść uregulowanych w arkuszach ograniczeń w zatrudnianiu nauczycieli oddelegowanych do pracy w związkach zawodowych oraz emerytowanych nauczycieli wskazuje jednoznacznie na naruszenie przepisów ustawy z dnia 26 czerwca 1974r. – Kodeks pracy (t.j. Dz. U. z 1998r. Nr 21, poz. 94 ze zm.), dotyczących swobody zatrudniania. Zgodnie z art. 10 § 1 ww. ustawy każdy ma prawo do swobodnie wybranej pracy. Nikomu, z wyjątkiem przypadków określonych w ustawie, nie można zabronić wykonywania zawodu. Z powyższego przepisu wynika zatem dostęp do swobodnie wybranej pracy. Jakikolwiek ograniczenia w tym zakresie muszą wynikać z wyraźniej kompetencji ustawowej. Wprowadzając ww. ograniczenie Prezydent Miasta Zielona Góra rażąco naruszył zarówno ww. art. 10 § 1 kodeksu pracy, jak i art.65 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zapewniający „wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy”.

Niezależnie od powyższego zauważyć należy również, że zawarty w „zatwierdzeniach” zakaz zatrudniania emerytowanych nauczycieli jest niewątpliwie przejawem dyskryminacji ze względu na wiek, bowiem w odniesieniu do innych grup osób nie wprowadza się wymogu uzyskania indywidualnych zezwoleń. Nawet względy prowadzenia polityki pełnego zatrudnienia, mającej na celu wyrównanie szans młodych ludzi na rynku pracy nie mogą być realizowane w sposób dyskryminujący osoby będące na emeryturze.

Reasumując stwierdzić należy, iż nadzór nad przestrzeganiem przepisów dotyczących organizacji pracy szkoły i placówki, o których mowa w art.34a ust.2 pkt 3 ustawy o systemie oświaty nie obejmuje wyrażania zgody na dokonywanie przez dyrektora szkoły/placówki czynności w sprawach z zakresu prawa pracy. Analogiczny pogląd wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia z dnia 11 marca 2009r. sygn. akt I OSK 1528/08 LEX nr 595187 oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 24 września 2008r. sygn. akt: IV SA/Po 115/08, LEX nr 518273. Stąd też zasadnym było stwierdzenie nieważności regulujących tę materię „zaleceń organu prowadzącego” oraz „uwag do wniosków dyrektorów” w zakresie wskazanym w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

W tym miejscu należy tylko dodać, że o ile w „zaleceniach organu prowadzącego” pojawiają się ogólnie sformułowane zakazy zatrudniania nauczycieli oddelegowanych do pracy w związkach zawodowych bądź nauczycieli emerytowanych, o tyle w części zawierającej „uwagi do wniosków złożonych przez dyrektorów” wyrażona jest zgoda bądź jej brak na zatrudnienie konkretnych osób.

Następnie zakwestionować należało również „zalecenia organu prowadzącego” dotyczące realizacji przez nauczycieli, którym powierzono stanowiska kierownicze godzin ponadwymiarowych. Zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (tj. Dz. U.z 2006 r. Nr 97, poz. 674, z późn. zm.) w szczególnych wypadkach, podyktowanych wyłącznie koniecznością realizacji programu nauczania, nauczyciel może być obowiązany do odpłatnej pracy w godzinach ponadwymiarowych zgodnie z posiadaną specjalnością, których liczba nie może przekroczyć 1/4 tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć (pensum). Przydzielenie nauczycielowi większej liczby godzin ponadwymiarowych może nastąpić wyłącznie za jego zgodą, jednak w wymiarze nieprzekraczającym 1/2 tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć. Jak stanowi art. 35 ust. 2 Karty Nauczyciela przez godzinę ponadwymiarową rozumie się przydzieloną nauczycielowi godzinę zajęć dydaktycznych, wychowawczych lub opiekuńczych powyżej tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych lub opiekuńczych. Poza

ograniczeniem ilościowym przydzielonych godzin ponadwymiarowych (1/4 pensum oraz 1/2 pensum za zgodą nauczyciela), o którym mowa w art. 35 ust. 1 Karty Nauczyciela, wskazana ustawa zawiera również ograniczenia określone w art. 35 ust. 4, art. 42 ust. 5a oraz art. 42a ust. 3. I tak art. 35 ust. 4 Karty Nauczyciela stanowi, że kobiecie w ciąży, osobie wychowującej dziecko do lat 4 oraz nauczycielowi w trakcie odbywania stażu nie przydziela się pracy w godzinach ponadwymiarowych bez ich zgody. Art. 42 ust. 5a Karty Nauczyciela stanowi, że nauczyciel, który realizuje tygodniowy obowiązkowy wymiar zajęć zgodnie z ust. 4a, nie może mieć przydzielonych godzin ponadwymiarowych, z wyjątkiem godzin doraźnych zastępstw. Art. 42a ust. 3 Karty Nauczyciela stanowi, że nauczyciel korzystający z obniżonego tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nie może mieć godzin ponadwymiarowych, z wyjątkiem nauczycieli, o których mowa w art. 42 ust. 6 (tj. nauczycieli, którym obniżono pensum lub zwolniono z jego realizacji z tytułu pełnienia funkcji kierowniczej w szkole lub placówce).

Natomiast żaden przepis Karty Nauczyciela nie upoważnia organu prowadzącego do ustalania innych ograniczeń. W związku z powyższym należy stwierdzić, że zalecenie Prezydenta Miasta Zielona Góra, ustalające zakaz przydziału godzin ponadwymiarowych dyrektorom szkół lub placówek, jest niezgodne z ustawą Karta Nauczyciela. W szczególności z art. 42a ust. 3 Karty Nauczyciela, który wyraźnie określa, że zakaz przydzielania godzin ponadwymiarowych nie dotyczy nauczycieli, o których mowa w art. 42 ust. 6 (tj. nauczycieli, którym obniżono pensum lub zwolniono z jego realizacji z tytułu pełnienia funkcji kierowniczej w szkole lub placówce).

Z tych samych, co wyżej wskazane powodów, należało orzec o nieważności, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, postanowień zawartych w „uwagach do wniosków złożonych przez dyrektorów”, na mocy których organ prowadzący wyraża zgodę bądź nie wyraża zgody na realizację określonej liczby godzin ponadwymiarowych przez konkretnych dyrektorów szkół/placówek publicznych.

W ocenie organu nadzoru zasadnym było również orzeczenie nieważności „zaleceń organu prowadzącego” dotyczących „braku zgody na powierzenie kadrze kierowniczej funkcji wychowawcy klasy/grupy”.

Zgodnie z § 7 ust. 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 kwietnia 1992 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach (Dz. U. z 1992 r. Nr 36, poz. 155, z późn. zm.) wychowawcą klasy (oddziału) nie może być nauczyciel religii. Ponadto przepisy odpowiednich ramowych statutów szkół, stanowiące załączniki do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół, wskazują, że oddziałem powinien opiekować się nauczyciel, a ponadto, że dla zapewnienia ciągłości i skuteczności pracy wychowawczej wskazane jest, aby nauczyciel wychowawca opiekował się danym oddziałem w ciągu całego etapu edukacyjnego (np. § 15 ramowego statutu publicznej szkoły podstawowej, czy § 17 ramowego statutu gimnazjum). Są to jedyne ograniczenia wiążące dyrektora szkoły w zakresie decyzji o przyznaniu funkcji wychowawcy oddziału. Natomiast żaden powszechnie obowiązujący przepis nie upoważnia organu prowadzącego szkołę do ustalania innych zakazów w tym przedmiocie.

Wreszcie zakwestionować należało również „zalecenia organu prowadzącego” stanowiące, iż „w przypadku konieczności pełnienia przez dyrektora funkcji opiekuna stażu, zgodnie z przepisami prawa oświatowego, wymagana jest pisemna zgoda Prezydenta Miasta.

Zgodnie z art. 9c ust. 4 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela nauczycielowi stażyście i nauczycielowi kontraktowemu odbywającemu staż dyrektor szkoły przydziela spośród nauczycieli mianowanych lub dyplomowanych opiekuna, z tym że w przedszkolach, szkołach i placówkach, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 2, opiekunem nauczyciela stażysty i nauczyciela kontraktowego może być również nauczyciel zajmujący stanowisko kierownicze. Z powyższego przepisu wyraźnie wynika, że nauczyciel zajmujący stanowisko kierownicze może być opiekunem stażu nauczyciela wyłącznie w przedszkolach, szkołach i placówkach, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 2, tj. w publicznych przedszkolach, szkołach i placówkach prowadzonych przez osoby fizyczne oraz osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego oraz w przedszkolach niepublicznych, niepublicznych placówkach, o których mowa w ust. 1 pkt 1, oraz szkołach niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych. Zatem w publicznych: przedszkolu, szkole i placówce, prowadzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego, nauczyciel zajmujący stanowisko kierownicze nie może być opiekunem stażu nauczyciela. Tymczasem pisma pt. zatwierdzenie projektu arkusza

organizacyjnego dotyczą właśnie przedszkoli, szkół i placówek prowadzonych przez Miasto Zielona Góra (jednostkę samorządu terytorialnego).

Mając na względzie powyższe, uznać należy, iż Prezydenta Miasta Zielona Góra nie miał podstaw prawnych do wydania w przedmiotowych zatwierdzeniach „Zaleceń organu prowadzącego” oraz „Uwag do wniosków złożonych przez dyrektorów” w zakresie wskazanym na wstępie rozstrzygnięcia nadzorczego. W tym miejscu wyjaśnić należy, iż wprowadzenia ww. regulacji nie sankcjonuje upoważnienie wynikające z art. 34a ust. 3 w zw. art.33 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Mowa tam bowiem o zaleceniach doraźnych oraz uwagach i wnioskach wynikających z przeprowadzonych czynności. Takiego charakteru nie mają natomiast zalecenia i uwagi zawarte w pkt V i VI przedmiotowych zatwierdzeń.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności zarządzenia organu gminy wstrzymuje jego wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Teresa Kaczmarek