



## WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, dnia 22 stycznia 2015 r.

LEX-O.4131.1.2015.LP

**Burmistrz Gminy Brok**  
**Plac Kościelny 6**  
**07-306 Brok**

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.)

### **stwierdzam nieważność**

zarządzenia Burmistrza Gminy Brok Nr 36/2014 z dnia 21 listopada 2014 r. w sprawie *zwolnienia Dyrektora Zespołu Publicznych Placówek Oświatowych w Broku P. B. M. W. z obowiązku świadczenia pracy na stanowisku Dyrektora Zespołu Publicznych Placówek Oświatowych w Broku.*

### **Uzasadnienie**

W dniu 21 listopada 2014 r. Burmistrz Gminy Brok wydał zarządzenie Nr 36/2014 w sprawie *zwolnienia Dyrektora Zespołu Publicznych Placówek Oświatowych w Broku P. B. M. W. z obowiązku świadczenia pracy na stanowisku Dyrektora Zespołu Publicznych Placówek Oświatowych w Broku.*

Zarządzenie powyższe zostało doręczone Wojewodzie Mazowieckiemu jako organowi nadzoru w dniu 2 stycznia 2015 r. Jako podstawę prawną zarządzenia Burmistrz wskazał art. 30 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.). W dniu 16 stycznia 2015 r. Wojewoda Mazowiecki wszczął postępowanie nadzorcze, o czym zawiadomił Burmistrza Gminy Brok.

W dniu 21 listopada 2014 r. Burmistrz Gminy Brok wydał zarządzenie Nr 35/2014 w sprawie powierzenia P. B. M. W. stanowiska Dyrektora Zespołu Publicznych Placówek Oświatowych w Broku w związku z prawomocnym wyrokiem Sądu Okręgowego w Ostrołęce, III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 17 listopada 2014 r. (sygn. III Pa 19/14). Wydany w tym samym dniu zarządzeniem Nr 36/2014 Burmistrz Gminy Brok zwolnił P. B. M. W. z obowiązku świadczenia pracy na stanowisku Dyrektora Zespołu Publicznych Placówek Oświatowych w Broku po upływie zwolnienia lekarskiego, to jest z dniem 28 listopada 2014 r. na czas do 15 grudnia 2014 r. (§ 1 ust. 1). W § 1 ust. 3 stwierdzono: *zwolnienie z obowiązku świadczenia pracy podyktowane jest ważnymi względami społecznymi i organizacyjnymi.*

W ocenie Wojewody Mazowieckiego zarządzenie Nr 36/2014 narusza prawo w sposób istotny, w szczególności poprzez brak podstaw prawnych do jego wydania. Organ nadzoru stoi na stanowisku, że przytoczony w zarządzeniu Nr 36/2014 przepis prawny nie może stanowić podstawy jego wydania. Powyższe okoliczności stanowią istotne naruszenie prawa zgodnie z argumentacją określoną poniżej.

Art. 30 ust. 2 pkt 5 ustawy *o samorządzie gminnym* normuje, że do zadań wójta (burmistrza, prezydenta miasta) należy w szczególności zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Zgodnie z brzmieniem art. 33 ust. 3 ustawy *o samorządzie gminnym* kierownikiem urzędu gminy jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). Ust. 5 tegoż artykułu stwierdza, że kierownik urzędu wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Art. 7 pkt 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. *o pracownikach samorządowych* (Dz. U. z 2014 r., poz. 1202) określa, że czynności z zakresu prawa pracy za jednostki o których mowa w art. 2, to jest urząd gminy, jednostkę pomocniczą gminy, gminną jednostkę budżetową i samorządowy zakład budżetowy wykonuje wójt (burmistrz, prezydent miasta) wobec zastępcy wójta, sekretarza gminy, skarbnika gminy oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Jednocześnie art. 3 ustawy *o pracownikach samorządowych* stwierdza, że przepisów tej ustawy nie stosuje się do pracowników zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych, o których mowa w art. 2 jeżeli status prawny określają odrębne przepisy.

Nie ulega wątpliwości, że szkoła jako jednostka budżetowa jest gminną jednostką organizacyjną. Jednakże z uwagi na fakt, że status prawny nauczycieli określa w sposób wyczerpujący ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. *Karta Nauczyciela* (t. j. Dz. U. z 2014 r., poz. 191 ze zm.), wyłącza to stosowanie do dyrektorów szkół unormowań ustawy *o pracownikach samorządowych*, w tym wymienionego powyżej art. 7. Ustawa z dnia 7 września 1991r. *o systemie oświaty* (Dz. U. z 2004, Nr 256, poz. 2572 ze zm.) w art. 34b normuje, że organ prowadzący szkołę lub placówkę (t. j. wójt, burmistrz, prezydent miasta), 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. Wprowadza to generalną zasadę podejmowania działań przez te organy jedynie w zakresie określonym normami ustawowymi. Tymczasem niniejsza ustawa nie zawiera norm wyposażających organ prowadzący (wójta, burmistrza, prezydenta miasta) w uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do dyrektora szkoły. Organ prowadzący (wójt, burmistrz, prezydent miasta) może dokonywać czynności w stosunku do dyrektora (w tym czynności skutkujących w sferze prawa pracy) jedynie w takim zakresie w jakim przewiduje to ustawa, w szczególności w zakresie powołania i odwołania ze stanowiska dyrektora (art. 36a i 38 ustawy *o systemie oświaty*) oraz w zakresie nadzoru finansowo-administracyjnego (art. 34a ustawy *o systemie oświaty*). W ocenie organu nadzoru norma wyrażona w art. 34b jako przepis szczególny wyłącza tym samym zastosowanie normy ogólnej określonej w art. 33 ust. 5 ustawy *o samorządzie gminnym*.

W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 listopada 1999r., dotyczącym działań ówczesnego organu wykonawczego gminy – zarządu) stwierdzono, że: *Organ odwołujący dyrektora szkoły nie wskazał przepisów prawnych, z których wynikałoby, iż dyrektor szkoły jest pracownikiem podporządkowanym Zarządowi Gminy w zakresie wykorzystania czasu pracy. Zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych przez zarząd gminy (art. 30 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym) w żadnym razie nie oznacza, że zarząd przez powołanie dyrektora szkoły uzyskuje względem niego kompetencje w zakresie, w jakim przepisy prawa pracy upoważniają pracodawcę do kierowania pracą podporządkowanych mu pracowników. Dyrektor szkoły jest*

*pracownikiem szkoły a nie zarządu gminy i szkoła jako jednostka organizacyjna zatrudniająca pracowników jest jego pracodawcą (art. 3 Kodeksu pracy). Dyrektor zajmuje najwyższą pozycję w strukturze organizacyjnej szkoły i z tego względu jego pracownicze podporządkowanie ma inną treść, niż podporządkowanie pozostałych pracowników. Nie ma nad sobą bezpośredniego przełożonego, kierującego jego pracą. W tę rolę nie wchodzi zarząd gminy, ponieważ przepisy prawa wyposażają go tylko w niektóre kompetencje pracodawcy względem dyrektora szkoły (powierzenia stanowiska i odwołania z tego stanowiska). Nie ma żadnych podstaw prawnych do uznania zarządu gminy za organ zarządzający szkołą w rozumieniu art. 31 Kp, dokonujący za pracodawcę czynności w sprawach z zakresu prawa pracy wobec dyrektora. Nie ma bowiem przepisów prawnych, upoważniających zarząd gminy do reprezentowania szkoły w stosunkach z jej dyrektorem w innych sprawach, niż powierzenie i odwołanie z tego stanowiska. Zarząd gminy jedynie realizuje za gminę, będącą organem prowadzącym szkołę, jej kompetencje wynikające z przepisów prawa. (...) Z przepisu art. 34b ustawy o systemie oświaty wynika, że organ prowadzący szkołę może ingerować w działalność szkoły wyłącznie w zakresie i na zasadach określonych w ustawie. Przepis art. 34a tej ustawy stanowi zaś, że organ prowadzący szkołę sprawuje nadzór nad jej działalnością w zakresie spraw finansowych i administracyjnych. Ustawa o systemie oświaty nie zawiera więc przesłanek, które uzasadniałyby stwierdzenie, iż zarząd gminy jest również "kierownikiem" dyrektora szkoły jako jej pracownika. Tym samym dyrektor szkoły związany oczywiście pracowniczym obowiązkiem przestrzegania czasu pracy nie musi zabiegać o "akceptację" zarządu gminy dla skorzystania z przewidzianego prawem zwolnienia od pracy (II SA 1735/99, źródło: orzeczenia.nsa.gov.pl). Podobne stanowisko zawarto w publikacji M. Pilich, Ustawa o systemie oświaty. Komentarz, Lex 2013: Przez sam fakt powierzenia stanowiska kierowniczego w szkole lub placówce jednostka samorządu terytorialnego nie staje się pracodawcą dyrektora. Ten ostatni jest bowiem pracownikiem szkoły lub placówki, którą kieruje. (...) pracę na stanowisku kierowniczym w gminnej jednostce organizacyjnej cechuje znaczny stopień samodzielności pracownika. Nie może on być podporządkowany kierownictwu innego podmiotu w takim samym zakresie, jak to ma miejsce w odniesieniu do pracownika zatrudnionego na niższym szczeblu w strukturze tej jednostki.*

W świetle opisanych powyżej okoliczności należy stwierdzić, że Burmistrz Gminy Brok nie miał podstaw prawnych do wydania zarządzenia Nr 36/2014, w którym zwolnił Dyrektora Publicznych Placówek Oświatowych w Broku z obowiązku świadczenia pracy na stanowisku dyrektora tego zespołu. Zgodnie z brzmieniem art. 7 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i granicach prawa. Art. 16 ust. 2 *Konstytucji* stwierdza, że samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Art. 169 *Konstytucji* normuje natomiast, że jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych. Art. 11a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdza, że organami gminy są rada gminy oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta). Art. 26 ustawy o samorządzie gminnym normuje, że: *organem wykonawczym gminy jest wójt*. W świetle powyższych uregulowań prawnych należy stwierdzić, że organy jednostek samorządu gminnego są zobligowane do działania na podstawie i w granicach prawa co wynika z zasady demokratycznego państwa prawnego unormowanej w art. 2 *Konstytucji*.

W orzecznictwie sądowym oraz stanowisku doktryny prawnej wielokrotnie podkreślano, że do zasad systemu prawa w Polsce zalicza się: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz stosowania wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze a także regułę, że wyznaczenie organowi określonych zadań nie jest równoznaczne, z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia

28 czerwca 2000 r., K 25/99, OTK 2000/5/141). Nie ulega również wątpliwości, że wydanie przez organ jednostki samorządu terytorialnego aktu (uchwały, zarządzenia) bez podstawy prawnej jest istotnym naruszeniem prawa (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 30 stycznia 2009 r., II SA/Kr 1242/08, Lex 478532).

Fakt, że zarządzenie Nr 36/2014 może wywoływać skutek w sferze prawa pracy nie wyłącza kompetencji organu nadzoru do orzekania w niniejszej sprawie. Zarządzenie Nr 36/2014 zostało wydane przez organ administracji publicznej, na podstawie przepisu z zakresu prawa administracyjnego oraz posiada charakter władczy i tym samym jest aktem podlegającym ocenie przez Wojewodę Mazowieckiego jako organ nadzoru. Swoisty dualizm oceny jednego aktu prawnego przez różne podmioty (organ nadzoru i sąd administracyjny z jednej strony oraz sąd pracy z drugiej) był przedmiotem orzekania Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 9 grudnia 2003 r. stwierdził, iż: *rozpatrzenie przez Naczelnny Sąd Administracyjny skargi gminy na akt nadzoru nie pozbawia zainteresowanego obywatela możliwości dochodzenia jego praw przed sądem powszechnym. Prowadzić to może do sytuacji, w której sąd administracyjny – badający legalność aktu nadzoru – uznaje pośrednio uchwałę rady miejskiej za zgodną z prawem, zaś sąd powszechny (sąd pracy) mimo to stwierdza, że nie zostały zachowane warunki wypowiedzenia ze wszystkimi konsekwencjami w sferze prawa pracy. Rozstrzygnięcie sprawy w postępowaniu administracyjnosądowym nie pozbawia bowiem pracownika możliwości wniesienia do sądu pracy odpowiedniego powództwa. (...) Jakkolwiek każdy z wymienionych sądów orzeka według innych kryteriów i różne są cele każdego z postępowań (ochrona praw pracownika w postępowaniu przed sądem pracy, ochrona interesów państwa i zapewnienie legalności działania organów samorządu terytorialnego w postępowaniu przed sądem administracyjnym), to sytuacja taka może godzić w zasadę pewności prawa, co ustawodawca winien wziąć pod uwagę* (P 9/02, OTK-A 2003/9/100). W kwestii zakresu działań nadzorczych wojewody w stosunku do zarządzeń wydawanych przez organ wykonawczy gminy wypowiedział się również Naczelnny Sąd Administracyjny, który w wyroku z dnia 17 marca 2010 r. przychylił się do argumentacji Trybunału Konstytucyjnego zawartej w uchwale z dnia 27 września 1994r. (W 10/93) w brzmieniu: *Jeżeli akt woli organu gminy otrzymał formę prawną aktu władczego (...) to niezależnie od charakteru kształtowanych nim stosunków prawnych oraz ewentualnych skutków – także w dziedzinach regulowanych prawem cywilnym – podlega procedurze nadzoru zwanego administracyjnym. Jeżeli natomiast został podjęty w formie właściwej czynnościom z zakresu prawa cywilnego, np. umowy zawartej z równorzędnym z definicji podmiotem obrotu prawnego, procedurze nadzorczej z rozdziału 10 u.s.t. [ustawa o samorządzie terytorialnym, obecnie: ustawa o samorządzie gminnym] nie podlega* (II OSK 23/10, Lex nr 597502).

Stosownie do art. 171 ust. 1 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z 2 kwietnia 1997r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz art. 85 ustawy o samorządzie gminnym nadzór nad samorządem terytorialnym opiera się na kryterium zgodności z prawem. Art. 86 ustawy o samorządzie gminnym stwierdza, że organem nadzoru jest Prezes Rady Ministrów, wojewoda, a w zakresie spraw finansowych regionalna izba obrachunkowa. Art. 3 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. Nr 31, poz. 206 ze zm.) normuje, że wojewoda jest organem nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków pod względem legalności. Art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdza: *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*. Zgodnie z brzmieniem art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy

wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.


Biorąc pod uwagę opisane powyżej okoliczności faktyczne i prawne Wojewoda Mazowiecki stwierdza, że Zarządzenie Nr 36/2014 narusza prawo w sposób istotny i jako sprzeczne z prawem jest w całości nieważne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia wnoszona za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie zarządzenia z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem jego doręczenia.

Otrzymują:

- 1) Adresat
- 2) a/a

  
Jacek Kozłowski