

III SA/Łd 670/15 - Wyrok WSA w Łodzi

Data orzeczenia	2015-09-08	<i>orzeczenie nieprawomocne</i>
Data wpływu	2015-07-13	
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi	
Sędziowie	Ewa Cisowska-Sakrajda Janusz Nowacki Monika Krzyżaniak /przewodniczący sprawozdawca/	
Symbol z opisem	6144 Szkoły i placówki oświatowo-wychowawcze 6401 Skargi organów nadzorczych na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym)	
Hasła tematyczne	Oświata Samorząd terytorialny	
Skarżony organ	Burmistrz Miasta i Gminy	
Treść wyniku	Stwierdzono nieważność zaskarżonego aktu	
Powołane przepisy	Dz.U. 2001 nr 61 poz 624 <i>Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół</i> Dz.U. 2013 poz 594 art. 30 ust. 2 pkt 4, art. 91 ust. 1, art. 93 ust. 1 <i>Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - tekst jednolity.</i> Dz.U. 2004 nr 256 poz 2572 art. 5 ust. 7, art. 13 ust. 2, art. 34a ust. 1, ust. 2 pkt 3, ust. 3, 4, 6, art. 39 ust. 3, art. 59 <i>Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty - tekst jednolity</i>	

SENTENCJA

Dnia 8 września 2015 roku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi – Wydział III w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia WSA Monika Krzyżaniak (spr.), Sędziowie Sędzia WSA Ewa Cisowska-Sakrajda, Sędzia NSA Janusz Nowacki, , Protokolant Sekretarz sądowy – Dorota Czubak, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 8 września 2015 roku sprawy ze skargi Wojewody Łódzkiego na zarządzenie Burmistrza Gminy i Miasta Błaszki z dnia 17 marca 2015 r. nr 38/15 w przedmiocie **organizacji** roku szkolnego 2015/2016 w **szkołach** prowadzonych przez Gminę i Miasto Błaszki 1. stwierdza nieważność zaskarżonego zarządzenia; 2. zasądza od Gminy i Miasta Błaszki na rzecz Wojewody Łódzkiego kwotę 240 (dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania

UZASADNIENIE**UZASADNIENIE**

Burmistrz Gminy i Miasta Błaszki zarządzeniem z dnia 17 marca 2015 r., nr 38/15 w sprawie **organizacji** roku szkolnego 2015/2016 w **szkołach** prowadzonych przez Gminę Miasto Błaszki przyjął założenia do **organizacji** roku szkolnego 2015/2016 stanowiące załącznik nr 1 do wydanego aktu i powierzył ich wykonanie dyrektorom placówek oświatowych dla których organem prowadzącym jest gmina i miasto Błaszki.

Zawiadomieniem z dnia 30 kwietnia 2015 r. Wojewoda Łódzki poinformował Burmistrza Gminy i Miasta Błaszki o wszczęciu postępowania, o którym mowa w rozdziale 10 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w przedmiocie kontroli legalności w/w zarządzenia.

W odpowiedzi na powyższe zawiadomienie Burmistrz Gminy i Miasta Błaszki poinformował Wojewodę Łódzkiego, iż w ocenie organu zarządzenie z dnia 17 marca 2015 r. jest zgodne z obowiązującym prawem, w szczególności z przepisami ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty. W dalszej części pisma przedstawiono uzasadnienie powyższego stanowiska.

Wojewoda Łódzki w dniu 10 czerwca 2015 r. zaskarżył powyższe zarządzenie do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi. Zarzucając naruszenie art. 34a ust. 1, art. 39 ustawy o systemie oświaty wniósł

o stwierdzenie nieważności zaskarżonego zarządzenia oraz o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych. Wojewoda Łódzki wskazał, że z art. 34a ust. 1 ustawy o systemie oświaty wynika uprawnienie organu prowadzącego **szkołę** do sprawowania nadzoru nad działalnością **szkoły** w zakresie spraw finansowych i administracyjnych, z uwzględnieniem odrębnych przepisów. Natomiast przepis ust. 2 pkt 3 powołanego przepisu upoważnia organ prowadzący **szkołę** do sprawowania nadzoru nad przestrzeganiem przepisów dotyczących **organizacji szkoły** lub placówki. Z powołanych przepisów nie wynika jednak, aby organ prowadzący był uprawniony do ustalania wytycznych, co do opracowywania arkuszy organizacyjnych **szkół**, wiążących zasad kreowania sfery **organizacji** działania **szkoły** oraz zatrudniania nauczycieli i innych pracowników. Organ prowadzący nie jest także uprawniony do ustalania minimalnej liczby uczniów w poszczególnych oddziałach. Powołana ustawa o systemie oświaty w art. 61 ust. 3 przewiduje bowiem maksymalną liczbę uczniów w klasach I-III **szkoły** podstawowej. Żaden przepis ustawy nie określa natomiast minimalnej liczby uczniów w poszczególnych oddziałach. W ocenie Wojewody Łódzkiego przyjęte w zaskarżonym zarządzeniu założenia wkraczają w kompetencje dyrektorów **szkół** lub placówek, z zakresu uprawnień pracodawcy (w rozumieniu przepisów ustawy Kodeks **pracy**) oraz **organizacji szkół** i placówek oświatowych, wynikających z przepisów ustawy o systemie oświaty, rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych **szkół**, jak i statutów poszczególnych placówek. Ponadto określenie minimalnej liczby uczniów na poszczególne oddziały stanowi naruszenie art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Gminy i Miasta Błaszki wniósł o jej oddalenie. W ocenie organu administracji podstawę prawną wydania zaskarżonego zarządzenia z dnia 17 marca 2015 r. stanowi przepis art. 34a ust. 1 ustawy o systemie oświaty. Zgodnie z treścią powołanego przepisu organowi prowadzącemu **szkołę** przysługuje nadzór nad prowadzonymi placówkami oświatowymi, który obejmuje między innymi kontrolę przestrzegania przepisów dotyczących **organizacji pracy szkoły** i placówki w zakresie spraw finansowych i administracyjnych. Przepis ten upoważnia nie tylko do sprawowania funkcji kontrolnych, ale również daje możliwość organowi prowadzącemu do władczego oddziaływania w sferach finansowych i administracyjnych placówek oświatowych. Burmistrz podkreślił, że zarządzanie placówkami oświatowymi nie odbywa się tylko na podstawie przepisów ustawy o systemie oświaty, ale również na podstawie przepisów ustawy o finansach publicznych, które zobowiązują organ do racjonalnego, celowego i oszczędnego wydatkowania środków publicznych. Działania podjęte przez Burmistrza Gminy i Miasta Błaszki miały na celu realizację powyższych obowiązków. Nie miały natomiast na celu wkraczanie w kompetencje dyrektorów **szkół** i placówek. Zaproponowane rozwiązania miały jedynie ułatwić wykonywanie dyrektorom placówek oświatowych niełatwych zadań związanych z ich prowadzeniem.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje;

Zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tj. Dz. U. z 2014 r. poz. 1647), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej. Kryterium sprawowania tej kontroli stanowi zgodność z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 ustawy).

Z brzmienia natomiast art. 3 § 2 pkt 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm., dalej: p.p.s.a) wynika, że kontrola ta obejmuje także orzekanie w sprawach skarg na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Sąd ocenia te akty z punktu widzenia ich zgodności z prawem materialnym i przepisami postępowania administracyjnego, według stanu faktycznego i prawnego obowiązującego w dacie ich wydania.

Skarga Wojewody Łódzkiego jest uzasadniona, bowiem zaskarżone zarządzenie zostało podjęte z istotnym naruszeniem przepisów ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tj. Dz. U. z 2004 r., nr 256, poz. 2572 ze zm.).

Na wstępie należy zaznaczyć, iż zgodnie z przepisem art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm. - dalej "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 myśl natomiast art. 93 ust. 1 u.s.g., po upływie terminu 30 dni od dnia doręczenia organowi nadzoru uchwały rady gminy nie może on we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć niezgodną z prawem uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Przy czym w tym zakresie nadal obowiązują kryteria stwierdzenia nieważności aktu określone w przepisach ustawy o samorządzie gminnym, w szczególności w art. 91

Zgodnie z art. 147 p.p.s.a., Sąd uwzględniając skargę na uchwałę stwierdza jej nieważność w całości lub w części albo stwierdza, że uchwała wydana została z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jej nieważności. Wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa, które prowadziłyby do zastosowania tej sankcji. Zasadnym jest zatem sięgnięcie do przepisów ustawy z o samorządzie gminnym, gdzie przewidziano dwa rodzaje naruszeń prawa, które mogą być wywołane przez ustanowienie aktów uchwalanych przez organy gminy. Mogą być to naruszenia istotne lub nieistotne (art. 91 u.s.g.). Przy czym sankcja nieważności związana jest jedynie z istotnym naruszeniem obowiązującego porządku prawnego, w przypadku naruszenia nieistotnego stwierdza się jedynie podjęcie aktu z naruszeniem prawa. Ustawa o samorządzie gminnym nie definiuje pojęcia "istotnego" naruszenia prawa, co uprawnia do sięgnięcia do stanowiska wypracowanego w tym zakresie w doktrynie i w orzecznictwie.

Za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmieciak, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102). Stwierdzenie nieważności uchwały (zarządzenia) może nastąpić zatem wówczas, gdy uchwała (zarządzenie) pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym. Nie jest zaś konieczne rażące naruszenie, warunkujące stwierdzenie nieważności decyzji, o jakim mowa w przepisie art. 156 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego. Postępowanie związane z kontrolą legalności aktów stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego nie jest bowiem postępowaniem administracyjnym.

Zaskarżone zarządzenie Burmistrza Miasta i Gminy Błaszki z dnia 17 marca 2015 r. nr 38/15 w sprawie **organizacji** roku szkolnego 2015/2016 w **szkołach** prowadzonych przez Gminę i Miasto Błaszki, w ocenie sądu, nie stanowi aktu prawa miejscowego.

Jako materialnoprawną podstawę podjęcia powyższego aktu prawnego Burmistrz Miasta i Gminy Błaszki wskazał przepis art. 34a ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty. Mocą § 1 przedmiotowego zarządzenia organ określił założenia do **organizacji** roku szkolnego 2015/2016 w placówkach oświatowych dla których organem prowadzącym jest gmina i miasto Błaszki, stanowiące załącznik nr 1 do zarządzenia pt. "Wytyczne do opracowania arkuszy organizacyjnych **szkół** prowadzonych przez gminę i miasto Błaszki". W § 2 Burmistrz zobowiązał dyrektorów **szkół** do wykonania zarządzenia.

Zgodnie z przepisem art. 34a ust. 1 ustawy o systemie oświaty, organ prowadzący **szkołę** lub placówkę sprawuje nadzór nad jej działalnością w zakresie spraw finansowych i administracyjnych, z uwzględnieniem odrębnych przepisów. W powyższym zakresie nadzorowi podlega w szczególności (ust. 2):

- 1) prawidłowość dysponowania przyznanymi **szkole** lub placówce środkami budżetowymi oraz pozyskanymi przez **szkołę** lub placówkę środkami pochodzącymi z innych źródeł, a także gospodarowania mieniem;
- 2) przestrzeganie obowiązujących przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny **pracy** pracowników i uczniów;
- 3) przestrzeganie przepisów dotyczących **organizacji pracy szkoły** i placówki.

Stosownie do art. 34a ust. 3 ww. ustawy, do wykonywania nadzoru, o którym mowa w ust. 1, stosuje się odpowiednio przepisy art. 33 ust. 3 pkt 1 i 2 (prawo wstępu do wstępu do **szkół** i placówek oraz wglądu do prowadzonej przez **szkołę** lub placówkę dokumentacji dotyczącej przebiegu nauczania, wychowania i opieki oraz **organizacji pracy**) oraz ust. 4-6 (możliwość wydawania dyrektorom **szkół** i placówek doraźnych zaleceń oraz zgłaszania uwag i wniosków wynikających z przeprowadzonych czynności nadzorczych i tryb ich realizacji).

W myśl przepisu art. 34b zdanie 1 ww. ustawy, 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.

Zgodnie z art. 5 ust. 7 ustawy, organ prowadzący **szkołę** lub placówkę odpowiada za jej działalność. Do zadań organu prowadzącego **szkołę** lub placówkę należy w szczególności:

- 1) zapewnienie warunków działania **szkoły** lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki;
 - 1a) zapewnienie warunków umożliwiających stosowanie specjalnej **organizacji** nauki i metod **pracy** dla dzieci i młodzieży objętych kształceniem specjalnym;
- 2) wykonywanie remontów obiektów szkolnych oraz zadań inwestycyjnych w tym zakresie;
- 3) 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 2013 r. poz. 330, z późn. zm.), i obsługi organizacyjnej **szkoły** lub placówki;
- 4) wyposażenie **szkoły** lub placówki w pomoce dydaktyczne i sprzęt niezbędny do pełnej realizacji programów nauczania, programów wychowawczych, przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów oraz wykonywania innych zadań statutowych. Wykonywanie tych zadań organu prowadzącego, zgodnie z art. 5c pkt 2 ww. ustawy, należy także do kompetencji organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego.

Na podstawie analizy i wykładni powyższych przepisów wskazać trzeba, iż nie stanowią one upoważnienia dla organu prowadzącego **szkołę** do podjęcia zaskarżonego zarządzenia. W ocenie sądu, podstawy prawnej dla podjęcia zaskarżonego aktu prawnego określające wiążące zasady **organizacji pracy szkół** w danym roku szkolnym, nie kreują także inne powszechnie obowiązujące przepisy prawa. W tym zakresie sąd podziela stanowisko wyrażone w wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 23 maja 2012 r. sygn. akt II SA/Bd 268/12 i z dnia 3 października 2012 r., sygn. akt II SA/Bd 786/12 oraz

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 20 grudnia 2012 r. sygn. akt II SA/Rz 1145/12 i z dnia 10 lipca 2014 r. sygn. akt II SA/Rz 469/14 - w sprawach o zbliżonym stanie faktycznym.

Podkreślenia wymaga, że art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji organu władzy publicznej i tym samym nakazuje, by wszelkie działania tego organu były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej.

Oznacza to, że także władcze działania organów jednostki samorządu terytorialnego podejmowane w celu wykonania zadań powierzonych samorządowi musi mieścić się w granicach prawa. Brak jest podstaw, aby odmiennie traktować realizowanie przez jednostkę samorządu terytorialnego zadań oświatowych, w tym określonych ustawowo kompetencji organu prowadzącego publiczne **szkoły**.

Z powołanych wyżej przepisów ustawy o systemie oświaty nie da się zatem wywieść kompetencji wójta gminy do wydania zaskarżonego zarządzenia.

W tym miejscu zauważyć należy, że zaskarżone zarządzenie, mimo użycia w tytule załącznika określenia "wytyczne" nie jest jedynie aktem stosowania prawa, pozbawionym cech normatywności. W nauce prawa administracyjnego przyjmuje się, że akty stosowania prawa zawierają wskazania interpretacyjne dotyczące norm już obowiązujących. Ich rola sprowadza się do 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. Nie ulega wątpliwości, że zaskarżone zarządzenie takie właśnie reguły w odniesieniu do określonych w nim podmiotów ustanawia, ma zatem charakter normatywny.

Słusznie również podnosi organ nadzoru, że do wydania zaskarżonego zarządzenia nie upoważniał wójta gminy przepis art. 30 ust. 2 pkt 4 u.s.g. Przepis ten stanowi, że do zadań wójta należy wykonywanie budżetu. Wójt nie był zatem w ramach tak określonej kompetencji upoważniony do wydania zaskarżonego zarządzenia dotyczącego arkuszy organizacyjnych placówek oświatowych. Odnosząc się natomiast do powołanych w odpowiedzi na skargę przepisów art. 34a ust. 1 i ust. 2 pkt 3 ustawy o systemie oświaty, zauważyć należy, że art. 34a ust. 1 określa zakres nadzoru sprawowanego przez organ prowadzący **szkołę** lub placówkę oświatową, ograniczając nadzór do spraw finansowych i administracyjnych. Natomiast przepis art. 34a ust. 2 pkt 3 wymienia w szczególności nadzór nad przestrzeganiem przepisów dotyczących **organizacji pracy szkoły** i placówki. 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 wójta gminy - jako podmiotu wykonawczego organu prowadzącego **szkołę** - do wydawania zarządzeń określających zasady **organizacji szkół**.

Wszystkie akty prawa wewnętrznego, w tym także stanowione przez organy lokalne muszą być zgodne z prawem powszechnie obowiązującym.

W ocenie sądu, zaskarżone zarządzenie wydane zostało z naruszeniem art. 39 ustawy o systemie oświaty oraz przepisów rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych **szkół** (Dz. U. Nr 61, poz. 624 ze zm.).

Obowiązek sporządzania arkuszy organizacyjnych nałożony został bowiem na dyrektorów **szkół** rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych **szkół**, wydanym na podstawie art. 60 ust. 2 ustawy o systemie oświaty. Ramowy statut publicznej **szkoły** podstawowej określony został w załączniku nr 2 do rozporządzenia, natomiast ramowy statut publicznego gimnazjum zawarty jest w załączniku nr 3 do

rozporządzenia.

Przepis § 10 ust. 1 załącznika nr 2 stanowi, że szczegółową **organizację** nauczania, wychowania i opieki w danym roku szkolnym określa arkusz **organizacji szkoły** opracowany przez dyrektora **szkoły**, z uwzględnieniem szkolnego planu nauczania, o którym mowa w przepisach w sprawie ramowych planów nauczania. Natomiast § 12 ust. 1 załącznika nr 3 stanowi, że szczegółową **organizację** nauczania, wychowania i opieki w danym roku szkolnym określa arkusz **organizacji** gimnazjum opracowany przez dyrektora gimnazjum, z uwzględnieniem szkolnego planu nauczania, o którym mowa w przepisach w sprawie ramowych planów nauczania.

Organizację nauczania w **szkołach** publicznych regulują przepisy ustawy o systemie oświaty oraz wydane na jej podstawie przepisy rozporządzeń wykonawczych: rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 12 lutego 2002 r. w sprawie ramowych planów nauczania w **szkołach** publicznych (Dz. U. Nr 15, poz. 142 ze zm.) i powołanego już wyżej rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych **szkół**. W przepisach tych uprawnienia organu prowadzącego **szkołę** zostały wyraźnie określone, w szczególności wskazano, w jakich przypadkach wymagane jest uzgodnienie podejmowanych działań z organem prowadzącym. Żaden z powołanych przepisów nie przewiduje kierowania się wytycznymi ustalonymi przez wójta gminy przy tworzeniu arkusza organizacyjnego.

Zaskarżone zarządzenie wydane zostało zatem z naruszeniem powołanych wyżej przepisów. Zakaz ingerencji organu prowadzącego w kompetencje dyrektora wynika w sposób wyraźny z art. 34b ustawy o systemie oświaty, zgodnie z którym organ prowadzący **szkołę** lub placówkę może ingerować w ich działalność wyłącznie w zakresie i na zasadach określonych w ustawie. Ustalanie zatem wytycznych w zakresie **organizacji pracy szkół** i placówek oświatowych poprzez określenie sposobu sporządzania arkuszy organizacyjnych wkracza w zakres ustawowych zadań realizowanych przez kierujących nimi dyrektorów. Stąd też uprawnionym jest wniosek, że przy wydawaniu Zarządzenia Nr 38/15 Wójt Gminy i Miasta Błaszki naruszył wyznaczone tymi przepisami granice, tym samym wkroczył w kompetencje wyraźnie zastrzeżone dla dyrektorów podległych placówek.

Naruszeniem prawa jest także nałożenie na dyrektorów **szkół** obowiązku kierowania się wytycznymi zawartymi w pkt 4 - 9 załącznika nr 1 do Zarządzenia 38/15 w zakresie podejmowanych przez nich wszelkich decyzji kadrowych w placówkach oświatowych.

Zgodnie z art. 39 ust. 3 ustawy o systemie oświaty, to dyrektor jest kierownikiem zakładu **pracy** dla zatrudnionych w **szkole** lub placówce nauczycieli i pracowników niebędących nauczycielami. Dyrektor w szczególności decyduje w sprawach:

- 1) zatrudniania i zwalniania nauczycieli oraz innych pracowników **szkoły** lub placówki;
- 2) przyznawania nagród oraz wymierzania kar porządkowych nauczycielom i innym pracownikom **szkoły** lub placówki;
- 3) występowania z wnioskami, po zasięgnięciu opinii rady pedagogicznej i rady **szkoły** lub placówki, w sprawach odznaczeń, nagród i innych wyróżnień dla nauczycieli oraz pozostałych pracowników **szkoły** lub placówki.

W orzecznictwie wielokrotnie podkreślano, że organ prowadzący **szkołę** lub placówkę może ingerować w działalność **szkoły** lub placówki wyłącznie w zakresie i na zasadach określonych w ustawie (art. 34b ustawy o systemie oświaty). Kompetencje dyrektora w zakresie zatrudniania pracowników są wyłączne i wszelka ingerencja organu prowadzącego **szkołę** jest w tej dziedzinie niedopuszczalna (por. wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 marca 2009 r., I OSK 1528/08, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 lutego 2009 r., IV SA/Wr 596/08).

Wójt gminy nie był zatem uprawniony do ustalania w zaskarżonym zarządzeniu zasad zatrudniania nauczycieli i określania ich czasu **pracy**. Czas **pracy** nauczycieli określony jest w ustawie z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (tj. Dz. U. z 2014 r. poz. 191 ze zm.).

Zgodzić należy się również z Wojewodą Łódzkim, że wójt gminy nie jest też uprawniony do określania minimalnej liczby uczniów, dla których organizowane są w gminie poszczególne formy nauczania, objęte powszechnym obowiązkiem nauki. Na mocy art. 61 ust. 3 ustawy o systemie oświaty, zajęcia edukacyjne w klasach I -III **szkoły** podstawowej prowadzone są w oddziałach liczących nie więcej niż 25 uczniów. Minimalna liczba uczniów, jak słusznie zauważył Burmistrz, nie została określona w przepisach ustawy. Nie oznacza to jednak, zdaniem sądu, uprawnienia organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego do ustalania minimalnej liczby uczniów w poszczególnych oddziałach. Określenie w zaskarżonym zarządzeniu przez Burmistrza Miasta i Gminy Błaszki liczebności klas na poziomie 10 - 24 dzieci na oddział, stanowi ustalenie minimalnej liczby uczniów i prowadzi do ograniczenia zasady powszechnej dostępności do **szkół** publicznych, wynikającej z art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty. **Szkoła** publiczna ma obowiązek przyjmowania uczniów i obowiązek ten nie może zostać ograniczony przez organ prowadzący **szkołę**, gdyż prowadziłoby to do naruszenia wskazanej wyżej normy prawnej. Dodatkowo należy zaznaczyć, iż w przypadku **szkół** i placówek publicznych umożliwiających uczniom podtrzymywanie poczucia tożsamości narodowej, etnicznej, językowej i religijnej, a w szczególności naukę języka oraz własnej historii i kultury, na mocy art. 13 ust. 3 ustawy o systemie oświaty, to minister właściwy do spraw oświaty i wychowania określa w drodze rozporządzenia, warunki i sposób wykonywania przez **szkoły** i placówki zadań, w szczególności minimalną liczbę uczniów, dla których organizuje się poszczególne formy nauczania, wymienione w art. 13 ust. 2 tej ustawy.

Powyższe naruszenie mogło prowadzić także do obejścia art. 59 ustawy o systemie oświaty, przewidującego warunki likwidacji **szkoły** publicznej. Konieczność przestrzegania tych warunków uniemożliwia dowolną interpretację pojęcia "likwidacji **szkoły**" i nakazuje przyjąć, że likwidacja taka polega na całkowitym zaprzestaniu jej działalności (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 listopada 1995 r., sygn. akt SA/Wr 1909/95, LEX nr 25893 i z dnia 22 marca 2011 r., sygn. akt I OSK 2121/10, LEX nr 990227). Ten właśnie skutek może być osiągnięty stopniowo przez wstrzymanie naboru nowych uczniów, określane jako "wygaszanie **szkoły**" (tak M. Pilich, Ustawa o systemie oświaty. Komentarz. LEX 2013, uwaga 8 do art. 59). Z tego powodu zgodzić się trzeba ze stanowiskiem wyrażonym w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 stycznia 2014 r., sygn. akt I OSK 2475/13 (LEX nr 2475/13), że wstrzymanie naboru do klas pierwszych może być dokonane wyłącznie w toku procedury uregulowanej w art. 59 ustawy. Sąd zauważył zarazem, że w myśl art. 59 ust. 6 ustawy reguły odnoszące się do likwidacji **szkół** stosuje się odpowiednio w przypadku ich przekształcenia, za które uznał zmianę organizacyjną sprowadzającą się do zmniejszenia rozmiarów lub modyfikacji przedmiotu dotychczas prowadzonej działalności. Nawet więc jeżeli wstrzymanie naboru uczniów - poprzez ustalenie minimalnej liczby uczniów w klasach - nie oznacza likwidacji **szkoły**, to prowadzi do jej przekształcenia.

Tymczasem, tryb przewidziany w art. 59 ustawy o systemie oświaty należy zachować, gdyż służy on wyważeniu interesów uczestników stosunków prawnooświatowych, a mianowicie organów prowadzących **szkoły** i użytkowników **szkół**, którzy mają prawo do korzystania z oferowanych przez nie usług (tak M. Pilich, op. cit., uwaga 17 do art. 59). Na ten ostatni aspekt zagadnienia zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 8 maja 2002 r., sygn. akt K 29/00 (Dz. U. Nr 66, poz. 612, OTK-A 2002, nr 3, poz. 30), w którym stwierdził, że samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w wykonywaniu zadań publicznych nie ma charakteru absolutnego i może podlegać różnym ograniczeniom

przewidzianym ustawą. Trybunał wyeksponował m.in. konieczność zapewnienia odpowiedniego dostępu do **szkół** i rolę kuratora, którego opinię, wymaganą zgodnie z art. 59 ust. 2 ustawy, określił jako środek nadzoru pedagogicznego w rozpatrywanym zakresie. Analogicznie Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 4 września 2008 r., sygn. akt I OSK 265/08 (LEX nr 511551) uznał ją za rodzaj ograniczenia samodzielności gminy i przejaw nadzoru nad tą jednostką samorządu w rozumieniu art. 171 Konstytucji. Te spostrzeżenia zachowują aktualność, mimo że opinia organu sprawującego nadzór pedagogiczny w obecnie obowiązującym stanie prawnym nie musi być już pozytywna. Niemniej wciąż stanowi ona obligatoryjny element procedury likwidacji (przekształcenia) **szkoly**, tak samo jak, stosownie do art. 59 ust. 1 ustawy, konieczność zawiadomienia właściwego kuratora i innych podmiotów o zamiarze likwidacji (przekształcenia) co najmniej na 6 miesięcy przed jej terminem. Pośród tych podmiotów wymieniono też rodziców uczniów, którzy mają interes prawny w tym, by likwidacja lub przekształcenie **szkoly** przebiegały prawidłowo, w ustawowym trybie, w tym z poszanowaniem gwarancji proceduralnych, jakie im przysługują (tak wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 marca 2014 r., sygn. akt I OSK 3045/13, LEX nr 1460795).

Jak zaznaczono wyżej, w myśl art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Stosownie natomiast do art. 94 ust. 1 ustawy, nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w art. 90 ust. 1, albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego.

Zaskarżone zarządzenie wydane zostało w dniu 17 marca 2015 r., upływ terminu nie stoi zatem na przeszkodzie, aby sąd, z uwagi na opisane wyżej istotne uchybienia przepisów prawa, stwierdził nieważność tego aktu.

Z przytoczonych względów i na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi stwierdził, że zaskarżone zarządzenie wydane zostało z naruszeniem prawa i na podstawie art. 200 p.p.s.a. orzekł o zwrocie kosztów postępowania