

**Uchwała Nr XXVIII/174/2020
Rady Miejskiej w Zaklikowie
z dnia 17 listopada 2020 r.**

w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność Dyrektora Zespołu Szkół im. Szarych Szeregów w Lipie

Na podstawie art. 18 ust.2 pkt 15 w zw. z art. 18 b ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 713, z późn.zm.), w związku z art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 256 z późn. zm.), § 41 ust. 2 pkt 2) w zw. z § 59, § 61, § 62 Uchwały Nr LVI/311/2018 z dnia 12 października 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Zaklików (Dziennik Urzędowy Województwa Podkarpackiego z dnia 15 listopada 2018 r. poz.4855), po rozpatrzeniu skargi Pani Małgorzaty Treła z dnia 31 sierpnia 2020 r., na podstawie Uchwały Nr 3/2020 z dnia 21 października 2020 r. Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady Miejskiej w Zaklikowie uchwała co następuje:

§ 1

1. Skargę Pani Małgorzaty Treła na działania Pani Iwony Stryjeckiej – Pezda dyrektora Zespołu Szkół im. Szarych Szeregów w Lipie w części objętej przeprowadzonym postępowaniem wyjaśniającym uznaje za bezzasadną z przyczyn podanych w uzasadnieniu.
2. Rada Miejska w Zaklikowie stwierdza brak podstaw do rozpoznania części zarzutów skargi ze względu na brak właściwości i kompetencji do ich rozpatrzenia z przyczyn podanych w uzasadnieniu

§ 2

Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Rady Miejskiej w Zaklikowie zobowiązując Go do udzielenia pisemnej odpowiedzi Skarżącej w sposób wskazany w treści skargi.

§ 3

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia

PRZEWODNICZĄCY
RADY MIEJSKIEJ
w Zaklikowie
mgr inż. Mirosław Mach

Załącznik
do Uchwały Nr XXVIII/174/2020
Rady Miejskiej w Zaklikowie
z dnia 17 listopada 2020 r.

UZASADNIENIE

W dniu 02 września 2020 r. do Burmistrza Zaklikowa wpłynęła skarga Pani Małgorzaty Treła z dnia 31 sierpnia 2020 r. na działania dyrektora Zespołu Szkół w Lipie Pani Iwony Stryjeckiej Pezda.

Skarżąca, nauczyciel Zespołu Szkół im. Szarych Szeregów w Lipie, zarzuca dyrektorowi szkoły szereg nieprawidłowości dotyczących m.inn.:

1. braku regulaminu funkcjonowania świetlicy szkolnej oraz przerzucaniem obowiązków w zakresie jego dostosowania w związku ze stanem epidemii COVID -19 na wychowawców świetlicy, usytuowania świetlicy szkolnej w tym samym pomieszczeniu co stołówki szkolnej i braku podejmowania właściwych działań w tym zakresie,
2. opóźnień i nieprawidłowości w przygotowaniu procedur związanych z zapobieganiem i przeciwdziałaniem COVID – 19 uwzględniającym wytyczne Głównego Inspektora Sanitarnego oraz Ministerstwa Edukacji Narodowej w związku z rozpoczęciem roku szkolnego;
3. brakiem procedur co do bezpiecznego korzystania z szatni, zasad realizacji zajęć pozalekcyjnych, zasad korzystania z biblioteki szkolnej, szybkiej komunikacji z opiekunami ucznia z objawami przeziębienia,
4. braku pisemnego potwierdzenia przydziałów czynności i zadań na rok szkolny 2020/2021,
5. nierównego traktowania w zatrudnieniu i mobbingu, złego traktowania pracowników, braku współpracy i dialogu, nieuzasadnionego faworyzowania niektórych nauczycieli i dyskryminacji innych, niewłaściwego przyznawania dodatków motywacyjnych,
6. szykanowania nauczycieli – związkowców,
7. nieprawidłowości w arkuszu organizacyjnym oraz aneksie nr 1 do arkusza organizacji roku szkolnego 2020/2021, negatywnie zaopiniowanym przez Sekretariat Zarządu Oddziału Międzygminnego ZNP w Bojanowie
8. wystąpienia licznych nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie kontroli przeprowadzonej przez Podkarpackiego Kuratora Oświaty w lipcu 2020 r., w tym braku wielu dokumentów lub ich wadliwości.

Przedmiotową skargę zgodnie z właściwością określoną w art. 229 pkt 3 kodeksu postępowania administracyjnego Burmistrz Zaklikowa przekazał Przewodniczącemu Rady Miejskiej w Zaklikowie w dniu 17 września 2020 r. wraz z pisemnym ustosunkowaniem się do zarzutów skargi złożonym przez dyrektora Zespołu Szkół im. Szarych Szeregów w Lipie Panią Iwonę Stryjecką – Pezda w dniu 16 września 2020 r. Przewodniczący Rady Miejskiej przekazał

skargę zgodnie z właściwością określoną w Statucie Gminy do rozpatrzenia przez Komisję Skarg, Wniosków i Petycji Rady Miejskiej w Zaklikowie.

Po szczegółowym zapoznaniu się z zarzutami skargi oraz obszernymi i szczegółowymi wyjaśnieniami dyrektora Zespołu Szkół w Lipie Pani Iwony Stryjeckiej – Pezda w pierwszej kolejności, Komisja Skarg, Wniosków i Petycji Rady Miejskiej w Zaklikowie podkreśliła, że skarga ta jest rozpatrywana zgodnie z właściwością Rady Miejskiej w Zaklikowie określoną w przepisie art. 229 pkt 3 kodeksu postępowania administracyjnego, gdyż dotyczy zadań i działalności kierownika gminnej jednostki organizacyjnej jakim jest dyrektor Zespołu Szkół im. Szarych Szeregów w Lipie.

Jak jednak wynika z orzecznictwa sądowo administracyjnego przepis art. 229 kodeksu postępowania administracyjnego zawiera tylko pomocnicze określenie właściwości organów do rozpatrywania skarg. Pierwszeństwo w określeniu tej właściwości mają przepisy odrębne, a dopiero w ich braku mają zastosowanie przepisy art. 229 kodeksu postępowania administracyjnego (por.: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 27 stycznia 2004 r. (II SA/Wr 2486/03).

Takim przepisem odrębnym jest art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 910, z późn.zm. – powoływanej dalej jako Prawo oświatowe), oraz art. 29 ust. 2 pkt 1 określający zadania i kompetencje Rady Miejskiej jako organu prowadzącego wyłącznie w odniesieniu do enumeratywnie wymienionych i wskazanych przepisów tej ustawy.

W pozostałym zaś zakresie zadania i kompetencje organu prowadzącego wykonuje organ wykonawczy czyli Burmistrz.

Należy również wskazać, że w przepisie art. 58 ustawy Prawo oświatowe ustawodawca wprowadził ograniczenia w sprawowaniu nadzoru, a mianowicie 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.

Wskazać także trzeba, że jeśli zarzuty skargi wniesionej na działalność dyrektora szkoły dotyczą kwestii wskazanych w przepisach art. 51 oraz 53 ustawy Prawo oświatowe, a więc sprawowania nadzoru pedagogicznego organem kompetentnym i właściwym do rozpatrzenia sprawy jest kurator oświaty.

W ramach przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego Komisja Skarg, Wniosków i Petycji Rady Miejskiej w Zaklikowie w aspekcie zarzutów skargi dotyczących nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku kontroli organu sprawującego nadzór pedagogiczny zwróciła się o udzielenie informacji do Burmistrza Zaklikowa, z której jednak wynika, że w miesiącu lipcu 2020 r. nie była w Zespole Szkół w Lipie przeprowadzana kontrola przez Podkarpackiego Kuratora Oświaty, a dyrektor szkoły złożyła w sierpniu 2020 r. informację o działaniach podjętych w związku z wykonaniem zaleceń pokontrolnych Podkarpackiego Kuratora Oświaty obejmujących Statut Zespołu Szkół w Lipie i wprowadzenia Statutu Publicznej Szkoły Podstawowej w Lipie i Publicznego Przedszkola w Lipie. W drugiej połowie miesiąca września 2020 r. została przeprowadzona przez organ sprawujący nadzór pedagogiczny kontrola, z której na dzień udzielenia wyjaśnień brak jest jeszcze protokołu i zaleceń pokontrolnych.

W przypadku jeśli zarzuty skargi wniesionej na dyrektora szkoły dotyczą spraw określonych w przepisach art. 57 czyli sprawowania nadzoru nad działalnością szkoły w zakresie spraw finansowych i administracyjnych, w tym w szczególności w zakresie spraw przestrzegania obowiązujących przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy pracowników i uczniów, a także przestrzegania przepisów dotyczących organizacji pracy szkoły organem kompetentnym i właściwym do rozpatrzenia skargi jest stosownie do przepisu art. 29 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo oświatowe Burmistrz Zaklikowa jako organ wykonawczy.

Rada Miejska w Zaklikowie zauważa, że Komisja Skarg, Wniosków i Petycji Rady Miejskiej w Zaklikowie, w aspekcie zarzutów skargi dotyczących braku zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków pracy nauczycieli i pracowników nie będących nauczycielami oraz nauki uczniów, w tym braku opracowania odpowiednich i prawidłowych procedur związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i szerzeniem się choroby zakaźnej COVID-19, a także nieprawidłowości w wypłacie dodatków motywacyjnych, kwestii przydziału doraźnych zastępstw, przydziału czynności nauczycielom oraz arkusza organizacyjnego zwróciła się do Burmistrza Zaklikowa o udzielenie wyjaśnień.

Z wyjaśnień tych wynika, że wskutek pisma - interwencji skierowanej przez Pana Prezesa Okręgu Podkarpackiego Związku Nauczycielstwa Polskiego dotyczących spraw finansowych, w tym podniesionych również w rozpatrywanej skardze kwestii nieprawidłowości w zakresie wypłaty dodatków motywacyjnych wypłacanych imiennie wskazanym nauczycielom Zespołu Szkół w Lipie, zostało przeprowadzone szczegółowe postępowanie wyjaśniające i weryfikacyjne w oparciu o kilkakrotne pisemne wyjaśnienia dyrektora szkoły Pani Iwony Stryjeckiej- Pezda oraz księgowe dokumenty źródłowe znajdujące się w Referacie Oświaty Urzędu Miejskiego w Zaklikowie. Przeprowadzona analiza dodatków motywacyjnych przyznawanych nauczycielom Zespołu Szkół w Lipie wykazała, że zostały one przyznane zgodnie z uchwalonym przez Radę Miejską w Zaklikowie Uchwałą Nr XV/75/2019 z dnia 12 września 2019 r. regulaminem wynagradzania nauczycieli. W wyniku prowadzonego postępowania wyjaśniającego nie potwierdziły się również inne podniesione w złożonej skardze zarzuty.

Komisja Skarg, Wniosków i Petycji Rady Miejskiej w Zaklikowie przed podjęciem Uchwały zapoznała się również z pisemnymi wyjaśnieniami dyrektora szkoły Pani Iwony – Stryjeckiej – Pezda, która wskazała, że udostępnienie procedur związanych z przeciwdziałaniem i zapobieganiem COVID-19 w dniu 31 sierpnia 2020 r. w godzinach wieczornych na stronie internetowej Zespołu Szkół w Lipie nastąpiło z przyczyn od niej niezależnych z uwagi na stale zmieniające się wytyczne Głównego Inspektora Sanitarnego i Ministerstwa Edukacji Narodowej i konieczność wprowadzania zmian w przygotowanych już wcześniej procedurach, przy czym Komisja stwierdziła, że istotnie ostatnia aktualizacja dotycząca bezpiecznego powrotu do szkół została zamieszczona na stronie GIS w dniu 28 sierpnia 2020 r. Z treści pisemnych wyjaśnień złożonych przez Dyrektora Szkoły wynika również, że podniesione w treści skargi kwestie związane z brakiem wprowadzenia zmianowości nauczania, a także inne związane z wprowadzonymi procedurami zostały poddane konsultacji z pracownikiem Powiatowej Stacji Sanitarnej – Epidemiologicznej w Stalowej Woli. Sprawdzenie prawidłowości przygotowanych procedur nie należy jednak do oceny i kompetencji Komisji lub Rady Miejskiej w Zaklikowie, lecz do właściwego miejscowo i rzeczowo organu Inspekcji Sanitarnej.

Jednocześnie wskazać przy tym trzeba, że każda placówka oświatowa ma odrębną specyfikę, warunki lokalowe, usytuowanie, liczbę uczniów i pracowników i wzorcowe opracowania i procedury nie zawsze będą adekwatne do konkretnej sytuacji.

Odnosząc się natomiast do pozostałych zarzutów skargi Rada Miejska w Zaklikowie podziela stanowisko wyrażone przez Komisję Skarg, Wniosków i Petycji Rady Miejskiej w Zaklikowie, że zgodnie z art. 68 ust. 5 ustawy Prawo oświatowe dyrektor szkoły jest kierownikiem zakładu pracy dla zatrudnionych w szkole nauczycieli i pracowników niebędących nauczycielami. Oznacza to, że za organizację pracy szkoły, przydział obowiązków nauczycielom, ustalanie grafika dyżurów, doraźnych zastępstw odpowiada dyrektor, który jest przełożonym służbowym wszystkich pracowników szkoły. Będąc osobą wykonującą czynności z zakresu prawa pracy w imieniu pracodawcy, to dyrektor szkoły kreuje politykę kadrową i to on dokonuje indywidualnej oceny umiejętności i kwalifikacji nauczyciela w porozumieniu z organem sprawującym nadzór pedagogiczny, który ocenia posiadanie przez nauczycieli wymaganych kwalifikacji do prowadzenia przydzielonych im zajęć. Pracodawcą nauczycieli zatrudnionych w szkole i pracowników nie będących nauczycielami jest szkoła, a czynności w imieniu pracodawcy wykonuje dyrektor szkoły i tylko on ma kompetencje w zakresie wynikającym z praw pracowniczych określonych w przepisach Karty Nauczyciela czy przepisach Kodeksu Pracy.

Jak wynika zaś z art. 10 ust. 1 pkt 6 ustawy Prawo oświatowe Burmistrz Zaklikowa wykonuje czynności w sprawach z zakresu prawa pracy wyłącznie w stosunku do dyrektora szkoły nie zaś wobec nauczycieli tej szkoły i pracowników nie będących nauczycielami. W efekcie, ani Burmistrz Zaklikowa jako organ wykonawczy ani organ stanowiący jakim jest Rada Miejska w Zaklikowie nie może wydawać poleceń służbowych bezpośrednio nauczycielom, czy też zobowiązywać dyrektora szkoły do podjęcia określonych czynności czy działań wobec podległych mu nauczycieli i pracowników nie będących nauczycielami. Powyższe znajduje w pełni potwierdzenie w komentarzach do przepisów ustawy o systemie oświaty jak i w literaturze, w których wskazuje się, że niedopuszczalne jest wydawanie wytycznych czy też dyrektyw dotyczących polityki kadrowej np. tworzenia stanowisk pracy, zatrudniania pracowników ich nagradzania, przydziałów zadań i czynności, gdyż tego rodzaju decyzje może podejmować dyrektor szkoły jako osoba upoważniona przez art. 68 ust. 5 ustawy "Prawo oświatowe" (por. Pilich Mateusz (red.), Komentarz do ustawy - Prawo oświatowe, [w:] Prawo oświatowe oraz przepisy wprowadzające. Komentarz, WKP 2018).

Konkludując kompetencją Rady Miejskiej w Zaklikowie, jak wynika ze stanowiska Komisji Skarg, Wniosków i Petycji, nie może być rozstrzygnięcie w trybie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego zarzutów skargi Pani Małgorzaty Trela z zakresu prawa pracy, ustawy Karta Nauczyciela, czy ustawy o związkach zawodowych, ponieważ kwestie te regulowane są odrębnymi przepisami prawa. Organem właściwym w zakresie ewentualnego naruszenia praw pracowniczych, nierównego traktowania w zatrudnieniu, mobbingu czy dyskryminacji, naruszania przepisów Kodeksu Pracy lub Karty Nauczyciela jakie zarzuca dyrektorowi szkoły Skarżąca, jest właściwy miejscowo i rzeczowo Sąd Pracy, do którego zresztą jak wynika z treści skargi Skarżąca zamierza się zwrócić. Ponadto skarga na dyrektora szkoły dotycząca problemów wynikających ze stosunku pracy może zostać przez nauczyciela skierowana również do Państwowej Inspekcji Pracy, a przeprowadzona ewentualna kontrola nie musi ograniczać się tylko do zbadania konkretnych roszczeń i zarzutów

zawartych w skardze konkretnego nauczyciela, lecz może obejmować także zakres problemów dotyczących stosunku pracy wszystkich pracowników tej szkoły.

Ustawodawca w ustawie Prawo oświatowe nie przyznał zatem organowi prowadzącemu żadnych kompetencji do ingerowania w sprawy pracownicze zatrudnionych w szkole nauczycieli.

Rada Miejska w Zaklikowie podziela również stanowisko Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady Miejskiej w Zaklikowie, że nie należy do kompetencji organu stanowiącego Gminy Zaklików ocena czy też kwestionowanie zarówno sposobu jak i trybu powołania członków komisji konkursowej, przebiegu postępowania konkursowego, jak również informacji dotyczących oceny prezentacji kandydata w trakcie konkursu. Wskazać bowiem należy, że przepis art. 63 ustawy Prawo oświatowe określa zarówno wymagania jakie powinien spełnić kandydat sposób i tryb powoływania komisji konkursowej, a ust. 14 art. 63 jednoznacznie stanowi, że kandydatowi wyłonionemu w drodze konkursu nie można odmówić powierzenia stanowiska dyrektora. Powyższy przepis w związku z art. 29 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo oświatowe jednoznacznie określa, że zadania organu prowadzącego uregulowane w art. 63 ust. 1, ust. 12-14, ust. 18 i 20 wykonuje Burmistrz Zaklikowa, a nie Rada Miejska jako organ stanowiący Gminy Zaklików. Trudno również Komisji Skarg Wniosków i Petycji, a tym samym Radzie Miejskiej w Zaklikowie odnieść się do zarzutów skargi w części wskazującej, że to dzięki pracownikom Urzędu Miejskiego w Zaklikowie delegowanym przez Burmistrza Zaklikowa do komisji konkursowej Pani Iwona Stryjecka- Pezda została dyrektorem szkoły, skoro głosowanie nad kandydaturą odbywa się w sposób tajny, a Skarżąca nie była członkiem komisji konkursowej.

Podobnie w aspekcie braku właściwości i kompetencji zarówno Komisji jak i Rady Miejskiej w Zaklikowie należy się odnieść do oceny zarzutów skargi dotyczących arkusza organizacyjnego oraz Aneksu nr 1 do arkusza organizacji roku szkolnego 2020/2021 Zespołu Szkół w Lipie negatywnie zaopiniowanego przez Sekretariat Zarządu Oddziału Międzygminnego w Bojanowie. W tym kontekście wskazać należy, że orzecznictwo administracyjne i sądownoadministracyjne zmierza do zdecydowanie w jednolitym kierunku negowania upoważnienia organu prowadzącego (Burmistrza) do stanowienia – na jakiegokolwiek podstawie prawnej – przepisów zawierających wytyczne lub dyrektywy co do sposobu sporządzania arkusza. Organ prowadzący (Burmistrz) może, a nawet powinien, odmówić zatwierdzenia arkusza, jeżeli został on sporządzony z naruszeniem przepisów w sprawie ramowych planów nauczania albo powoduje przekroczenie maksymalnej liczby uczniów w oddziale – w zakresie, w jakim jest to prawnie uregulowane. Odmowa taka nie stanowi ingerencji w sprawy szkoły w rozumieniu art. 58 ustawy Prawo oświatowe, ale jest wykonaniem przez organ prowadzący jego własnej kompetencji, za którą ponosi on sam odpowiedzialność. W świetle dość jednolitego stanowiska judykatury stanowienie wszelkiego rodzaju wytycznych do arkuszy organizacji – nawet przedstawiane jako akt prewencyjny (uprzedzenie dyrektorów szkół lub placówek przed ewentualnymi przyczynami odmowy zatwierdzenia arkusza organizacji) jest postrzegane jako forma nacisku na podległą jednostkę organizacyjną, a do tego organy jednostek samorządu terytorialnego (zarówno Burmistrz jak i Rada Miejska) nie mają umocowania prawnego.

Organ prowadzący może, a nawet powinien, odmówić zatwierdzenia arkusza wówczas jeżeli został on sporządzony np. z naruszeniem przepisów w sprawie ramowych planów

nauczania albo powoduje przekroczenie maksymalnej liczby uczniów w oddziale – w zakresie, w jakim jest to prawnie uregulowane, lecz jak wynika z pisemnych wyjaśnień dyrektora szkoły taka sytuacja nie wystąpiła i nie miała miejsca.

