

Arkusz organizacji jednostki oświatowej. Procedury, zawartość i optymalizacja kosztów

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Część I. Procedury dotyczące arkusza organizacji

Dariusz Dwojewski

Rozdział I. Zatwierdzanie i opiniowanie arkusza organizacji

1. Kompetencje dyrektora i organu prowadzącego

Zgodnie z art. 110 ust. 2 PrOśw arkusz organizacji szkoły lub przedszkola opracowuje dyrektor szkoły lub przedszkola. W orzecznictwie wskazuje się, że przepisy PrOśw nie dają organowi wykonawczemu prawa do wydawania jakichkolwiek wytycznych do opracowywania arkusza organizacji szkoły lub przedszkola przez dyrektora tej jednostki. Projekt arkusza organizacji szkoły przygotowuje jednoosobowo dyrektor szkoły. Arkusz musi zawierać dane przewidziane przepisami OrgSzkółPrzedszkR, a także określone w innych przepisach, oraz ogłoszone zmiany w tych przepisach, które mają wejść w życie do 1 września roku szkolnego, którego arkusz dotyczy, poczynając od powszechnie obowiązujących, a kończąc na statucie danej szkoły. Analogicznie jest w przypadku arkuszy organizacji pozostałych jednostek systemu oświaty.

Na podstawie art. 110 ust. 3 PrOśw arkusz organizacji zatwierdza organ prowadzący po zasięgnięciu opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny. Organem prowadzącym jest w tym wypadku odpowiednio: wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, marszałek województwa (art. 29 ust. 1 pkt 3 PrOśw).

W praktyce wątpliwości budzi forma, w jakiej organ prowadzący zatwierdza arkusz organizacji szkoły lub przedszkola. Przyjmuje się, że rozstrzygnięcie organu prowadzącego w sprawie zatwierdzenia arkusza organizacji na dany rok szkolny nie jest decyzją administracyjną w rozumieniu przepisów KPA, co zostało dokładnie omówione w następnym rozdziale.

Organ prowadzący jednostkę oświatową nie może także jednostronnie dokonywać zmian w przedstawionych mu do zatwierdzenia arkuszach. Przepisy PrOśw nie pozbawiają natomiast organu prowadzącego innego rodzaju uprawnień prowadzących do ewentual-

nych zmian treści arkusza organizacji, niezbędnych z punktu widzenia prawa gdyż ma on kompetencje do podejmowania wielu decyzji mających wpływ na organizację pracy podległych mu jednostek, a co za tym idzie na zawartość arkusza organizacji (omówione szczegółowo w rozdziale II i III części II książki). W razie niedostosowania przez dyrektora zapisów arkusza do obowiązującego prawa organ prowadzący może sięgnąć po dostępne u środki dyscyplinujące. Ostatecznym środkiem może być odwołanie dyrektora, który bez uwzględnienia polityki organu prowadzącego szkołę dokonuje ustaleń organizacyjnych w szkole (zob. wyr. WSA w Gliwicach z 11.4.2018 r., IV SA/Gl 45/18, Legalis). W świetle tego stanowiska, czynność polegająca na zatwierdzaniu arkusza organizacji szkoły lub przedszkola nie podlega nadzorowi sprawowanemu przez wojewodę, co zostało omówione szczegółowo w następnym rozdziale.

W judykaturze przyjmuje się, że zatwierdzenie arkusza organizacji szkoły lub przedszkola nie może być również kwalifikowane jako akt administracyjny organów samorządu terytorialnego inny niż określony w art. 3 § 2 pkt 5 PostAdmU (czyli akt prawa miejscowego organów JST i terenowych organów administracji rządowej), podejmowany w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 2 pkt 6 PostAdmU). Można w tym miejscu przywołać postanowienie NSA z 23.2.2021 r. (III OSK 3299/21, Legalis). Podobne stanowisko zajął NSA w postanowieniu z 20.2.2020 r. (I OSK 1870/18, Legalis) oraz WSA w Gliwicach m.in. w wyrokach z 17.4.2018 r. (IV SA/Gl 45/18, Legalis) i z 5.4.2018 r. (IV SA/Gl 111/18, Legalis).

Zatem organ prowadzący może odmówić zatwierdzenia arkusza, jeśli jest on sporządzony sprzecznie z prawem. W takim wypadku dyrektor obowiązany jest usunąć z arkusza wszystkie nieprawidłowości oraz stworzyć arkusz zgodny z obowiązującymi przepisami. To na dyrektorze spoczywa bowiem odpowiedzialność za treść arkusza organizacji i jego zgodność z prawem. W razie wątpliwości to dyrektor obowiązany jest do wskazania podstaw prawnych uzasadniających dokonanie określonych zapisów w treści arkusza.

2. Opiniowanie arkusza organizacji

Arkusze organizacji przed zatwierdzeniem go przez organ prowadzący szkołę wymaga zasięgnięcia opinii dwóch podmiotów: związków zawodowych i organu sprawującego nadzór pedagogiczny. Kolejność wystąpienia o opinię nie jest dowolna. Najpierw dyrektor musi uzyskać opinię organizacji związkowych, a dopiero potem opinię przedstawia organ nadzoru pedagogicznego. Warto zwrócić uwagę, że o opinię związków zawodowych występuje dyrektor szkoły i zaopiniowany arkusz przekazuje do organu prowadzącego, a następnie – już organ prowadzący – występuje o opinię do organu nadzoru pedagogicznego, przed zatwierdzeniem arkusza.

2.1. Opinia związków zawodowych

Zgodnie z art. 110 ust. 2 PrOśw prawo wyrażenia opinii w sprawie arkusza organizacji przysługuje zakładowym organizacjom związkowym będącym jednostkami organizacyjnymi organizacji związkowych reprezentatywnych w rozumieniu RadaDialSpołU

albo jednostkami organizacyjnymi organizacji związkowych wchodzących w skład organizacji związkowych reprezentatywnych w rozumieniu RadaDialSpołU, zrzeszających nauczycieli.

W myśl art. 23 ust. 2 RadaDialSpołU za reprezentatywne organizacje związkowe uznaje się ogólnokrajowe związki zawodowe, ogólnokrajowe zrzeszenia (federacje) związków zawodowych i ogólnokrajowe organizacje międzyzwiązkowe (konfederacje), które spełniają **łącznie** następujące kryteria:

- 1) zrzeszają więcej niż 300 000 członków będących osobami wykonującymi pracę zarobkową, o których mowa w art. 1¹ pkt 1 ZwZawU (chodzi o pracowników lub osoby świadczące pracę za wynagrodzeniem na innej podstawie niż stosunek pracy, jeżeli nie zatrudniają do tego rodzaju pracy innych osób, niezależnie od podstawy zatrudnienia, oraz mają takie prawa i interesy związane z wykonywaniem pracy, które mogą być reprezentowane i broniące przez związek zawodowy);
- 2) działają w podmiotach gospodarki narodowej, których podstawowy rodzaj działalności jest określony w więcej niż połowie sekcji Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD), o której mowa w przepisach o statystyce publicznej.

W związku z powyższym nie ma znaczenia, ilu pracowników szkoły jest członkami danej organizacji związkowej. Istotne jest to, czy ta organizacja jest jednostką organizacyjną związku zawodowego reprezentatywnego w rozumieniu RadaDialSpołU. W obecnym składzie Rady Dialogu Społecznego znalazły się następujące reprezentatywne organizacje związkowe: NSZZ „Solidarność”, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych i Forum Związków Zawodowych. Jeżeli więc w szkole działa organizacja związkowa będąca jednostką organizacyjną jednej z tych organizacji, to bez względu na liczbę członków tej organizacji, dyrektor powinien przekazać jej do zaopiniowania arkusz organizacji.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na to, że reprezentatywność nie jest jedynym warunkiem uprawniającym związek zawodowy do opiniowania arkusza organizacji konkretnej szkoły. Kolejnym bowiem jest to, aby organizacja związkowa miała status organizacji zakładowej. W myśl art. 25¹ ust. 1 ZwZawU uprawnienia zakładowej organizacji związkowej przysługują organizacji zrzeszającej co najmniej 10 członków będących:

- 1) pracownikami u pracodawcy objętego działaniem tej organizacji lub
- 2) innymi niż pracownicy osobami wykonującymi pracę zarobkową, które świadczą pracę przez co najmniej 6 miesięcy na rzecz pracodawcy objętego działaniem tej organizacji.

Podstawą ustalenia, czy dana szkoła jest objęta działaniem zakładowej lub międzyzakładowej organizacji związkowej jest informacja o liczbie członków, przekazywana dyrektorowi szkoły zgodnie z art. 25¹ ust. 2 ZwZawU. Na podstawie tego przepisu zakładowa (międzyzakładowa) organizacja związkowa przedstawia pracodawcy co 6 miesięcy – według stanu na 30 czerwca i 31 grudnia – w terminie do 10 dnia miesiąca następującego po tym okresie informację o liczbie członków będących pracownikami u pracodawcy objętego działaniem tej organizacji lub innymi niż pracownicy osobami wykonującymi pracę zarobkową, które świadczą pracę przez co najmniej 6 miesięcy na rzecz pracodawcy objętego działaniem tej organizacji. Organizacji, która nie wypełniła w terminie tego obo-

wiązku, nie przysługują uprawnienia zakładowej organizacji związkowej do czasu wykonania tych obowiązków (art. 25¹ ust. 6 ZwZawU).

Powyższe oznacza, że prawo do opiniowania arkusza organizacji mają w danej szkole tylko te organizacje, które przekazały informację o liczbie członków do dnia sporządzenia projektu arkusza, a jednocześnie są jednostkami organizacyjnymi organizacji związkowych reprezentatywnych w rozumieniu RadaDialSpołU albo jednostkami organizacyjnymi organizacji związkowych wchodzących w skład organizacji związkowych reprezentatywnych w rozumieniu RadaDialSpołU. Ciężar udowodnienia okoliczności uprawniających organizacje związkowe do opiniowania arkusza organizacji spoczywa na tych organizacjach.

Wątpliwości może budzić kwestia zakresu danych udostępnianych organizacji związkowej w ramach procedury opiniowania arkusza organizacji. Związek może domagać się wszystkich danych, które zawiera arkusz organizacji. W myśl § 17 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 5 pkt 2 OrgSzkółPrzedszkR arkusz organizacji zarówno przedszkola, jak i szkoły zawiera m.in.: imię, nazwisko, stopień awansu zawodowego i kwalifikacje poszczególnych nauczycieli oraz liczbę godzin prowadzonych przez nich zajęć. Żaden przepis nie upoważnia dyrektora do przekazania związkowi zawodowemu arkusza, który nie zawiera pełnych wymaganych prawem informacji. Jeśli tak się stanie, uznać należy, że dyrektor nie wykonał ciężącego na nim obowiązku i nie przekazał arkusza organizacji do zaopiniowania organizacji związkowej. Organizacja ta nie może bowiem wyrazić opinii nie znając danych dotyczących zatrudnienia nauczycieli.

Opinia związków zawodowych w sprawie arkusza organizacji szkoły jest wymogiem formalnym, natomiast nie jest ona wiążąca dla dyrektora szkoły. Przepisy nie określają również wprost zakresu i sposobu przedstawiania opinii przez związki zawodowe. Zasadne wydaje się jednak przyjąć, że opinia ta powinna dotyczyć obszaru działania zakładowych organizacji związkowych. W myśl art. 26 ZwZawU, do sfery działania zakładowej organizacji związkowej należy w szczególności:

- 1) zajmowanie stanowiska w indywidualnych sprawach pracowniczych w zakresie unormowanym w przepisach prawa pracy oraz w indywidualnych sprawach osób wykonujących pracę zarobkową w zakresie związanym z wykonywaniem tej pracy;
- 2) zajmowanie stanowiska wobec pracodawcy lub organu samorządu załogi w sprawach dotyczących zbiorowych interesów i praw osób wykonujących pracę zarobkową;
- 3) sprawowanie kontroli nad przestrzeganiem w zakładzie pracy przepisów prawa pracy, a w szczególności przepisów oraz zasad BHP;
- 4) kierowanie działalnością społecznej inspekcji pracy i współdziałanie z PIP;
- 5) zajmowanie się warunkami życia emerytów i rencistów.

Przedmiotem działalności związków zawodowych nie jest natomiast kontrola kwalifikacji nauczycieli. Jest to bowiem element nadzoru pedagogicznego, który należy do zadań kuratora oświaty – zgodnie z art. 51 w zw. z art. 55 ust. 2 pkt 1 PrOśw. Oznacza to, że opinia związku powinna się odnosić do obszaru działalności zakładowej organizacji związkowej.

Innym problemem występującym w praktyce jest kwestia dotycząca tego, kto jest uprawniony do podpisania w imieniu związku zawodowego opinii w sprawie arkusza organizacji: organ czy osoba. Na podstawie art. 9 ZwZawU statuty oraz uchwały związkowe określają swobodnie struktury organizacyjne związków zawodowych. Oznacza to, że o zasadach reprezentacji zakładowej lub międzyzakładowej organizacji związkowej stanowi jej statut lub inne postanowienia wewnętrzne. Dyrektor szkoły powinien zwrócić uwagę na to, czy opinia została podpisana zgodnie z zasadami reprezentacji obowiązującymi w danej organizacji związkowej. W razie wątpliwości powinien zwrócić się do osoby, która podpisała opinię o przedstawienie dokumentów potwierdzających jej prawo do reprezentowania związku w tym zakresie.

Na podstawie § 17 ust. 8 OrgSzkółPrzedszkR opinia zakładowych organizacji związkowych jest wydawana w terminie 10 dni roboczych od dnia otrzymania arkusza organizacji szkoły lub przedszkola, nie później niż do 19 kwietnia danego roku. Termin liczy się więc od dnia otrzymania arkusza organizacji przez organizację związkową. Jeżeli arkusz będzie wysyłany drogą pocztową, termin będzie liczony od dnia doręczenia przesyłki, a nie od dnia jej nadania. Ustalenie tych terminów jest bardzo istotne, gdyż organizacja związkowa ma 10 dni roboczych na wyrażenie opinii, a jednocześnie ustalony został konkretny dzień, kiedy ten okres upływa. Nie oznacza to, że arkusz musi być dostarczony organizacji związkowej na 10 dni roboczych przed tym terminem, gdyż przepis nie określa terminu przedstawienia jej arkusza. W 2026 r. termin 10 dni roboczych przed 19 kwietnia upływa 3 kwietnia, ale arkusz dostarczony organizacji związkowej 8 czy 9, a nawet 17 kwietnia jest jak najbardziej dostarczony w terminie. Dopiero jeśli organizacja związkowa otrzyma arkusz 20 kwietnia (19.4.2026 r. to niedziela) może twierdzić, że go nie otrzymała w terminie umożliwiającym zaopiniowanie.

W literaturze wskazuje się, iż w związku z tym, że ustawa nie definiuje pojęcia „dni roboczych”, uwzględnia się dni robocze u danego pracodawcy¹. Zgodnie z art. 57 § 4 KPA, jeżeli koniec terminu do wykonania czynności przypada na dzień uznany ustawowo za wolny od pracy lub na sobotę, termin upływa następnego dnia, który nie jest dniem wolnym od pracy ani sobotą. Jeżeli przykładowo dyrektor dostarczy w 2026 r. organizacji związkowej arkusz 1 kwietnia, to opinia związku musi być przekazana najpóźniej 16 kwietnia. Istotne jest, że przy obliczaniu terminów nie uwzględnia się dnia, w którym zdarzenie nastąpiło (art. 57 § 1 KPA). Jeżeli więc związek zawodowy otrzyma arkusz 1 kwietnia, to termin 10 dni roboczych liczy się od 2 kwietnia.

Zaopiniowany przez związki zawodowe arkusz organizacji, dyrektor przekazuje organowi prowadzącemu. Zgodnie z § 17 ust. 7 OrgSzkółPrzedszkR przekazanie to ma nastąpić najpóźniej do 21 kwietnia.

Należy jednak zaznaczyć, że dyrektor ma prawo poprawić arkusz w części zakwestionowanej przez związki zawodowe, ale nie jest związany stanowiskiem strony związkowej. Zmiana zapisów arkusza przez dyrektora, dokonana po przekazaniu arkusza organowi prowadzącemu, nie pociąga za sobą obowiązku przedstawienia tych zmian do zaopinio-

¹ K.W. Baran, (w:) Komentarz do ustawy o związkach zawodowych, (w:) Zbiorowe prawo zatrudnienia. Komentarz, red. K.W. Baran, Warszawa 2019.

wania związkom zawodowym, gdyż arkusz jest już w gestii organu, który nie jest obowiązany do występowania o taką opinię.

2.2. Opinia organu nadzoru pedagogicznego

Organ prowadzący szkołę przed zatwierdzeniem arkusza organizacji musi zasięgnąć opinii organu nadzoru pedagogicznego. Oznacza to, że o opinię w sprawie arkusza organizacyjnego nie występuje w tym wypadku dyrektor szkoły, który przygotował arkusz, a organ prowadzący. Na podstawie art. 51 ust. 1 pkt 12 PrOśw organem nadzoru pedagogicznego uprawnionym do wyrażenia opinii w sprawie arkusza organizacji szkoły jest kurator oświaty. To kurator oświaty, przed ich zatwierdzeniem, opiniuje arkusze organizacji publicznych szkół i placówek przedstawiane przez organy prowadzące te szkoły i inne placówki (z wyjątkiem szkół i placówek prowadzonych przez ministrów) w zakresie ich zgodności z przepisami. Powyższe oznacza, że kurator oświaty analizuje arkusz organizacji pod względem zgodności z przepisami, a przede wszystkim w zakresie kwalifikacji nauczycieli i realizacji podstaw programowych i ramowych planów nauczania. Opinia nadzoru pedagogicznego nie jest jednak wiążąca dla organu prowadzącego, który może zatwierdzić arkusz również w przypadku opinii negatywnej. Organ prowadzący nie powinien jednak zatwierdzić arkusza niezgodnego z prawem. Jeżeli więc kurator oświaty wykaże w swojej opinii, że arkusz organizacji zawiera zapisy niezgodne z przepisami prawa, powinien zobowiązać dyrektora do dokonania odpowiednich zmian w arkuszu i dostosowania go do obowiązujących przepisów i dopiero wówczas zatwierdzić arkusz. Po zaopiniowaniu arkusza przez organ nadzoru pedagogicznego (kuratora oświaty) można, a nawet często należy, wprowadzić do niego zmiany, ale tylko takie, na jakie wskazuje opinia. Jeśli trzeba dokonać innych zmian, to tak zmieniony projekt wymaga ponownego zaopiniowania przez organ nadzoru pedagogicznego przed zatwierdzeniem.

Zgodnie z § 17 ust. 10 OrgSzkółPrzedszkR opinia organu sprawującego nadzór pedagogiczny jest wydawana w terminie 10 dni roboczych od dnia otrzymania arkusza organizacji szkoły lub przedszkola od organu prowadzącego, nie później niż do 20 maja danego roku. W tym wypadku termin na sporządzenie opinii biegnie więc od dnia otrzymania arkusza od organu prowadzącego szkołę. Podobnie jak w przypadku opiniowania arkusza przez związki zawodowe nie oznacza to, że arkusz nie może zostać przedstawiony do zaopiniowania np. 15 maja, gdyż przepis nie podaje terminu, w jakim powinien on być dostarczony.

Formalnie rzecz biorąc, negatywna opinia organu nadzoru pedagogicznego dotycząca arkusza organizacji nie ma charakteru wiążącego dla organu prowadzącego. Powyższe oznacza, że organami uprawnionymi przepisami prawa do wydawania opinii dotyczącej arkusza organizacji szkoły są jedynie zakładowe organizacje związkowe będące jednostkami organizacyjnymi organizacji związkowych reprezentatywnych w rozumieniu RadaDialSpołU albo jednostkami organizacyjnymi organizacji związkowych wchodzących w skład organizacji związkowych reprezentatywnych w rozumieniu RadaDialSpołU, zrzeszające nauczycieli, oraz organ nadzoru pedagogicznego – kurator oświaty.

2.3. Opinia rady pedagogicznej

W praktyce często pojawia się kwestia opiniowania arkusza organizacji przez radę pedagogiczną szkoły. Zgodnie z art. 70 ust. 2 PrOśw rada pedagogiczna opiniuje w szczególności:

- 1) organizację pracy szkoły lub placówki, w tym tygodniowy rozkład zajęć edukacyjnych, oraz organizację kwalifikacyjnych kursów zawodowych, jeżeli szkoła lub placówka takie kursy prowadzi;
- 2) projekt planu finansowego szkoły lub placówki będącej jednostką budżetową;
- 3) wnioski dyrektora o przyznanie nauczycielom odznaczeń, nagród i innych wyróżnień;
- 4) propozycje dyrektora szkoły lub placówki w sprawach przydziału nauczycielom stałych prac i zajęć w ramach wynagrodzenia zasadniczego oraz dodatkowo płatnych zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych.

Przepisy nie przewidują więc uprawnienia rady pedagogicznej do opiniowania arkusza organizacji szkoły. Organizacja pracy szkoły lub placówki, o której mowa w art. 70 ust. 2 pkt 1 PrOśw, to dokument ustalany dla poszczególnych klas i oddziałów przez dyrektora szkoły na podstawie zatwierdzonego arkusza organizacji. Powyższe oznacza, że dyrektor nie ma obowiązku przekazywania projektu arkusza organizacji szkoły do zaopiniowania radzie pedagogicznej. Dyrektor ma prawo to zrobić, jeżeli chce, gdyż ma on prawo konsultować zapisy projektu arkusza z dowolną osobą lub organem, ale są to działania, do których w żaden sposób nie jest on zobowiązany.

2.4. Arkusz organizacji szkoły jako informacja publiczna

Problematyka dostępu do informacji publicznej uregulowana została w DostInfPubU. Zgodnie z art. 1 DostInfPubU każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu DostInfPubU i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w DostInfPubU. Informację publiczną w świetle ugruntowanego orzecznictwa NSA stanowi każda wiadomość wytworzona przez szeroko rozumiane władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne, a także inne podmioty, które tę władzę realizują bądź gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa w zakresie swych kompetencji. Informację publiczną stanowi treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej, związanych z nim bądź w jakikolwiek sposób go dotyczących. Są nią zarówno treści dokumentów bezpośrednio przez organ wytworzonych, jak i te, których używa się przy realizacji przewidzianych prawem zadań (także te, które tylko w części go dotyczą), nawet gdy nie pochodzą wprost od niego (zob. wyr. WSA w Gliwicach z 19.6.2009 r., IV SAB/Gl 30/09, Legalis).

Stosownie do art. 4 ust. 3 DostInfPubU obowiązane do udostępniania informacji publicznej są podmioty, o których mowa w art. 4 ust. 1 i 2 DostInfPubU, będące w posiadaniu takich informacji. Przepis ten wprowadza zasadę, zgodnie z którą do udostępnienia informacji publicznej są zobowiązane podmioty, które są w faktycznym ich posiadaniu. Posiadanie należy bowiem identyfikować z istnieniem określonego stanu faktycznego, w którym w dyspozycji konkretnego podmiotu znajduje się informacja, o jaką występuje

zainteresowany. Oznacza to, że zobowiązane do udostępniania informacji publicznych są nie tylko podmioty, które informacje te same wytworzyły, ale również te, które informacje te uzyskały od innych podmiotów w związku z realizacją ich zadań przewidzianych prawem i są w ich faktycznym posiadaniu (zob. np. wyroki NSA: z 29.2.2012 r., I OSK 2198/11, Legalis; z 18.4.2012 r., I OSK 192/12, Legalis i z 21.6.2012 r., I OSK 736/12, Legalis).

W wyroku z 19.6.2009 r. WSA w Gliwicach stwierdził, że treść arkusza organizacji szkoły stanowi informację publiczną, gdyż jest nią każda wiadomość wytworzona przez podmiot, który realizuje władzę publiczną bądź gospodaruje mieniem komunalnym w zakresie swych kompetencji. Ponieważ udostępnieniu podlega m.in. informacja publiczna w postaci każdej wiadomości o organizacji danego podmiotu (art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. b DostInfPubU), należy uznać, że jest nią także arkusz organizacji szkoły, który powinien zostać udostępniony wnioskodawcy. Warto przy tym zwrócić uwagę, że wnioskodawcą może być w zasadzie każdy, a w myśl art. 2 ust. 2 DostInfPubU od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego.

Należy również zaznaczyć, iż w orzecznictwie jednolity jest pogląd, że nauczyciel jest osobą pełniącą funkcję publiczną (zob. np. wyroki NSA: z 19.4.2011 r., I OSK 125/11, Legalis; z 10.4.2015 r., I OSK 1108/14, Legalis; z 12.10.2017 r., I OSK 537/17, Legalis oraz wyr. WSA w Gorzowie Wlkp. z 18.10.2018 r., II SA/Go 587/18, Legalis). Zdaniem judykatury, udostępnienie projektu arkusza organizacji bez imion i nazwisk nauczycieli oznacza pozostawanie w bezczynności. Organ powinien więc rozpoznać wniosek i udostępnić projekt arkusza organizacji szkoły w wymaganym zakresie, w tym również z danymi zawierającymi imiona i nazwiska nauczycieli (wyr. WSA we Wrocławiu z 4.5.2017 r., IV SA/Wr 20/17, Legalis). W związku z tym że nauczyciel szkoły publicznej jest osobą pełniącą funkcję publiczną, to informacje o warunkach jego zatrudnienia w zakresie, w jakim ma to związek z wykonywanymi przez niego zadaniami, nie mogą zostać ograniczone na podstawie art. 5 ust. 2 DostInfPubU (ograniczenie ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy). Oznacza to, że arkusze organizacji szkoły publicznej, ich zawartość oraz dane o kwalifikacjach nauczycieli są informacjami, które podlegają udostępnieniu na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 4 DostInfPubU. Szczegółowe wyjaśnienia w tym zakresie znajdują się w rozdziale III części I niniejszego opracowania.

3. Brak porozumienia pomiędzy organem prowadzącym a szkołą

W myśl art. 110 ust. 3 PrOśw arkusz organizacji szkoły i przedszkola zatwierdza organ prowadzący, po zasięgnięciu opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny. Zgodnie z § 17 ust. 9 OrgSzkółPrzedszkR zatwierdzenie arkusza organizacji następuje w terminie do 29 maja danego roku.

Przepisy nie przewidują trybu postępowania w przypadku odmowy zatwierdzenia arkusza organizacji przez organ prowadzący. Jak już wyżej wspomniano, zatwierdzenie arku-

sza organizacji przez organ prowadzący nie stanowi zarządzenia, o jakim mowa w art. 93 ust. 1 i 94 ust. 1 i 2 SamGminU, a także aktu organu JST, innego niż akt prawa miejscowego, podejmowanego w sprawie z zakresu administracji publicznej, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 6 PostAdmU. Nie podlega zatem zaskarżeniu. Niemniej jednak, odmawiając zatwierdzenia arkusza organizacji, organ prowadzący w bardzo dużym stopniu ingeruje w pracę szkoły lub przedszkola, potencjalnie pozbawiając je podstaw finansowania działalności statutowej. W piśmiennictwie podkreśla się, że jeśli organ prowadzący nie zatwierdzi arkusza organizacji szkoły, co powinien uczynić do 29 maja danego roku, to oznacza, że szkoła nie ma podstaw finansowych i prawnych do funkcjonowania i nie jest możliwe, aby istniała i działała. Konieczne jest osiągnięcie kompromisowego porozumienia w sprawie arkusza organizacji szkoły, którego wymaga interes obu zainteresowanych stron. Dyrektor szkoły i organ prowadzący muszą wynegocjować warunki umożliwiające zatwierdzenie arkusza organizacji szkoły, a jeżeli nie osiągną kompromisu – może nastąpić ingerencja właściwego kuratora oświaty².

W praktyce zdarza się, że dyrektor, który nie uwzględnia zaleceń organu prowadzącego dotyczących arkusza organizacji szkoły, odwoływany jest ze stanowiska bez wypowiedzenia, w trybie art. 66 ust. 1 pkt 2 PrOśw. W orzecznictwie wskazuje się jednak, że tryb ten nie służy usunięciu z funkcji dyrektora szkoły, który wyraża odmienne niż organ prowadzący stanowisko w kwestii koncepcji organizacji i działania szkoły (zob. wyr. WSA w Poznaniu z 25.11.2021 r., IV SA/Po 660/21, Legalis i wyr. WSA w Krakowie z 16.4.2024 r., III SA/Kr 1865/23, Legalis). Z przepisów PrOśw nie wynika, aby w ramach wykonywania nadzoru nad działalnością w zakresie spraw finansowych i administracyjnych organ prowadzący szkołę był upoważniony do wskazywania sposobu wypełniania arkusza organizacji czy też zatrudniania i zwalniania pracowników szkoły. Stosownie do treści art. 57 ust. 1 PrOśw organ prowadzący publiczną jednostkę oświatową sprawuje nadzór nad jej działalnością w zakresie spraw finansowych i administracyjnych. Przepis art. 58 zd. 1 PrOśw stanowi, że 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 PrOśw. Zgodnie zaś z treścią art. 68 ust. 5 PrOśw dyrektor jest kierownikiem zakładu pracy dla zatrudnionych w jednostce nauczycieli i pracowników niebędących nauczycielami. Dyrektor w szczególności decyduje w sprawach zatrudniania i zwalniania nauczycieli oraz innych pracowników publicznej jednostki oświatowej.

Konieczne jest zatem wypracowanie porozumienia między dyrektorem, który tworzy arkusz organizacji i odpowiada za dydaktyczny i wychowawczy poziom szkoły, a także za zapewnienie w miarę możliwości odpowiednich warunków organizacyjnych do realizacji zadań dydaktycznych i opiekuńczo-wychowawczych oraz zapewnienie bezpieczeństwa uczniom i nauczycielom w czasie zajęć, a organem prowadzącym, który arkusz zatwierdza. Warto zaznaczyć, że bez zatwierdzonego arkusza organizacji jednostka oświatowa w zasadzie nie może prowadzić działalności, a więc sytuacja, w której nie dochodzi do porozumienia, grozi paraliżem danej jednostki. W takim wypadku organ nadzoru pe-

²A. Olszewski, (w:) A. Olszewski, M. Pilich, Prawo oświatowe. Komentarz, red. M. Pilich, Warszawa 2022, komentarz do art. 110.

dagogicznego może zastosować procedurę z art. 56 ust. 1 PrOśw. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli szkoła lub placówka albo organ prowadzący prowadzi działalność z naruszeniem przepisów PrOśw lub OświatU albo rozporządzeń wydanych na ich podstawie, organ sprawujący nadzór pedagogiczny może polecić, w drodze decyzji, usunięcie uchybień w wyznaczonym terminie. Tryb dalszego postępowania uzależniony jest od tego, która strona narusza przepisy – czy dyrektor, który przygotował niezgodny z prawem arkusz organizacji, czy organ prowadzący, który odmawia zatwierdzenia zgodnego z prawem arkusza. W pierwszym przypadku, na podstawie art. 56 ust. 3 PrOśw, jeżeli dyrektor szkoły lub placówki nie usunie w wyznaczonym terminie uchybień, organ sprawujący nadzór pedagogiczny występuje do organu prowadzącego szkołę lub placówkę z wnioskiem o odwołanie dyrektora szkoły lub placówki z końcem albo w czasie roku szkolnego – bez wypowiedzenia. Wniosek złożony w tej sprawie przez organ sprawujący nadzór pedagogiczny jest wiążący dla organu prowadzącego szkołę lub placówkę. Skutkiem jest więc w tym wypadku odwołanie dyrektora, ale nie na podstawie art. 66 ust. 1 pkt 2 PrOśw, lecz na podstawie art. 66 ust. 1 pkt 1 lit. c PrOśw (chodzi o złożenie przez organ sprawujący nadzór pedagogiczny wniosku, o którym mowa w opisanym wyżej art. 56 ust. 3 PrOśw). Jeżeli to organ prowadzący odmawia zatwierdzenia zgodnego z przepisami arkusza organizacji i nie usunie uchybień, organ sprawujący nadzór pedagogiczny zawiadamia o tym fakcie wojewodę sprawującego nadzór nad działalnością JST (art. 56 ust. 6 PrOśw). Czynności organu prowadzącego związane z zatwierdzaniem arkusza organizacji nie podlegają rozstrzygnięciom nadzorczym wojewody. W literaturze wskazuje się, że możliwe jest w tym wypadku podjęcie innych działań³. W pierwszej kolejności wojewoda może wystąpić do jednostki samorządu z żądaniem informacji oraz danych dotyczących organizacji i funkcjonowania gminy (art. 88 SamGminU, art. 77a SamPowiatU, art. 80 SamWojU). Nie jest to jednak środek o charakterze władczym, a jedynie informacyjnym. Ponadto, w stosunku do jednoosobowego organu wykonawczego w gminie może być zastosowany środek nadzorczy z art. 96 ust. 2 SamGminU. Zgodnie z tym przepisem w razie powtarzającego się naruszenia Konst lub ustaw przez wójta (w tym również PrOśw), wojewoda wzywa wójta do zaprzestania naruszeń, a jeżeli wezwanie to nie odnosi skutku – występuje z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o jego odwołanie. W przypadku odwołania wójta Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wyznacza osobę, która do czasu wyboru wójta pełni jego funkcję.

W praktyce częstą przyczyną konfliktów w trakcie zatwierdzania arkusza organizacji jest kwestia organizacji szkoły. Zdarza się, że organ prowadzący w istocie zmierza w kierunku likwidacji szkoły, nie wyrażając zgody np. na utworzenie pierwszej klasy. Zgodnie z art. 39 ust. 5 PrOśw to rada gminy, z uwzględnieniem art. 39 ust. 1 i 2, ustala plan sieci publicznych szkół podstawowych prowadzonych przez gminę, a także określa granice obwodów publicznych szkół podstawowych. Organ prowadzący zatwierdzający arkusz organizacji nie jest więc uprawniony do ingerowania w kompetencje rady gminy. Rada gminy, podejmując uchwałę o sieci szkół, o której mowa w art. 39 ust. 5 PrOśw, dąży do tego, aby szkoły podstawowe były szkołami o pełnej strukturze organizacyjnej,

³ M. Pilich, (w:) A. Olszewski, M. Pilich, *Prawo oświatowe. Komentarz*, red. M. Pilich, Warszawa 2022, komentarz do art. 56.

funkcjonującymi w jednym budynku lub jego bliskiej lokalizacji (art. 39 ust. 6 PrOśw). Wójt (burmistrz, prezydent miasta) ma obowiązek uwzględnienia tych założeń podczas zatwierdzenia arkusza organizacji szkoły. Nieprawidłowe jest więc wprowadzanie zmian w tym zakresie przez organ wykonawczy JST poprzez zatwierdzenie arkusza organizacji. Powyższe oznacza, że arkusz organizacji nie jest dokumentem, na podstawie którego mogą być wprowadzane zmiany organizacyjne szkoły. W konsekwencji, nawet jeśli w arkuszu organizacji nie będą przewidziane zajęcia w świetlicy czy oddziale przedszkolnym z uwagi na brak chętnych, nie oznacza to, że został zlikwidowany oddział przedszkolny czy świetlica. Zmiany takie mogą być dokonywane na podstawie art. 89 PrOśw, w trybie określonym tym przepisem. Oznacza to, że o tych zmianach organ prowadzący jest obowiązany zawiadomić na co najmniej 6 miesięcy przed terminem likwidacji:

- 1) rodziców uczniów,
- 2) w przypadku uczniów pełnoletnich – tych uczniów,
- 3) właściwego kuratora oświaty oraz
- 4) organ wykonawczy JST właściwej do prowadzenia szkół danego typu.

4. Wprowadzanie zmian do arkusza

Zatwierdzany do 29 maja arkusz organizacji jest najczęściej tylko projektem organizacji szkoły w kolejnym roku szkolnym. Ostatecznego kształtu nabiera dopiero w ramach kolejnych aktualizacji, nazywanych aneksami do arkusza organizacji. Tryb wprowadzania tych zmian uzależniony jest od okresu, w którym są dokonywane.

4.1. Terminy wprowadzania zmian

Na podstawie § 17 ust. 11 OrgSzkółPrzedszkR, w przypadku wprowadzenia zmian do zatwierdzonego arkusza organizacji szkoły lub przedszkola do 30 września:

- 1) opinie, o których mowa w § 17 ust. 7 i 9 OrgSzkółPrzedszkR, są wydawane w terminie 4 dni roboczych od dnia otrzymania zmian;
- 2) organ prowadzący szkołę lub przedszkole zatwierdza zmiany w terminie 7 dni roboczych od dnia ich otrzymania.

Oznacza to, że tylko zmiany dokonywane w arkuszu organizacji do 30 września wymagają zasięgnięcia opinii związków zawodowych i organu nadzoru pedagogicznego, przy czym termin na przedstawienie opinii jest w tym wypadku skrócony do 4 dni roboczych. Sama procedura natomiast jest analogiczna. W pierwszej kolejności dyrektor przekazuje aneks do arkusza związkom zawodowym, a następnie zaopiniowany aneks – organowi prowadzącemu. Organ ten przekazuje go do kuratora oświaty i po uzyskaniu opinii – zatwierdza. Warto zaznaczyć, że organ prowadzący ma 7 dni roboczych na zatwierdzenie zmian w arkuszu organizacji, a w okresie tym mieści się również termin na zasięgnięcie opinii nadzoru pedagogicznego (4 dni robocze). W celu zachowania tych terminów organ prowadzący powinien niezwłocznie po otrzymaniu aneksu przekazać go do zaopiniowania kuratorowi oświaty (organ nadzoru pedagogicznego).

W praktyce wątpliwości budzi termin sporządzenia pierwszego aneksu do arkusza organizacji szkoły. Przepisy nie narzucają takiego terminu. Określony jest jedynie termin zatwierdzenia samego arkusza: musi to nastąpić najpóźniej 29 maja danego roku. Na podstawie zatwierdzonego arkusza organizacji dyrektor szkoły, z uwzględnieniem zasad ochrony zdrowia i higieny pracy, ustala tygodniowy rozkład zajęć określający organizację zajęć edukacyjnych (art. 110 ust. 4 PrOśw). Jedną z informacji, które zawiera arkusz organizacji szkoły, jest liczba nauczycieli ogółem, w tym nauczycieli zajmujących stanowiska kierownicze, a także imię, nazwisko, stopień awansu zawodowego i kwalifikacje poszczególnych nauczycieli oraz rodzaj prowadzonych przez nich zajęć i liczba godzin tych zajęć (§ 17 ust. 1 pkt 1 i 2, ust. 3 pkt 1 i 2, ust. 5 pkt 1 i 2 OrgSzkółPrzedszkR). Część nauczycieli zatrudnianych jest w szkołach od 1 września i w związku z tym pojawia się wątpliwość, czy dyrektor może zatrudnić nauczyciela przed zatwierdzeniem takiej zmiany w arkuszu organizacji przez organ prowadzący. Zgodnie z art. 68 ust. 5 pkt 1 PrOśw, dyrektor jest kierownikiem zakładu pracy dla zatrudnionych w szkole lub placówce nauczycieli i pracowników niebędących nauczycielami. Dyrektor w szczególności decyduje w sprawach zatrudniania i zwalniania nauczycieli oraz innych pracowników szkoły lub placówki. Jeżeli w zatwierdzonym arkuszu organizacji dyrektor ma nieobsadzone godziny lub pojawi się konieczność zastąpienia nauczyciela wyszczególnionego w arkuszu, dyrektor ma prawo zatrudnić nauczyciela na to wolne stanowisko. Ujmuje więc zatrudnionych nauczycieli w aneksie do arkusza organizacji, który następnie zatwierdza organ prowadzący szkołę. Organ ten nie ma podstaw, aby odmówić zatwierdzenia arkusza, jeżeli zatrudnienie nauczyciela nastąpiło zgodnie z przepisami. Gdyby jednak dyrektor zatrudnił nauczyciela z naruszeniem przepisów, np. o kwalifikacjach, bez zgody kuratora oświaty, to taka sytuacja mogłaby stanowić podstawę do odmowy zatwierdzenia arkusza i zobowiązania dyrektora do rozwiązania stosunku pracy z nieprawidłowo zatrudnionym nauczycielem. Warto również zaznaczyć, że dyrektor nie może zatrudnić nauczyciela, jeśli nie ma dla niego godzin w zatwierdzonym arkuszu organizacji. Oznacza to, że aby zatrudnić nauczyciela, należy najpierw sporządzić aneks do arkusza wskazujący na wakat, a dopiero po jego zatwierdzeniu możliwe będzie nawiązanie stosunku pracy z nauczycielem.

4.2. Informacje o nauczycielach zatrudnionych na czas określony

Inną sytuacją, która w praktyce budzi wątpliwości, jest kwestia ujmowania w arkuszu organizacji nauczycieli zatrudnionych na czas określony, których umowy kończą się po 29 maja, czyli po zatwierdzeniu arkusza. Na podstawie art. 110 ust. 1 PrOśw, arkusz organizacji szkoły i przedszkola określa szczegółową organizację nauczania, wychowania i opieki w danym roku szkolnym. Rok szkolny we wszystkich szkołach i placówkach rozpoczyna się 1 września każdego roku, a kończy – 31 sierpnia następnego roku (art. 94 PrOśw). Do 29 maja zatwierdzany jest więc arkusz organizacji szkoły na następny rok szkolny, który rozpoczyna się 1 września. Arkusz organizacji zawierać ma dane dotyczące liczby nauczycieli, a zatem osób pozostających w stosunku pracy. Godziny zajęć realizowane przez nauczycieli zatrudnionych na czas określony należy wstawić w rubrykę wa-

kat, a dopiero w aneksie do arkusza wykazać nauczycieli, z którymi zostanie nawiązany stosunek pracy w nowym roku szkolnym.

4.3. Stanowiska kierownicze

Elementem arkusza organizacji jest m.in. liczba nauczycieli zajmujących stanowiska kierownicze. Zgodnie z art. 97 PrOśw w szkole, która liczy co najmniej 12 oddziałów, tworzy się stanowisko wicedyrektora. Dyrektor szkoły, za zgodą organu prowadzącego szkołę, może tworzyć dodatkowe stanowiska wicedyrektorów lub inne stanowiska kierownicze. Jeżeli więc liczba oddziałów spadnie poniżej 12, stanowisko wicedyrektora nie będzie już obligatoryjne. Organ prowadzący może ponadto wycofać zgodę na dodatkowe stanowiska wicedyrektorów lub inne stanowiska kierownicze. Jeżeli organ prowadzący zatwierdza arkusz organizacji zawierający informację o określonej liczbie stanowisk kierowniczych, to można uznać to za jednoczesną zgodę na ich utworzenie (zob. uzasadnienie wyr. WSA w Białymstoku z 14.2.2023 r., II SA/Bk 863/22, Legalis). Jeżeli natomiast organ prowadzący odmówi zatwierdzenia arkusza organizacji ze względu na zbyt dużą liczbę stanowisk kierowniczych, to dyrektor będzie musiał dokonać stosownych zmian w tym arkuszu bądź w aneksie do arkusza. Przepisy nie przewidują natomiast warunkowego zatwierdzenia arkusza organizacji szkoły, kiedy organ prowadzący zamieszcza adnotację, że zatwierdza arkusz pod warunkiem likwidacji stanowiska kierowniczego. Zatwierdzenie arkusza lub zmian w arkuszu jest czynnością bezwarunkową. Organ może zatwierdzić arkusz albo odmówić jego zatwierdzenia. W tym drugim wypadku powinien uzasadnić dyrektorowi motyw swojej decyzji, aby mógł on dokonać stosownych poprawek. Należy jednak jeszcze raz podkreślić, że wyłączną przyczyną odmowy zatwierdzenia arkusza organizacji lub zmian do arkusza może być naruszenie przepisów przez dyrektora. Arkusz organizacji nie może być elementem polityki kadrowej, a organ prowadzący nie może za pomocą prawa do jego zatwierdzenia wpływać na personalne decyzje kadrowe dyrektora.

4.4. Zmiany wynikające z uchwał organu prowadzącego

Zmiany w arkuszu organizacji mogą być również wynikiem zdarzeń o charakterze prawnym. Organ prowadzący może przykładowo zmienić uchwałę w sprawie tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć, wydawaną na podstawie art. 42 ust. 7 pkt 3 KartaNauczU. Jeżeli w momencie opracowywania arkusza organizacji zmiany uchwały jeszcze nie obowiązują, to nie ma podstaw, aby ustalenia arkusza opierały się na zasadach, które nie stanowią obowiązujących norm. Akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych, wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi dłuższy termin (art. 4 ust. 1 AktyNormU). Dopiero po wejściu w życie uchwały może być dokonana zmiana w arkuszu organizacji szkoły.

Każda zmiana informacji zamieszczonych w arkuszu organizacji wymaga zatem aneksowania arkusza i zatwierdzenia tych zmian przez organ prowadzący. Jeżeli zmiany dokonywane są do 30 września, konieczne jest również zasięgnięcie opinii związków zawodowych i organu nadzoru pedagogicznego. W myśl natomiast § 17 ust. 12

[Przejdź do księgarni →](#)

ksiegarnia.beck.pl