

Procedurę przygotowywania arkuszy organizacji reguluje art. 110 ustawy – Prawo oświatowe (dalej: u.p.o.) oraz §17 ust. 7 i nast. rozporządzenia MEN z dnia 28 lutego 2019 r. w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli (dalej: r.s.o.).

Jak wynika z powołanych przepisów na organie prowadzącym spoczywają w tej procedurze dwa obowiązki. Po pierwsze przekazania projektu arkusza organizacji do zaopiniowania przez organ nadzoru pedagogicznego. Po drugie – co stanowi istotę niniejszej opinii – zatwierdzenie arkusza organizacji.

Rozpoczynając rozważania nad zagadnieniem zatwierdzania arkusza, w pierwszej kolejności należy wskazać, że sporządzenie arkuszy organizacji spoczywa na dyrektorach szkół. Próby władczego wkraczania w tę kompetencję dyrektorów przez organy prowadzące są dyskwalifikowane w orzecznictwie, np. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 czerwca 2017 r. I OSK 2828/16 (www.orzeczenia.nsa.gov.pl) gdzie Sąd uznał za nieważny dokument pn. „Wytyczne do sporządzania projektów arkuszy organizacyjnych”. Sąd odmówił temu dokumentowi waloru jedynie niewiążących wskazówek (w wytycznych używano wyrażień: "ustala się", "organizacja szkoły powinna", "należy utworzyć", "zatrudnia się", "przyjmuje się", "liczba godzin nie może być większa"). Jak zauważył NSA: *„Wytyczne z definicji wyrażają wezwanie do określonego postępowania, zgodnego z zapatrywaniem w tym przedmiocie tego podmiotu, który te wytyczne formułuje. W sytuacji, w której adresatem wytycznych (...) są - jak w sprawie niniejszej - instytucje mu podległe, nie sposób mówić o zajęciu w tym zakresie przez organ niewiążącego stanowiska. Jest to w istocie ewidentne wywarcie nacisku na "zależne" jednostki i udzielanie im wytycznych co do określonego sposobu postępowania.”* Podobnie wypowiedział się także np. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z 11 stycznia 2018 r. (III SA/KR 882/17) oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z 14 lutego 2017 r. (II SA/Bd 1156/16) – uznające za naruszenie prawa nałożenie na dyrektorów obowiązku kierowania się założeniami prawo-organizacyjnymi do sporządzania arkuszy organizacyjnych wydanymi przez organ prowadzący.

Jak jednak wynika z powołanych orzeczeń Sądy wskazują na brak podstawy prawnej do przyjmowania dokumentów ingerujących w sporządzanie arkuszy. Nie oznacza to jednak wykluczenia możliwości jakiegokolwiek wyrażenia swojego zdania przez organ prowadzący już na pierwszym etapie, kiedy dokument jest przygotowywany przez dyrektora. Należy bowiem podkreślić, że to organ prowadzący, który zakłada szkołę i finansuje jej funkcjonowanie, odpowiada za jej działalność oraz wykonuje zadania przewidziane przepisami prawa. Dodatkowo zgodnie z zapisem art. 44 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny w granicach kwot ustalonych przez organ prowadzący, dlatego też plan finansowy szkoły na który bezpośredni wpływ ma także arkusz organizacyjny to najczęściej kompromis między potrzebami szkoły, a możliwościami finansowymi organu prowadzącego. Aby osiągnąć ten kompromis konieczne jest osiągnięcie porozumienia, którego wymaga interes obu zainteresowanych stron.

Sprawne funkcjonowanie oświaty powinno opierać się więc na współdziałaniu dyrektorów z organami prowadzącymi, dlatego oba podmioty na każdym etapie współpracy powinny informować się o swoim zdaniu i mieć możliwość wyrażenia swojego stanowiska w stosunku do organizacji konkretnej jednostki.

Wzajemne przedstawienie stanowisk na etapie przystąpienia do sporządzania arkusza może przyczynić się do usprawnienia procesu zatwierdzania arkusza organizacyjnego przez organ prowadzący. Rozmowy na linii organ prowadzący – dyrektor konkretnej jednostki o sprawach dotyczących tej jednostki powinny stać się dobrą praktyką wzajemnej współpracy.

Pozycja organu prowadzącego w procedurze przyjmowania arkusza organizacyjnego

Kategoria: Edukacja, Kultura i Sport

Opublikowano: sobota, 27, czerwiec 2020 14:41

Katarzyna Liszka-Michałka

Odśloni: 1329

Sporządzony arkusz podlega opiniowaniu przez zakładowe organizacje związkowe oraz organ nadzoru pedagogicznego. Na ostatnim etapie trafia on do organu prowadzącego. Umieszczenie tego podmiotu na końcu, wskazuje w mojej ocenie na podstawową rolę organu prowadzącego w całej procedurze. Zatwierdzenie przez organ prowadzący ma być bowiem wyrazem akceptacji lub braku takiej akceptacji, dla dokumentu wypracowanego przez pozostałe podmioty.

Zgodnie z art. 110 ust. 3 u.p.o. oraz §17 ust. 9 r.s.o. organ prowadzący „zatwierdza” arkusz. Kompetencji organu prowadzącego nie można sprowadzać jedynie do zaakceptowania arkusza przygotowanego przez dyrektora, ponieważ wówczas byłaby to kompetencja „martwa”, a umieszczenie organu prowadzącego w samej procedurze oznacza, że jest on podmiotem, który także ma wpływ na ostateczny kształt wypracowanego dokumentu. Interpretacja powołanych przepisów wskazuje, że skoro organ prowadzący „zatwierdza” arkusz, to w sytuacji wątpliwości co do jego treści może także „odmówić jego zatwierdzenia” lub „nie zatwierdzić” go. Kierunku takiego nie neguje także judykatura. W stanie faktycznym sprawy rozpatrywanej przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie z 27 września 2018 r. (VIII SA/Wa 277/18) strona skarżąca kwestionowała m.in. możliwość „nie zatwierdzenia” arkusza jako sprzeczną z obowiązującymi przepisami prawa, które nie przewidują możliwości nie zatwierdzenia arkusza organizacyjnego szkoły (sprawa opierała się na poprzednim stanie prawnym, jednak w zakresie zatwierdzania arkuszy przez organ prowadzący przepisy zostały niezmienione). Sąd co prawda uznał że zarządzenie organu prowadzącego odmawiające zatwierdzenia arkusza organizacyjnego w tej konkretnej sprawie jest niezgodne z prawem ale w zakresie podstaw takiego rozstrzygnięcia powołał się na zupełnie inne przepisy, nie dzieląc tym samym opinii, że organ prowadzący nie dysponuje kompetencją do „nie zatwierdzenia” arkusza.

To więc od decyzji organu prowadzącego uzależnione jest, czy szkoła będzie dysponowała dokumentem, który jest podstawą wypełniania funkcji edukacyjnej (w arkuszu ustala się bowiem tygodniowy rozkład zajęć edukacyjnych). Szkoła nie może działać legalnie bez takiego arkusza organizacji, więc założenie występowania sytuacji działania szkoły bez prawem przewidzianych podstaw jest niedopuszczalne. O tym argumentie powinien pamiętać przede wszystkim dyrektor szkoły jako podmiot, który kieruje jej działalnością i jest kierownikiem zakładu pracy dla zatrudnionych w szkole lub placówce nauczycieli i pracowników niebędących nauczycielami (art. 68 u.p.o.). Przede wszystkim więc w interesie dyrektora szkoły jest zapewnienie prowadzonej przez siebie placówce podstaw prawnych funkcjonowania.

Z powyższego jednoznacznie wynika, że owe zatwierdzenie arkusza organizacyjnego przez organ prowadzący w rzeczywistości powinno nastąpić po uzgodnieniu stanowisk pomiędzy dyrektorem szkoły a organem prowadzącym. Będzie to miało miejsce szczególnie w sytuacji kiedy organ prowadzący nie widzi pierwotnie możliwości do zatwierdzenia arkusza. Obie strony powinny prowadzić takie działania, które będą jednak zmierzały do zatwierdzenia. Nie można bowiem wykluczyć odwołania dyrektora, jeżeli wbrew stanowisku organu prowadzącego nie jest on skłonny dokonać zmian w projekcie arkusza, niezbędnych z punktu widzenia przepisów prawa, w tym i lokalnego (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 5 kwietnia 2018 r., IV SA/GI 38/18). W swym wyroku sąd administracyjny w Gliwicach wskazał także, że tego rodzaju działania organu prowadzącego zmierzające do ukształtowania treści arkusza zgodnie z wymogami prawa, nie stanowią oczywiście nieuprawnionej nadmiernej ingerencji w kompetencje dyrektora szkoły. Nie można także uznać za zbyt dużą ingerencję kształtowana treści arkusza zgodnie z przyjętą lokalnie polityką oświatową.

Terminy przyjęte w procedurze zatwierdzania arkuszy organizacyjnych a także brak wyjścia „awaryjnego” (jak ma to miejsce np. w stosunku do konkursu na stanowisko dyrektora, gdzie wprost

Pozycja organu prowadzącego w procedurze przyjmowania arkusza organizacyjnego

Kategoria: Edukacja, Kultura i Sport

Opublikowano: sobota, 27, czerwiec 2020 14:41

Katarzyna Liszka-Michałka

Odsłony: 1329

przewidziano możliwość unieważnienia konkursu) wskazują także na konieczność współdziałania dyrektora szkoły i organu prowadzącego. Ten argument potwierdza wątpliwość wyrażoną na wstępie co do wykluczenia przez Sady możliwości wydawania przez organy prowadzące wytycznych do sporządzania arkuszy. Tylko współdziałanie na każdym etapie owej procedury jest gwarancją korzystnego dla obu stron rozstrzygnięcia.

Podsumowując, organ prowadzący może:

1. zatwierdzić arkusz;
2. nie zatwierdzić arkusza i poinformować o przyczynach swojej decyzji – w tej sytuacji dyrektor szkoły musi natychmiast podjąć działania związane z ustaleniem powodów decyzji organu oraz podjąć negocjacje w celu wypracowania porozumienia prowadzącego do zatwierdzenia. Nie znajduje w tym przypadku zastosowania §17 ust. 11 r.s.o., gdyż przepis ten odnosi się do wprowadzania zmian jedynie w już zatwierdzonym arkuszu.