

OPINIA W SPRAWIE WYTYCZNYCH ORGANÓW PROWADZĄCYCH DOTYCZĄCYCH ZMIAN W ARKUSZACH ORGANIZACYJNYCH I PRZYDZIAŁU GODZIN PONADWYMIAROWYCH

W okresie ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty organy prowadzące podejmują działania w kierunku dokonania zmian w obowiązujących arkuszach organizacyjnych szkół, a także zmian zasad przydzielania godzin ponadwymiarowych.

Organy prowadzące szkoły wydając wytyczne powołują się na treść art. 10 i art. 57 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1148 z późn.zm.) – dalej u.p.o., oraz § 6 ust. 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 20 marca 2020 r. *w sprawie szczególnych rozwiązań w okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19* (Dz.U. poz. 493) – dalej r.szcz.rozw.

W mojej opinii zarządzenia organu prowadzącego określające ww. materię nie posiadają delegacji ustawowej, a także wkraczają w kompetencje dyrektora szkoły.

Jeżeli więc takie zarządzenia organizacyjne zostaną wydane, będą one rażąco naruszały obowiązujące prawo. Organy władzy publicznej mogą działać wyłącznie na podstawie skonkretyzowanej normy prawnej i tylko w zakresie tejże normy. Wszelkie działanie wykraczające poza normę prawną, albo nieopierające się o normę prawną, jest naruszeniem prawa.

W związku z tym, jeżeli zarządzenie organizacyjne wejdzie do obiegu prawnego, powinno być ono przesłane do Wojewody w trybie nadzoru prawnego z wnioskiem o jego uchylenie.

Zakres normatywny art. 10 i art. 57 u.p.o. oraz § 6 ust. 2 r.szcz.rozw. został omówiony poniżej w punktach 1-3. kompetencyjny organu prowadzącego w odniesieniu do szkół został omówiony poniżej w punktach 4 i 5.

1. W treści art. 10 u.p.o. określono następujące zadania organu prowadzącego:

- zapewnienie warunków działania szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki;
- zapewnienie warunków umożliwiających stosowanie specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży objętych kształceniem specjalnym;
- wykonywanie remontów obiektów szkolnych oraz zadań inwestycyjnych w tym zakresie;
- zapewnienie obsługi administracyjnej, w tym prawnej, obsługi finansowej i obsługi organizacyjnej szkoły lub placówki;
- wyposażenie szkoły lub placówki w pomoce dydaktyczne i sprzęt niezbędny do pełnej realizacji programów nauczania, programów wychowawczo-profilaktycznych, przeprowadzania egzaminów oraz wykonywania innych zadań statutowych;
- wykonywanie czynności w sprawach z zakresu prawa pracy w stosunku do dyrektora szkoły lub placówki;
- przekazanie do szkół dla dzieci i młodzieży oraz placówek, informacji o podmiotach wykonujących działalność leczniczą udzielających świadczeń zdrowotnych w zakresie leczenia stomatologicznego dla dzieci i młodzieży, finansowanych ze środków publicznych.

W treści art. 57 ust. 1 i 2 u.p.o. organ prowadzący szkołę lub placówkę sprawuje nadzór nad jej działalnością w zakresie spraw finansowych i administracyjnych, w szczególności:

- prawidłowość dysponowania przyznanymi szkole lub placówce środkami budżetowymi oraz pozyskanymi przez szkołę lub placówkę środkami pochodzącymi z innych źródeł, a także gospodarowania mieniem;

- przestrzeganie obowiązujących przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy pracowników i uczniów;
- przestrzeganie przepisów dotyczących organizacji pracy szkoły i placówki.

Zakres kompetencyjny organu prowadzącego był przedmiotem wielu interpretacji sądowych i nadzorczych, i z całą pewnością należy stwierdzić, że w ramach ww. norm organ prowadzący nie ma prawa wydawać wytycznych dotyczących organizacji działania szkół, zakresu organizacji zajęć, zatrudniania, a także polityki kadrowej.

2. Zarządzenie powołuje się także na treść § 6 ust. 2 r.szcz.rozw. z którego wynika, że organ prowadzący wspomaga jednostki systemu oświaty w organizacji kształcenia z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość lub innego sposobu kształcenia.

„Wspomaga” - a więc „udziela pomocy”, „wspiera”, „ułatwia”, co wskazuje na pomocniczy, a nie władczy charakter kompetencji określonej w § 6 ust. 2 r.szcz.rozw. a nie jednostronnie i w sposób władczy zarządza organizacją kształcenia jednostki systemu oświaty w czasie ograniczonego funkcjonowania w okresie epidemii.

3. Takie zarządzenie organu prowadzącego narusza prawo poprzez przypisanie organowi prowadzącemu władczych kompetencji, które zgodnie z treścią § 1 r.szcz.rozw. zostały przekazane do kompetencji dyrektora danej jednostki systemu oświaty.

Zgodnie z treścią § 1 r.szcz.rozw. w okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 dyrektor jednostki systemu oświaty odpowiada za organizację realizacji zadań tej jednostki z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość lub innego sposobu realizacji tych zadań.

W ramach kompetencji określonych w § 1 r.szcz.rozw. dyrektor:

- przekazuje uczniom, rodzicom i nauczycielom informację o sposobie i trybie realizacji zadań tej jednostki w okresie czasowego ograniczenia jej funkcjonowania;
- koordynuje współpracę nauczycieli z uczniami lub rodzicami, uwzględniając potrzeby edukacyjne i możliwości psychofizyczne dzieci i uczniów, w tym dzieci i uczniów objętych kształceniem specjalnym, dzieci objętych wczesnym wspomaganiem rozwoju lub uczęszczających na zajęcia rewalidacyjno-wychowawcze;
- ustala, we współpracy z nauczycielami, tygodniowy zakres treści nauczania do zrealizowania w poszczególnych oddziałach klas (semestrów) oraz na zajęciach realizowanych w formach pozaszkolnych, uwzględniając w szczególności:
 - równomierne obciążenie uczniów w poszczególnych dniach tygodnia,
 - zróżnicowanie zajęć w każdym dniu,
 - możliwości psychofizyczne uczniów podejmowania intensywnego wysiłku umysłowego w ciągu dnia,
 - łączenie przemienne kształcenia z użyciem monitorów ekranowych i bez ich użycia,
 - ograniczenia wynikające ze specyfiki zajęć;
- ustala, we współpracy z nauczycielami, sposób monitorowania postępów uczniów oraz sposób weryfikacji wiedzy i umiejętności uczniów, w tym również informowania uczniów lub rodziców o postępach ucznia w nauce, a także uzyskanych przez niego ocenach;
- ustala warunki i sposób przeprowadzania egzaminu klasyfikacyjnego, egzaminu poprawkowego, egzaminu semestralnego i sprawdzianu wiadomości i umiejętności oraz warunki i sposób ustalania rocznej oceny klasyfikacyjnej zachowania w przypadku wniesienia zastrzeżenia do trybu ustalenia tej oceny, a także warunki i sposób zaliczania zajęć realizowanych w formach pozaszkolnych;
- ustala warunki, sposób oraz terminy przeprowadzania egzaminów dyplomowych w szkołach artystycznych, w których są przeprowadzane te egzaminy;
- ustala sposób dokumentowania realizacji zadań jednostki systemu oświaty;

- wskazuje, we współpracy z nauczycielami, źródła i materiały niezbędne do realizacji zajęć, w tym materiały w postaci elektronicznej, z których uczniowie lub rodzice mogą korzystać;
- zapewnia każdemu uczniowi lub rodzicom możliwość konsultacji z nauczycielem prowadzącym zajęcia oraz przekazuje im informację o formie i terminach tych konsultacji;
- ustala z nauczycielami potrzebę modyfikacji odpowiednio zestawu programów wychowania przedszkolnego i szkolnego zestawu programów nauczania.

Jednocześnie na podstawie § 7 ust. 2 r.szcz.rozw. dyrektor jednostki systemu oświaty ustala zasady zaliczania do wymiaru godzin poszczególnych zajęć realizowanych z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość lub innego sposobu kształcenia.

Zatem na tle ww. rozporządzenia wszystkie władcze kompetencje dotyczące organizacji zdalnego nauczania, wymiaru godzin, zakresu zajęć, i ich rozliczania, zostały przydzielone wyłącznie dyrektorowi szkoły. Organ prowadzący posiada jedynie kompetencje pomocnicze i wspierające.

4. Organ prowadzący szkołę lub placówkę oświatową nie ma kompetencji normatywnych, umożliwiających mu kreowanie polityki kadrowej przez dyrektora szkoły lub placówki. Wynika to z systemu kompetencji nadzorczych przypisanych organowi prowadzącemu w ustawie Prawo oświatowe.

Zgodnie z treścią art. 58. u.p.o. organ prowadzący szkołę lub placówkę może ingerować w działalność szkoły lub placówki wyłącznie w zakresie i na zasadach określonych w ustawie. Zakres kompetencji nadzorczych organu prowadzącego został określony w treści art. 57 u.p.o. i ogranicza się on wyłącznie do spraw administracyjnych i finansowych.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 19 lutego 2002 r., sygn. akt II SA 3053/01 (LEX nr 82679) brak jest podstaw prawnych do uznania organu samorządu terytorialnego za organ zarządzający szkołą w rozumieniu art. 3(1) ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1040 z późn.zm.). Tak więc organ taki nie może przypisywać sobie kompetencji pracodawcy wobec nauczycieli.

W związku z tym, że organy samorządu terytorialnego nie wykonują w stosunku do nauczycieli funkcji pracodawcy, ich zwierzchnictwo służbowe musi się sprowadzać tylko do tej kategorii spraw, które wprost wynikają z ustawy. Układ stosunków i zależności dyrektora szkoły ogranicza kompetencje organu prowadzącego szkołę jedynie do nadzoru nad jego działalnością w zakresie spraw finansowych i administracyjnych (podobnie: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 19.02.2002 r., II SA 3053/01, LEX nr 82679).

Zakres nadzoru finansowego i administracyjnego, o którym mowa w art. 57 u.p.o., nie obejmuje wyrażania zgody na dokonywanie przez dyrektora szkoły czynności w sprawach z zakresu prawa pracy, ani wytycznych dotyczących zasad zatrudniania pracowników szkoły.

Dyrektor szkoły działa w zakresie prawa pracy jako pracodawca, a w związku z tym żaden organ samorządu terytorialnego nie może wkraczać w stosunki pomiędzy pracodawcą a pracownikiem danej jednostki (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 11 marca 2009 r., I OSK 1528/08, LEX nr 595187).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 18 marca 2014 r., II SA/Sz 1233/13 (LEX nr 1474242) stwierdził, że nadzór finansowy i organizacyjny, o jakim stanowią powołane przepisy, w żadnym wypadku nie może obejmować ingerencji w uprawnienia dyrektora szkoły, jako pracodawcy, który kieruje działalnością szkoły lub placówki oraz reprezentuje ją na zewnątrz, będąc kierownikiem zakładu pracy dla zatrudnionych w szkole lub placówce nauczycieli lub pracowników niebędących nauczycielami, decydując m.in. w sprawach zatrudniania i zwalniania.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 10 lipca 2014 r., II SA/Rz 469/14 (LEX nr 1502464) stwierdził wprost, że ustalanie wytycznych w zakresie organizacji pracy szkół i placówek oświatowych należy do kompetencji dyrektora szkoły lub placówki. Możliwość ingerencji organu prowadzącego w tym zakresie nie znajduje wsparcia w obowiązujących przepisach.

W związku z powyższym uznać należy, że sposób przydzielania nauczycielom zajęć w związku z ich zatrudnieniem w szkole jest wyłączną kompetencją dyrektora szkoły. Ta sama zasada dotyczy przydzielania nauczycielom pracy w godzinach ponadwymiarowych, jak również zwalniania ich z tego obowiązku.

5. Kompetencje organu prowadzącego odnośnie organizacji pracy szkoły ogniskują się na zatwierdzeniu arkusza organizacyjnego szkoły.

W myśl art. 110 ust. 1, ust. 2 i ust. 5 u.p.o. arkusz organizacji szkoły określa szczegółową organizację nauczania, wychowania i opieki w danym roku szkolnym. Arkusz organizacji szkoły i przedszkola zatwierdza organ prowadzący, po zasięgnięciu opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny, także w przypadku wprowadzenia zmian do dnia 30 września.

Zgodnie z treścią § 17 ust. 7 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 lutego 2019 r. w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli (Dz.U.2019.502) – dalej r.o.p.sz.p., dyrektor szkoły przekazuje arkusz organizacji szkoły w terminie do dnia 21 kwietnia danego roku organowi prowadzącemu szkołę lub przedszkole.

Na podstawie § 17 ust. 9 r.o.p.sz.p. organ prowadzący szkołę lub przedszkole, po uzyskaniu opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny, zatwierdza arkusz organizacji szkoły w terminie do dnia 29 maja danego roku.

Zgodnie z treścią § 17 ust. 12 r.o.p.sz.p. w przypadku wprowadzenia zmian do zatwierdzonego arkusza organizacji szkoły lub przedszkola do dnia 30 września organ prowadzący szkołę lub przedszkole zatwierdza zmiany, nie później niż w terminie 7 dni roboczych od dnia ich otrzymania.

Tak więc zmiany w arkuszu organizacyjnym szkoły mogą być zatwierdzone przez organ prowadzący w trybie wskazanym w treści § 17 ust. 12 r.o.p.sz.p., a więc w przypadku zmian w organizacji występujących do 30 września, organ prowadzący zatwierdza najpóźniej w terminie 7 dni roboczych od dnia ich otrzymania.

Przepisy szczególnych rozporządzeń Ministra Edukacji Narodowej dotyczących funkcjonowania jednostek systemu oświaty w okresie epidemii, nie dokonują zmian w treści r.o.p.sz.p. W chwili obecnej szkoły działają w oparciu o zatwierdzone przez organ prowadzący arkusze organizacyjne i arkusze te nie mogą już podlegać zmianie.

6. Przydziału godzin ponadwymiarowych, jak i zwolnienia z obowiązku ich realizacji, dokonują właściwe organy szkoły – a więc dyrektor szkoły, który wykonuje czynności z zakresu prawa pracy. Te decyzje należą do sfery organizacyjnej pracodawcy i pracodawca w tym zakresie posiada swobodę decyzji. Dyrektor szkoły jest osobą reprezentującą szkołę, kierownikiem zakładu pracy, a więc osobą podejmującą czynności z zakresu prawa pracy na podstawie art. 3¹ § 1 k.p.

Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 12 maja 2004 r., I PK 454/03 (OSNP 2005/3/32, LEX nr 141826) dokonał analizy kwestii przydziału godzin ponadwymiarowych, o których mowa w art. 35 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 2215 z późn. zm.) – dalej KN, jak i zwolnienia z obowiązku ich świadczenia.

Na podstawie § 7 ust. 1 r.szcz.rozw. zajęcia realizowane z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość lub innego sposobu kształcenia nauczyciel realizuje w ramach obowiązującego go przed dniem wejścia w życie rozporządzenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych, prowadzonych bezpośrednio z uczniami albo na ich rzecz, a w przypadku godzin zajęć realizowanych powyżej tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych lub opiekuńczych - w ramach godzin nadwymiarowych, o których mowa w art. 35 KN.

Dyrektor jednostki systemu oświaty ustala zasady zaliczania do wymiaru godzin poszczególnych zajęć realizowanych z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość lub innego sposobu kształcenia (§ 7 ust. 2 r.szcz.rozw.).

Tak więc zasady zaliczania do wymiaru godzin poszczególnych zajęć realizowanych z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość lub innego sposobu kształcenia, ustala dyrektor szkoły. Rozporządzenie nie określa żadnych wskazówek normatywnych odnośnie sposobu zasad zaliczania do wymiaru godzin poszczególnych zajęć realizowanych z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość lub innego sposobu kształcenia,, zatem uznać należy, że wprowadza w tej kwestii praktycznie całkowitą swobodę decyzyjną po stronie dyrektora szkoły i organu prowadzącego szkołę.

Zatem wynagrodzenie z tytułu pracy w godzinach nadwymiarowych powinno zostać wypłacone, jeżeli z tygodniowego rozliczenia wykonanych prac, ustalonego przez dyrektora szkoły, wynikać będzie, że nauczyciel wykonywał pracę w wymiarze przekraczającym tygodniowy obowiązkowy wymiar zajęć.

Sporządził: Krzysztof Lisowski