

## **Niedopuszczalność prawna określania zasad organizacyjnych pracy szkoły na podstawie aktów władczego organu prowadzącego.**

W ostatnim czasie organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego zaczęły wydawać w imieniu organów prowadzących akty normatywne regulujące kwestie organizacji pracy szkół, liczebności oddziałów, jak i sposobu zatrudniania nauczycieli. Należy podkreślić, że tego typu akty prawa, wydawane w formie zarządzeń bądź uchwał zarządu gminy lub powiatu, nie mają podstawy prawnej. Należy je więc traktować jako bezprawne i nieważne z mocy prawa.

### **1. Brak podstawy prawnej – przekroczenie ustawowych kompetencji.**

Na gruncie prawa oświatowego zakres kompetencyjny organów prowadzących szkoły, będących organami jednostek samorządu terytorialnego, został w sposób enumeratywny wymieniony w treści art. 5c ustawy z dnia 7 września 1991 r. *o systemie oświaty* (tekst jedn.: Dz.U. z 2004 r. Nr 256 poz. 2572 ze zm.) – dalej u.s.o. W zakresie tej kompetencji organy wykonawcze j.s.t. (zarząd gminy, powiatu) powołują się na normę art. 5 ust. 7 pkt 1 u.s.o. Na tej podstawie organ prowadzący szkołę lub placówkę odpowiada za jej działalność m.in. w zakresie zapewnienia warunków działania szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki (art. 5 ust. 7 pkt 1 u.s.o.).

Jednakże z uzasadnienia wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 lipca 2008 r. (I OSK 235/08, LEX nr 490104) wynika, że stosowanie **art. 5 ust. 7 u.s.o. należy połączyć z normą art. 34a u.s.o.**, określającą zakres nadzoru nad działalnością szkoły. Nadzór ten obejmuje sprawy finansowe i administracyjne, a w szczególności prawidłowość dysponowania przyznanymi szkole środkami budżetowymi oraz gospodarowania mieniem, przestrzeganie obowiązujących przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy pracowników i uczniów oraz przestrzeganie przepisów dotyczących organizacji pracy szkoły. Podobnie stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 19 lutego 2002 r. (II SA 3053/01, LEX nr 82679) podnosząc, że układ stosunków i zależności dyrektora od organu sprawującego nadzór pedagogiczny ogranicza kompetencje organu prowadzącego szkołę jedynie do nadzoru nad jego działalnością w zakresie spraw finansowych i administracyjnych.

Niektóre akty normatywne organów wykonawczych j.s.t. jako podstawę prawną również wskazują art. 34a u.s.o.. Tymczasem zakres nadzoru w sprawach finansowych i administracyjnych, realizowany jest w zakresie wskazanym w art. 33 ust. 3 pkt 1 i 2 u.s.o. oraz art. 33 ust. 4-6 u.s.o. Zatem czynności nadzorcze realizowane są poprzez prawo wstępu do szkół i placówek, wglądu do prowadzonej przez szkołę lub placówkę dokumentacji dotyczącej przebiegu nauczania, wychowania i opieki oraz organizacji pracy, wydawania dyrektorom szkół doraźnych zaleceń, zgłaszania uwag i wniosków wynikających z przeprowadzonych czynności. Wśród kompetencji nadzorczych organu prowadzącego **nie ma więc podstawy prawnej do wydawania aktów prawnych**, określających kwestie organizacyjne szkoły.

Na marginesie powyższych uwag należy także zauważyć, że kompetencje nadzorcze, o których mowa w art. 34a u.s.o., zgodnie z treścią art. 5c pkt 3 u.s.o. **wykonuje wójt/burmistrz/prezydent/starosta** (a nie np. zarząd powiatu). Oczywiście w ramach tej kompetencji organu wykonawczego j.s.t. nie mieści się prawo do wydawania aktów prawnych, regulujących omawianą kwestię. Zatem tak wydane akty normatywne naruszają także normę wypływającą z treści art. 5c pkt 3 u.s.o.

- Niektóre akty normatywne dotyczące organizacji pracy szkoły określają kwestie zatrudniania nauczycieli. Tymczasem zakres nadzoru finansowego i administracyjnego, o którym mowa w art. 34a u.s.o. **nie obejmuje** wyrażania zgody na dokonywanie przez dyrektora szkoły czynności w sprawach z zakresu prawa pracy. Dyrektor szkoły działa w zakresie prawa pracy jako pracodawca, a w związku z tym organ wykonawczy j.s.t. 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).
- Część aktów normatywnych przywołuje treść art. 30 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (tekst jedn.: Dz.U. z 2001 r. Nr 142 poz.1591 ze zm.) – dalej u.s.g., oraz art. 32 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym* (tekst jedn.: Dz.U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1592 ze zm.) – dalej u.s.p. Obie te normy dotyczą obowiązków związanych z wykonywaniem budżetu, uchwalonego przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

Odnosząc się do ww. norm prawnych należy stwierdzić, że z całą pewnością nie jest to podstawa prawna do wydawania przez organ samorządu terytorialnego aktów prawnych. Jest to zobowiązanie do podjęcia czynności faktycznych związanych prawidłowym wykonaniem uchwały budżetowej przyjętej przez organ stanowiący. Ponadto zakres czynności faktycznych

związanych z wykonaniem budżetu, w zakresie oświatowym, zgodnie z przywołanym powyżej orzeczeniem NSA z 18 lipca 2008 r., należy łączyć jedynie z kompetencjami – o których mowa w art. 34a u.s.o.

- Podnieść należy, że tak na gruncie u.s.g., jak i u.s.p. organ wykonawczy j.s.t. wykonuje uchwały rady i zadania danej j.s.t., określone przepisami prawa. Zatem kompetencję prawotwórczą posiada jedynie rada danej j.s.t., będąca organem stanowiącym jednostki samorządu terytorialnego. Organ wykonawczy nie ma więc uprawnień prawotwórczych. Zatem tylko rada danej j.s.t. – co do zasady - miałaby prawo wydać akt prawa.

Jednakże wobec tego, że wśród kompetencji organu uchwałodawczego, jakim jest rada j.s.t., określonych w art. 5c pkt 1 u.s.o. nie znalazło się odesłanie do normy art. 5 ust. 7 u.s.o. Zatem także i organ uchwałodawczy j.s.t. nie może wydać uchwały kwestii dotyczących zasad organizacyjnych pracy szkoły, ponieważ treść art. 5 ust. 7 u.s.o. w ogóle nie stanowi podstawy do wydawania aktów prawnych regulujących organizację szkół.

Należy więc uznać, że wydane zarządzenia/uchwały organów wykonawczy j.s.t. wydane zostały w sposób rażąco naruszający prawo w zakresie przekroczenia zakresu jego kompetencji, określonych w u.s.o., u.s.g., jak i u.s.p.

## **2. Organizacja pracy szkoły w statucie szkoły.**

Zgodnie z treścią art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. W omawianej sprawie żaden z przywołanych przepisów nie dotyczy kompetencji do ustalania przez organ wykonawczy jednostek samorządu terytorialnego szczegółowych zasad dotyczących organizacji pracy szkół i placówek oświatowych. W ramach tej kompetencji mieści się ustalanie liczebności oddziałów i klas w szkole.

Należy podnieść, że kwestie organizacji szkoły określane są, na podstawie art. 60 ust. 1 pkt 4 u.s.o. **w statucie szkoły**. Szczegółowa treść statutu została określona w treści rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutow publicznego przedszkola oraz publicznych szkół (Dz.U. Nr 61 poz. 624 ze zm.). Pierwszy statut nadaje organ prowadzący (art. 58 ust. 6 u.s.o.), zaś zmiany statutu uchwała rada szkoły (art. 50 ust. 2 pkt 1 u.s.o.), na podstawie projektu rady pedagogicznej (art. 42 ust. 1 u.s.o.).

Zatem należy uznać, że u.s.o. w sposób wyczerpujący określiła zasady organizacji pracy szkoły, w tym w zakresie dotyczącym liczebności oddziałów w szkole. Ustawa wyraźnie wskazała tryb, formę i podmiot uprawniony do decydowania w tym przedmiocie. Stąd należy uznać, że w zakresie szkół już funkcjonujących, jedynym podmiotem uprawnionym do określania tego typu kwestii jest rada szkoły na podstawie zmian wprowadzonych w statucie szkoły.

W związku z tym, co zostało podniesione, należy stwierdzić, że przedmiotowe zarządzenie zostało wydane bez podstawy prawnej, przez podmiot niewłaściwy (tj. nie posiadający kompetencji do wydania aktu prawnego) oraz z naruszeniem procedury. Stąd, jako z mocy prawa nieważne, powinno zostać uchylone przez organ nadzoru prawnego w trybie nadzoru.

## **3. Obowiązek opiniowania.**

Obowiązek konsultowania ze związkami zawodowymi projektów i założeń aktów prawnych został określony w art.19 ust.2 ustawy z dnia 23 maja 1991r. o związkach zawodowych (Dz.U. z 2001r. nr 79 poz.854 z późn.zm.) – dalej u.z.z. Stwierdza on, że organy samorządu terytorialnego kierują założenia albo projekty aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych do odpowiednich władz statutowych związku, określając termin przedstawienia opinii nie krótszy jednak niż 30 dni.

Uchwały i zarządzenia organów j.s.t. są bez wątpienia jest aktami normatywnymi o charakterze generalnym, gdyż regulują organizację działalności dydaktyczno-oświatowej szkół i placówek prowadzonych przez daną j.s.. Spełniają więc kryteria aktu prawnego, o którym mowa w art.19 ust. 1 u.z.z.<sup>1</sup> Podlegają zatem obowiązkowi opiniowania w trybie art. 19 ust. 2 u.z.z.

OPZZ, jest organizacją reprezentatywną w rozumieniu ustawy z dnia 6 lipca 2001r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz. U. Nr 100, poz. 1080). W związku z tym jest organizacją, wskazaną w treści art. 19 ust. 2 u.z.z.

---

<sup>1</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 09 grudnia 2005 r., II OSK 333/05, LEX nr 228249

Uchylenie się organu samorządu terytorialnego od zasięgnięcia opinii związku zawodowego o projekcie aktu prawnego odnoszącego się do działalności związku zawodowego określonego w ustawie o związkach zawodowych i statucie związku zawodowego stanowi naruszenie prawa dające podstawę do podjęcia przez organ nadzoru rozstrzygnięcia stwierdzającego jej nieważność.<sup>2</sup>

- Zgodnie z treścią art. 6 ust. 1 pkt 1 i 4 Statutu OPZZ, celem i zadaniem Związku jest m.in. prezentowanie stanowisk wobec organów samorządowych oraz opiniowanie założeń i projektów aktów prawnych. Zatem spełniona jest także przesłanka wskazana w treści art. 50 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (Dz.U. Nr 153 poz. 1270 ze zm.) – dotycząca związku przedmiotu skargi z celami organizacji społecznej, określonymi w statucie.

Pozostaje więc poza sporem, że skoro przedmiot zaskarżonego zarządzenia pozostaje w gestii związków zawodowych (a tak niewątpliwie jest w sprawie) i jeżeli związki zawodowe mają prawo opiniowania założeń do aktów prawnych, to przy podjęciu zaskarżonego zarządzenia doszło do naruszenia prawa poprzez pominięcie opinii związków zawodowych.

Zważywszy na to, że udział związków zawodowych w procesie legislacyjnym jest regulowany ustawowo, przypadek w którym celowo pominięto w opiniowaniu projektów aktu prawnego związku zawodowe, nie może być potraktowany inaczej jak tylko jako istotne naruszenie prawa, a więc dające podstawę do stwierdzenia nieważności kwestionowanego aktu prawnego. Należy podkreślić, że prawidłowe pod względem prawnym zarządzenie musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym jak i formalnym. Oznacza to, że jego treść musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb podjęcia zarządzenia musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia wyróżnić trzeba także konieczność przedłożenia projektu aktu prawnego do zaopiniowania właściwym podmiotom. O ile przepisy prawa przewidują taki obowiązek w stosunku do aktów określonej kategorii, to niewykonanie takiego obowiązku jest równoznaczne z istotnym naruszeniem prawa i skutkuje stwierdzeniem nieważności regulacji<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30 listopada 2007r., I OSK 1282/07

<sup>3</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 22 lutego 2006r. we Wrocławiu, IV SA/Wr 805/04, Dz.Urz.Dolno 2007/4/28