



**Jacek Pierzchała**

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Raciborzu

## **CHARAKTER PRAWNY ARKUSZA ORGANIZACJI SZKOŁY PUBLICZNEJ**

**Streszczenie (abstrakt):** Arkusz organizacji szkoły jest podstawowym dokumentem szkoły. Obligatoryjne elementy podmiotowe i przedmiotowe składające się na budowę arkusza, charakter prawny podmiotów współdziałających w jego zatwierdzeniu powodują, że jest on ciekawą materią badawczą. Szczególnie po zmianach prawa oświatowego dokonanych w 2016 roku, w których rozbudowano kwestie współdziałania poszczególnych podmiotów administracji osadzonych poza strukturą organizacyjną szkoły. Współdziałanie wspomnianych podmiotów przyjmuje formę opiniowania i zatwierdzania. Sporządzenie arkusza organizacyjnego w obecnym stanie prawnym jest obowiązkiem dyrektora szkoły.

**Słowa kluczowe:** szkoła, arkusz, oświata, administracja, prawo

## **LEGAL NATURE OF A PUBLIC SCHOOL ORGANIZATIONAL SHEET**

**Abstract:** The organizational sheet of a school is the primary document of the school. The obligatory subjective and objective elements which create the organizational sheet, its legal nature of entities cooperating with its approval, make it an interesting research material. It became even more interesting after changes in education law in 2016, where the issues of cooperation between individual administrative entities taking place outside the school's organizational structure were expanded. The cooperation of these entities takes the form of opinions and approvals. In the current legal state, the headmaster of the school is responsible for preparing the organizational sheet of school.

**Keywords:** school, organizational sheet, education, administration, law

### **Wstęp**

Problematyka związana z arkuszem organizacji publicznej szkoły w nauce prawa administracyjnego poruszana była w przeszłości niezwykle rzadko. Zainteresowanie doktryny i sądów administracyjnych tą tematyką nastąpiło wraz z wejściem w życie ustawy Prawo oświatowe<sup>1</sup>. Przepisy ustawy zdecydowanie podniosły rangę tego dokumentu poprzez

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz.U. 2020 r. poz. 910 z zm.). Przed wejściem w życie Prawa Oświatowego obowiązek sporządzania arkuszy organizacyjnych wynikał jedynie z załączników do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z 21.05.2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół (Dz.U. Nr 61, poz. 624 ze zm.), które wydano na podstawie art. 60 ust. 2 u.s.o. Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2020 r. poz. 1327 ze zm.).

wskazanie podmiotów współpracujących w jego tworzeniu, budowę, terminy oraz zakres danych potrzebnych do właściwej organizacji pracy szkoły. Zgodnie bowiem z art. 110 u.p.o. arkusz organizacji szkoły lub przedszkola określa szczegółową organizację nauczania, wychowania i opieki w danym roku szkolnym. Tym samym wymagany przez przepisy nowego prawa oświatowego dokument stał się istotnym i obowiązkowym elementem organizacyjnym każdej jednostki oświatowej. Oryginalna nazwa dokumentu, budowa, tryb oraz konsekwencje prawne jego zatwierdzenia sprawia, że problematyka zyskała na znaczeniu teoretycznoprawnym, jak i praktycznym.

### **Arkusz organizacji szkoły i przedszkola jako dokument planistyczny**

W literaturze przedmiotu przeważa pogląd, zgodnie z którym arkusz organizacyjny przedszkoli i szkół ma charakter planistyczny. M. Pilich uważa, że jest to „dokument, opracowywany przez dyrektora szkoły i zatwierdzany przez organ prowadzący według opisanych niżej zasad, określa szczegółową organizację w szkole w danym roku szkolnym nauczania, wychowania i opieki, a w szczególności liczbę i rozkład godzin zajęć dla poszczególnych oddziałów oraz ich podział pomiędzy nauczycieli danej szkoły”<sup>2</sup>. Podobnie twierdzi J. Pielachowski, według którego arkusz jest „graficznie, liczbowo i osobowo wyrażaną decyzją dyrektora szkoły, dotyczącą jej struktury organizacyjnej, struktury programowo-pedagogicznej oraz obsady kadrowej wszystkich głównych i całorocznych działań szkoły w kolejnym roku”<sup>3</sup>. Na temat planistycznego, programowego charakteru arkusza wypowiedział się także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach. Zgodnie z treścią orzeczenia arkusz organizacji szkoły jest podstawowym dokumentem planistycznym szkoły na przyszły rok szkolny, bez którego szkoła nie mogłaby prowadzić swojej działalności”<sup>4</sup>. Na planistyczny, programowy charakter arkusza wskazuje przede wszystkim jego struktura. Zgodnie z brzmieniem art. 110 ust. 1 u.p.o. arkusz określa szczegółową organizację nauczania, wychowania i opieki w danym roku szkolnym. Przepisy ustawy oświatowej wprost nie wskazują na obligatoryjne elementy konstrukcyjne arkusza, pozostawiając tę kwestię delegacji ustawowej. Szczegółowy wykaz obligatoryjnych treści dokumentu został przewidziany w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 lutego 2019 roku w sprawie szczegółowej organizacji szkół i publicznych przedszkoli<sup>5</sup>. W § 17 wspomnianego rozporządzenia prawodawca enumeratywnie zawarł obligatoryjne elementy arkusza dla przedszkoli i szkół. Ze względu na zakres danych wymaganych w arkuszu można je podzielić na kadrowe i programowe. Zakres danych kadrowych ma charakter stały. Można do nich zaliczyć liczbę nauczycieli, stopień awansu zawodowego, liczbę pracowników

<sup>2</sup> M. Pilich, A. Olszewski, *Prawo oświatowe oraz przepisy wprowadzające. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 541.

<sup>3</sup> J. Pielachowski, *Organizacja i zarządzanie oświatą i szkołą*, Wydawnictwo eMPI<sup>2</sup>, Poznań 2000, s. 43.

<sup>4</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 17 kwietnia 2018 r., sygn. akt IV SA/GI 46/18IV CBSOA, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/7B2908EEB> [dostęp: 04.05.2021r.]; zob. również wyrok Sądu Okręgowego w Elblągu z dnia 23 kwietnia 2020 r., sygn. akt IV Pa 50/19, Lex nr 3052675 [dostęp: 04.05.2021].

<sup>5</sup> Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 lutego 2019 r. w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli (Dz. U. z 2019 r., poz. 502).

administracji i obsługi. Z kolei dane programowe mogą być rozszerzane w zależności od rodzaju i zadań jednostek oświatowych. W szczególności są to dane dotyczące liczby oddziałów, liczby dzieci w danych oddziałach, tygodniowy wymiar godzinowy zajęć z przedmiotów nauczania oraz tygodniowy godzinowy wymiar pozostałych zajęć z uwzględnieniem źródeł finansowania. Warto również dodać, że dyrektor szkoły lub przedszkola przygotowując plan organizacyjny szkoły, powinien wziąć pod uwagę przepisy dotyczące ramowych planów nauczania dla danego typu szkół. To one w znaczący sposób determinują ostatecznie dane zgromadzone w arkuszu<sup>6</sup>.

Podsumowując, można stwierdzić, że arkusz posiada cechy aktu planowania w rozumieniu nauki prawa administracyjnego<sup>7</sup>. Przede wszystkim:

- stanowi przejaw aktywności administracji oświatowej zorientowany na przyszłość,
- posiada swoistą nazwę,
- stanowi istotną rolę w prawidłowym funkcjonowaniu szkoły,
- wpływa na prawa i obowiązki użytkowników szkoły,
- dane i informacje tam zawarte mogą stać się podstawą działań proceduralnoprawnych i materialnoprawnych.

### **Procedura zatwierdzania arkusza organizacji szkoły**

Procedura zatwierdzania arkusza organizacji szkoły i przedszkola jest procesem o charakterze formalnym, w którym uczestniczą podmioty powiązane ze sobą przepisami systemowymi z zakresu prawa oświatowego, aczkolwiek są separowane organizacyjnie. Ustawodawca w nowym prawie oświatowym zdecydował o koniecznej współpracy w przedmiotowej sprawie kuratora oświaty, związków zawodowych, dyrektora szkoły i organu prowadzącego. W literaturze przedmiotu można zauważyć ożywiony dyskurs na temat organów współdziałających czy też uprawnionych do zajęcia stanowiska. Należy się zgodzić z twierdzeniem P. Chmielnickiego, który uważa, że chodzi przede wszystkim o organy administracji samorządowej i administracji rządowej<sup>8</sup>. Jednakże zdecydowanie bardziej przydatnym poglądem dla naszych rozważań jest szersze ujęcie organów administracji w znaczeniu funkcjonalnym. Według A. Matana oprócz organów administracji samorządowej i administracji rządowej przy współdziałaniu w wydaniu rozstrzygnięcia należy uwzględnić inne organy władzy publicznej, o ile przepisy przewidują kompetencje do

<sup>6</sup> Zob. rozporządzenie w sprawie ramowych planów nauczania dla szkół publicznych z dnia 3 kwietnia 2019 r. (Dz.U. z 2019 r., poz. 639) oraz rozporządzenie w sprawie ramowych planów nauczania z dnia 6 czerwca 2019 r. w publicznych szkołach i placówkach artystycznych (Dz.U. z 2019 r., poz.1247).

<sup>7</sup> Zob. obszernie na ten temat. A. Gronkiewicz, *Niezorganizowane źródła prawa (w:) Administracja. Prawo administracyjne* (red.), J. Blicharz, L. Zacharko, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2008, s. 152-155.

<sup>8</sup> P. Chmielnicki, *Komentarz do art.89 u.s.g. [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, (red.) K. Bandarzewski, R. Budzisz, D. Dąbek, P. Dobosz, B. Jaworska-Dębska, W. Kisiel, P. W. Kryczko, M.I. Mączyński, I. Niżnik-Dobosz, S. Płazek, K. Włażlak, P. Chmielnicki, Lexis Nexis, Warszawa 2013. <https://sip.lex.pl/#/commentary/587391735/189175> [dostęp: 04.05.2021].

uzgadniania, opiniowania, zatwierdzania. Powierzenie tego typu uprawnienia określonego podmiotowi nadaje mu status organu współdziałającego<sup>9</sup>.

W omawianym procesie mamy do czynienia z formą współdziałania organów w postaci opiniowania i zatwierdzania. Opiniowanie w szeroko rozumianym systemie prawa administracyjnego ma zróżnicowany charakter. Może ona mieć postać opinii wiążącej dla organu, który wystąpił o jej uzyskanie lub opinii niewiążącej, ale mającej istotne znaczenie dla bytu prawnego rozstrzygnięcia<sup>10</sup>. Zdaniem B. Dolnickiego „zajęcie stanowiska przez inny organ obejmuje czynności „zatwierdzenia”, „uzgodnienia” oraz „zaopiniowania”. Czynności te występują na różnych etapach procesu podejmowania rozstrzygnięć. Różni je także stopień związania organu podejmującego rozstrzygnięcie. Uzgodnienie ma charakter wiążący i powinno następować na etapie przygotowania rozstrzygnięcia (przed jego podjęciem). Brak zgody innego organu w zasadzie wyklucza możliwość podjęcia rozstrzygnięcia”<sup>11</sup>. Opinia ma charakter niewiązący (poza przypadkami, w których przepisy wymagają uzyskania pozytywnej opinii) i powinna zostać uzyskana przed podjęciem rozstrzygnięcia<sup>12</sup>. Zatwierdzenie dotyczy już podjętego rozstrzygnięcia, którego ważność (byt prawny, wejście w życie, skuteczność) uzależniona jest od formalnej akceptacji innego organu. Nie wydaje się, aby zatwierdzenie obejmowało przypadki, kiedy brak akceptacji pozbawia mocy już obowiązujące rozstrzygnięcie (np. sprzeciw wobec rozstrzygnięcia organu gminy)<sup>13</sup>. W opiniowaniu arkusza biorą udział podmioty prawa znajdujące się poza strukturą organizacyjną szkoły. Do opinii sporządzenia opinii arkusza przygotowanego przez dyrektora szkoły obligują wprost przepisy art. 110 ust. 2 i 2a p. o. Odpowiednio normy nakazują przekazanie sporządzonego arkusza organizacjom związkowym będącym jednostkami organizacyjnymi organizacji związkowych reprezentatywnych w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego<sup>14</sup> albo jednostkami organizacyjnymi organizacji związkowych wchodzących w skład organizacji związkowych reprezentatywnych w rozumieniu tej ustawy, zrzeszających nauczycieli. W przypadku organów prowadzących szkoły o statusie prawnym innym niż j.s.t. lub osoba fizyczna norma art. 110 ust. 2a u.p.o. przewiduje rozszerzenie podmiotowe o jednostki organizacyjne organizacji związkowych wchodzących w skład organizacji związkowych reprezentatywnych w rozumieniu tej ustawy, zrzeszających nauczycieli, które przedstawiły

<sup>9</sup> Tamże.; Odmienne stanowisko w kontekście stosowania art. 89 u.s.g. prezentuje B. Dolnicki (red.) *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz do art. 89 u.s.g.* Wolters Kluwer, Warszawa 2021. <https://sip.lex.pl/#/commentary/587391735/189175> [dostęp: 04.05.2021].

<sup>10</sup> Zob. art. 89 u.s.g.

<sup>11</sup> A. Matan, *Komentarz do art. 89 u.s.g.* [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, (red.) B. Dolnicki, Wolters Kluwer, Warszawa 2021. <https://sip.lex.pl/#/commentary/587718935/645640> [dostęp: 04.05.2021].

<sup>12</sup> Inaczej twierdzi P. Chmielnicki, (red.), *Komentarz do ustawy o administracji rządowej w województwie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007, s. 645.

<sup>13</sup> A. Matan, *Komentarz do art. 89 u.s.g.* ..., <https://sip.lex.pl/#/commentary/587718935/645640> [dostęp: 04.05.2021].

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz.U. z 2018 r., poz. 2232 ze zm.).

dyrektorowi szkoły lub przedszkola informację, o której mowa w art. 25<sup>1</sup> ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych<sup>15</sup>. Opinia zakładowych organizacji związkowych jest wydawana w terminie 10 dni roboczych od dnia otrzymania arkusza organizacji szkoły lub przedszkola, nie później niż do dnia 19 kwietnia danego roku<sup>16</sup>.

Kolejnym istotnym podmiotem administracji biorącym udział w opiniowaniu arkusza jest kurator oświaty miejscowo właściwy dla danej szkoły. Wprost na to wskazuje brzmienie art. 51 ust. 1 pkt.12 u. p.o. Zgodnie z nim kurator opiniuje arkusze organizacji publicznych szkół i placówek, z wyjątkiem szkół i placówek prowadzonych przez ministrów, w zakresie ich zgodności z przepisami, przedstawiane przez organy prowadzące szkoły i placówki przed zatwierdzeniem arkuszy. Opinia jest wydawana w terminie 10 dni roboczych od dnia otrzymania od organu prowadzącego szkołę lub przedszkole arkusza organizacji szkoły lub przedszkola, nie później niż do dnia 20 maja danego roku. Organ prowadzący szkołę lub przedszkole, po uzyskaniu opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny, zatwierdza arkusz organizacji szkoły lub przedszkola w terminie do dnia 29 maja danego roku<sup>17</sup>. Obowiązki na podstawie art.29 ust.1 pkt.3 p.o. wykonuje odpowiednio: wójt (burmistrz, prezydent), starosta, marszałek województwa.

### **Charakter prawny zatwierdzenia arkusza przez organ prowadzący szkołę**

Przedstawiona wyżej procedura dochodzenia do porozumienia podmiotów administracji w przedmiocie arkusza kończy się czynnością zwaną zatwierdzeniem. Jest to czynność akceptująca przygotowany i zaopiniowany przez zobowiązane do tego podmioty dokument. Istotnym zagadnieniem jest ustalenie, czy mamy do czynienia z aktem administracji publicznej o charakterze władczym (zarządzeniem), czy też takich cech ta czynność nie posiada. W literaturze przedmiotu stosowanie zarządzenia jako prawnej formy władczej rozstrzygnięcia przez organ wykonawczy j.s.t. w każdym przypadku budzi wątpliwości. Według B. Dolnickiego „nie jest do końca jasne, czy stosowanie tej formy należy ograniczyć tylko do przypadków wyraźnie wskazanych w ustawie o samorządzie gminnym, poszerzając ewentualnie katalog o akty tak wyraźnie nazwane, wydawane na podstawie ustaw szczególnych, czy objąć nimi także inne działania wójta, o ile spełniają kryteria (warunki) pozwalające uznać określony akt za zarządzenie. W drugim przypadku powstaje oczywiście problem ustalenia odpowiednich kryteriów”. Jak trafnie jednak zauważa dalej autor „zawarte w art. 85 u.s.g. sformułowanie „nad działalnością gminną” oznacza, że nadzór sprawowany jest nad całą działalnością (bez wyłączeń). Odmienna wykładnia dopuszczałaby do sytuacji, w których zarządzenia burmistrza pozostawałyby poza kontrolą orga-

<sup>15</sup> Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 stycznia 2019 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o związkach zawodowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 263).

<sup>16</sup> Zob. § 17 pkt. 8 rozporządzenia w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli (Dz. U. z 2019 r., poz.502).

<sup>17</sup> Zob. § 17 pkt. 9 rozporządzenia w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli (Dz. U. z 2019 r., poz.502).

nów nadzoru i sądów, co byłoby sprzeczne z obowiązującym porządkiem prawnym<sup>18</sup>.” Z kolei P. Chmielnicki uważa wprost, że „ustawodawca wyliczył tylko enumeratywnie wypadki, w których zastosowanie znajduje forma zarządzenia. Jest prawną formą działania wójta, która może być zastosowana tylko w sprawach wyliczonych przez ustawodawcę”<sup>19</sup>. W orzecznictwie ugruntował się pogląd, że dla charakteru aktu administracji publicznej jego nazwa nie odgrywa przesądzającej roli. Kluczowe jest natomiast czy analizowany akt ma charakter wiążącego rozstrzygnięcia, który to element jest konieczny do przyjęcia, że stanowi zarządzenie poddane kontroli. Zarządzenie powinno rozstrzygać o jakimś elemencie sytuacji materialnoprawnej jego adresatów<sup>20</sup>. Na tym tle można dostrzec zróżnicowane orzecznictwo sądów administracyjnych. Stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 17 kwietnia 2018 roku przychyliła się do tezy, że zatwierdzenie arkusza nie jest aktem o charakterze władczym. Jest to bowiem dokument programowy, o charakterze wewnętrznym, nie wpływający bezpośrednio na zakres uprawnień i obowiązków osób korzystających z usług szkoły powstający w toku szeregu opracowań i analiz. Nie kreuje żadnych norm prawnych na zewnątrz aparatu samorządowej administracji publicznej<sup>21</sup>. Sąd w powyższej sprawie nie dostrzegł w działaniu organu prowadzącego szkołę, przejawiającym się w postaci akceptacji opracowanego przez dyrektora szkoły arkusza charakteru zarządzenia. Odmienne stanowisko zaprezentował Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 14 lipca 2020 roku<sup>22</sup>. Zgodnie z nim czynność burmistrza zatwierdzająca arkusz organizacyjny ma charakter zarządzenia. Nie ma znaczenia, że jest to dokument o charakterze programowym, który (z założenia) nie wpływa bezpośrednio na zakres uprawnień i obowiązków osób korzystających z usług szkoły<sup>23</sup>. Tym samym Sąd uznał zarządzenie w przedmiocie zatwierdzenia arkusza organizacyjnego szkoły za akt normatywny organów samorządu terytorialnego, inny niż określony w punkcie 5 § 2 art.3 p.p.s.a., podejmowany w sprawach z zakresu administracji publicznej<sup>24</sup>. Poza tymi rozbieżnymi stanowiskami zarysowanymi w doktrynie i w orzecznictwie występuje również zróżnicowana praktyka organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego. Można zauważyć wyraźnie dwie tendencje. Pierwsza dotyczy sytuacji, w której zatwierdzenie przyjmuje formę zarządzenia z wszystkimi tego konsekwencjami formalnymi i materialnymi przewidzianymi w prawie. Druga obejmuje przypadki

<sup>18</sup> A. Matan, *Komentarz do art.91 u.s.g....*, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587718937/645642> [dostęp: 04.05.2021].

<sup>19</sup> P. Chmielnicki, *Komentarz do art.91 u.s.g....*, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587391737/189177> [dostęp: 04.05.2021].

<sup>20</sup> Zob. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 29 lipca 2020 roku, sygn. akt III SA/Gd 566/20, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/1D8B86F9FE> [dostęp: 04.05.2021].

<sup>21</sup> Zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 17 kwietnia 2018 roku, sygn. akt IV SA/GL 46/18, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/35930A23E8> [dostęp: 04.05.2021].

<sup>22</sup> Zob. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 14 sierpnia 2020 roku, sygn. akt. II SA/O1 152/20, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/5151A12EA9> [dostęp: 04.05.2021].

<sup>23</sup> Por. wyrok WSA w Warszawie z 27 września 2018 r., sygn. akt VIII SA/Wa 277/18, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/666374A3A6>. [dostęp: 04.05.2021].

<sup>24</sup> Zob. art. 3§ 2 pkt. 6 p.p.s.a. . Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325).

zatwierdzania arkusza w formie aktów i czynności nienazwanych. Tym samym konsekwencje wyboru tej formy są prawnie nieokreślone i wymagają w konkretnej sytuacji podjęcia próby uzyskania możliwości skontrolowania tej czynności przez podmiot mający w tym interes prawny.

Mając na uwadze powyżej przedstawione rozważania, trzeba stwierdzić, że zatwierdzenie arkusza w formie zarządzenia jest formalnie poprawniejszym rozwiązaniem. Podstawowym argumentem jest pewność stanowionego prawa, a z tym związana pewność sytuacji prawnej użytkowników szkoły. Przyjęcie założenia, że czynność zatwierdzenia jest aktem nienazwanym jedynie akceptującym plan pracy, skierowanym do wewnątrz struktury organizacyjnej szkoły, tym samym nie wywołuje skutków dla innych adresatów pozostających poza tą strukturą, ogranicza skuteczną ochronę prawa do nauki. Można się zgodzić z tezą, że arkusz jest planem o charakterze wewnętrznym, lecz jednocześnie należy podkreślić wpływ informacji w nim zawartych na zakres uprawnień i obowiązków osób korzystających z usług szkoły. Zdarzają się bowiem przypadki przekraczania uprawnień wójta gminy polegające na kreowaniu norm prawnych na zewnątrz aparatu samorządowej administracji publicznej poprzez ograniczanie korzystania przez dzieci z uprawnienia wynikającego z ustawy prawo oświatowe czy też z aktu prawa miejscowego. Nagminnym przypadkiem jest akceptacja arkusza, który nie uwzględnia utworzenia klasy pierwszej z powodu małej liczby osób. Z tego też względu ingerencja nadzorcza wojewody jest dopuszczalna także wobec aktu nienazwanego formalnie zarządzeniem, jeśli jednak jest to akt o charakterze normatywnym z zakresu administracji publicznej<sup>25</sup>.

### **Arkusz jako informacja publiczna**

Arkusz organizacji szkoły jak już wcześniej wspomniano jest dokumentem programowym, planistycznym regulującym przyszłą organizację pracy szkoły. Poza tym jest również dokumentem urzędowym sporządzonym przez powołane do tego podmioty administracji, w którym znajduje się bardzo duża ilość informacji. Informacje tam zawarte mają charakter informacji publicznej. Zgodnie z brzmieniem art. 1 ust. 1 u.d.i.p informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych<sup>26</sup>. Pojęcie informacji publicznej ma bardzo szeroki charakter. Dlatego konstruując znaczenie tej definicji, trzeba posłużyć się łącznie kryteriami określonymi w literaturze jako kryterium podmiotowe i przedmiotowe. Kryterium podmiotowe wskazuje podmioty, o których informacja może być uznana za informację publiczną. Krąg tych podmiotów określony został w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP<sup>27</sup>. Należą do nich organy władzy publicznej oraz osoby pełniące funkcje publiczne. Z kolei kryterium przedmiotowe związane jest z zawartym w nim pojęciem sprawy publicznej. Tak więc nie każde działanie organu władzy publicznej będzie przedmiotem informacji publicznej, lecz tylko takie, które zawiera pewien dodatkowy element w postaci „sprawy publicznej”. Odnosi się zatem do funkcjonowania państwa i jego organów, dotyczącego inte-

<sup>25</sup> Zob. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 14 lipca 2021 r., sygn. akt II SA/Ol 152/20, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/5151A12EA9> [dostęp: 04.05.2021].

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2020 r. poz. 2176).

<sup>27</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. Nr 78, poz.483 z późn. zm.).

resów szerszej grupy obywateli lub gospodarowania mieniem publicznym<sup>28</sup>”. Niewątpliwie we wskazane wyżej kryteria wpisują się elementy konstrukcyjne arkusza, dane oraz ustrojowa rola podmiotów uczestniczących w jego tworzeniu. To stanowisko potwierdza również bogate orzecznictwo sądów administracyjnych<sup>29</sup>. Na podstawie wyroku z dnia 20 maja 2020 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, gdzie arkusze organizacji szkoły publicznej wraz z aneksami są informacjami, które podlegają udostępnieniu na podstawie powołanego art. 6 ust.1 pkt. 4u.d.i.p. Każda informacja dotycząca zasad funkcjonowania podmiotu wykonującego zadania publiczne, w tym wewnętrznego funkcjonowania i treści podejmowanych zarządzeń, protokołów czy uchwał stanowi informację publiczną<sup>30</sup>.

### Podsumowanie

Analiza problematyki arkusza organizacji pozwala na skonstruowanie kilku wniosków i sformułowanie kilku uogólnionych refleksji. Po pierwsze arkusz ma charakter planistyczny, który można porównać do aktów planowania. Na to wskazują swoiste jego cechy. Przede wszystkim istota i różnorodność danych tam zgromadzonych mających wpływ na przyszłą pozycję prawną i faktyczną użytkowników szkoły. Można bowiem łatwo zauważyć bezpośredni wpływ ustaleń programowych na relacje wynikające ze stosunku pracy czy też relacje na poziomie władztwa pedagogicznego.

Po drugie przeprowadzone badanie orzecznictwa sądów administracyjnych uprawnia do stwierdzenia, że czynność zatwierdzenia arkusza organu wykonawczego j.s.t. powinna przybierać formę zarządzenia. Wprowadzenie do ustawodawstwa rozwiązania prawnego, które będzie miało na celu doprecyzowanie formy prawnej zatwierdzenia arkusza wydaje się postulatem bardzo potrzebnym. Szczególnie w kontekście rozbieżność co do znaczenia formalnoprocesowego tej czynności, która występuje na tle orzecznictwa sądów administracyjnych. Ma to również bezpośrednie znaczenie dla ochrony praw jednostek, których dotyczą dane zgromadzone w arkuszu.

Po trzecie arkusz jest dokumentem urzędowym. Konsekwencją przyjęcia tej tezy jest wymóg poddania go wszystkim rygorom prawnym przewidzianym przez przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej<sup>31</sup>. Szczególny rodzaj danych tam zawartych dotyczy szerokiej kategorii spraw publicznych, a dokładnie edukacji publicznej. Dlatego też jawność i transparentność działania podmiotów administracji na każdym etapie procesu two-

---

<sup>28</sup> I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Komentarz do art.1 u.o.d.i.p.*, [w:] I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, (red.) *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016. <https://sip.lex.pl/#/commentary/587674309/514753> [dostęp: 04.05.2021].

<sup>29</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 8 października 2019 r., sygn. akt I OSK 4084/18, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/E7F6A08748> [dostęp: 04.05.2021].

<sup>30</sup> Zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 20 maja 2020 roku, sygn. akt. II SAB/Łd 28/20, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/E4677F9037> [dostęp: 04.05.2021].

<sup>31</sup> Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 listopada 2020 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2020 r. poz. 2176).



rzenia arkusza stanowi jedną z gwarancji zabezpieczających prawa i obowiązki wynikające z prawa oświatowego.

Problematyka arkusza organizacji szkoły jest ciekawą materią badawczą zarówno pod względem materialnoprawnym, jak i formalnoprawnym. Równocześnie należy dostrzec wzrastające znaczenie tego dokumentu zarówno dla podmiotów administracyjnych zobowiązanych do uczestnictwa w jego tworzeniu, jak i dla użytkowników szkoły, których dany dokument dotyczy.

## Bibliografia

1. Chmielnicki P., *Komentarz do art.89 u.s.g.*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, (red.) K. Bandarzewski, R. Budzisz, D. Dąbek, P. Dobosz, B. Jaworska-Dębska, W. Kisiel, P. W. Kryczko, M. I. Mączyński, I. Niżnik-Dobosz, S. Płażek, K. Właźlak, P. Chmielnicki, Lexis Nexis, Warszawa 2013. <https://sip.lex.pl/#/commentary/587391735/189175> [dostęp: 04.05.2021].
2. Chmielnicki P., (red.) *Komentarz do ustawy o administracji rządowej w województwie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007, s. 645.
3. Dolnicki B., (red.) *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz do art. 89 u.s.g.* Wolters Kluwer, Warszawa 2021. <https://sip.lex.pl/#/commentary/587391735/189175> [dostęp: 04.05.2021].
4. Gronkiewicz A., *Niezorganizowane źródła prawa (w:) Administracja. Prawo administracyjne*, (red.) J. Blicharz, L. Zacharko, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego Katowice 2008, s. 152-155.
5. Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M., *Komentarz do art.1 u.o.d.i.p.* [w:] I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, (red.) *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016. <https://sip.lex.pl/#/commentary/587674309/514753> [dostęp: 04.05.2021].
6. Matan A., *Komentarz do art.1 u.s.g.* [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz* (red.) B. Dolnicki, Wolters Kluwer, Warszawa 2021. <https://sip.lex.pl/#/commentary/587718935/645640> [dostęp: 04.05.2021].
7. Pielachowski J., *Organizacja i zarządzanie oświatą i szkołą*, Wydawnictwo eMPI<sup>2</sup>, Poznań 2000.
8. Pilich M., Olszewski A., *Prawo oświatowe oraz przepisy wprowadzające. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
9. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz.713).
10. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2020 r. poz. 2176).
11. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowania przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2002 r. poz. 153).
12. Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu (Dz.U. z 2018 r. poz. 2232).
13. Ustawa z dnia 14 grudnia 2016r. Prawo oświatowe (Dz.U. 2020 r. poz. 910).
14. Rozporządzenie z dnia 3 kwietnia 2019 r. w sprawie ramowych planów nauczania dla szkół publicznych (Dz.U. z 2019 r., poz.639).
15. Rozporządzenie z dnia 6 czerwca 2019 r. w sprawie ramowych planów nauczania w publicznych szkołach i placówkach artystycznych (Dz.U. z 2019 r. poz.1247).

16. Rozporządzenia z dnia 28 lutego 2019 r. w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli (Dz. U. z 2019 r., poz.502).
17. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 października 2019 r., sygn. akt I OSK 4084/18, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/E7F6A08748> [dostęp: 04.05.2021].
18. Wyrok Sądu Okręgowego w Elblągu z dnia 23 kwietnia 2020 r. IV Pa 50/19, Lex nr 3052675 [dostęp: 04.05.2021].
19. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 29 lipca 2020 r., III SA/Gd 566/20, CBOSA. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/1D8B86F9FE> [dostęp: 04.05.2021].
20. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 17 kwietnia 2018 r., IV SA/Gl 46/18, CBOSA. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/7B2908EEB> [dostęp: 04.05.2021].
21. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 20 maja 2020 r. II SAB/Łd 28/20, CBSOA. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/E4677F9037> [dostęp: 04.05.2021].
22. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 14 lipca 2020 r., II SA/Ol 152/20, CBOSA. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/5151A12EA9> [dostęp: 04.05.2021].