

Postępowanie w sprawie powierzenia stanowiska dyrektora szkoły publicznej w świetle obowiązujących przepisów prawa

Wstęp

Pojęcie *oświaty* niejednokrotnie stosowanie jest w kontekście omawiania systemu oświaty. Natomiast określenie *system oświaty* zostało wprowadzone do języka prawnego na mocy przepisów ustawy o systemie oświaty z dnia 7 września 1991 roku³.

W literaturze przedmiotu jest wiele definicji tegoż pojęcia. Jednak na szczególną uwagę zasługuje ta zaproponowana przez J. Homplewicza, w ocenie którego „system oświaty i wychowania to (...) powiązane ze sobą jednostki organizacyjne”⁴. Dyferencjacja systemu oświaty i systemu wychowania w dzisiejszych, trudnych realiach, wydaje się być w pełni uzasadniona. Jak wskazuje D. Kurzyna - Chmiel „oba te systemy różnicuje podejście do rodziny, w przypadku systemu oświaty rodzina ma funkcje wspierające, zaś w systemie wychowawczym zajmuje ona centralne miejsce jako jego podmiot”⁵.

W literaturze przedmiotu *system oświaty* określa się jako „zbiór instytucji oświatowych mających na celu kształcenie, wychowanie i opiekę, między którymi zachodzą określone relacje i zależności”⁶, bądź też „grupę instytucji prawnych, które służą wychowaniu i opiece oraz podnoszeniu poziomu wiedzy w społeczeństwie”⁷. System ten zapewnia realizację określonych, uznanych wartości, zasad, ale i postulatów oraz wytycznych zawartych

¹ Dr Marta Czakowska - adiunkt, Kujawsko-Pomorska Szkoła Wyższa w Bydgoszczy, Instytut Prawa.

² Mgr Michał Czakowski - asystent, Kujawsko-Pomorska Szkoła Wyższa w Bydgoszczy, Instytut Prawa.

³ t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 2198 ze zm., dalej *uso*; art. 1 oraz art.2, które utraciły moc z dniem 1 września 2017 roku; pojęcie *systemu oświaty* w brzmieniu niemal identycznym wprowadził ustawodawca w ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r., t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 996 ze zm., dalej *pośw*, art. 1 oraz art. 2.

⁴ D. Kurzyna - Chmiel, *Oświata jako zadanie publiczne*, Warszawa 2013, Lex 166071.

⁵ *Ibidem*.

⁶ *Ibidem*.

⁷ M. Pilich, *Komentarz do art. 2 ustawy o systemie oświaty*, [w:] M. Pilich, *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, Warszawa 2013, Lex 153989; M. Pilich, *Komentarz do art. 2 ustawy o systemie oświaty*, [w:] M. Pilich (red.), *Komentarz do ustawy - Prawo oświatowe*, [w:] *Prawo oświatowe oraz przepisy prowadzące. Komentarz*, Warszawa 2018.

w przepisach prawa⁸. System ten, co zostało już podkreślone, jest korelatem powiązanych ze sobą jednostek organizacyjnych, których ustawodawca wprowadził co najmniej kilkanaście. System ten nie mógłby sprawnie funkcjonować, gdyby nie stosowanie jednej z naczelnych zasad prawa administracyjnego, jaką jest zasad podległości i z drugiej strony - nadrzędności służbowej. Jednym z kluczowych podmiotów uczestniczących w ramach struktur systemu oświaty jest *organ prowadzący*, przez który zgodnie z art. 8 st. 2,4 i 5 pośw należy rozumieć ministra, jednostkę samorządu terytorialnego, inne osoby prawne i fizyczne. Placówki systemu oświaty dzielą się na publiczne oraz niepubliczne⁹. Jednostki samorządu terytorialnego mogą zakładać i prowadzić jedynie szkoły i placówki publiczne¹⁰. Przepis ten jednak nie stanowi rudymen tarnej reguły. Ustawodawca wprowadza także możliwość zakładania i prowadzenia szkół publicznych przez inne podmioty niż jednostki samorządu terytorialnego, z tym zastrzeżeniem, iż wyłączenie po uzyskaniu zezwolenia te jże jednostki¹¹.

Z uwagi na zakres problematyki, ramy merytoryczne niniejszej pracy będą obejmowały wyłącznie szkoły publiczne. Mając na względzie charakter te jże pracy, z przedmiotu analizy wyłączone zostają także szkoły publiczne artystyczne.

Na podmiot, jakim jest organ prowadzący szkołę publiczną, ustawodawca nałożył wiele obowiązków. Jednym z nich jest wynikający z art. 36 a uso, obowiązek przeprowadzenia konkursu na dyrektora szkoły. Procedura ta odbywa się w oparciu o przepisy z zakresu prawa oświatowego oraz, z uwagi na charakter podmiotów, jakimi są organy prowadzące, w oparciu o ustawę z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹² (art.1 kpa). Warty m podkreślenia jest fakt, iż zgodnie z dyspozycją art. 63 ust. 11 pośw wymogu przeprowadzania konkursu na stanowisko dyrektora nie stosuje się do szkół i placówek publicznych prowadzonych przez osoby fizyczne lub osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego.

Od każdej jednostki sprawującej funkcje kierownicze, menedżerskie wymaga się, prócz wielu typowych cech, jak wysokie kompetencje, rzetelność, uczciwość, kreatywność, itp., także znajomości i umiejętności stosowania przepisów prawa w obrębie danej specjalności¹³. Każdy rozważający możliwość ubiegania się o stanowisko dyrektora winien znać zakres unormowań prawnych w tym zakresie, obowiązki oraz prawa jemu przysługujące. Zarządzanie każdą placówką oświatową wymaga nie tylko nadzwyczaj wysokich kompetencji mery-

⁸ D. Kurzyna-Chmiel, *Oświata...*, op. cit.

⁹ art. 8 ust.1 pośw.

¹⁰ art. 8 ust. 3 pośw.

¹¹ art. 88 ust. 4 pośw: „Założenie szkoły lub placówki publicznej przez osobę prawną inną niż jednostka samorządu terytorialnego lub osobę fizyczną wymaga:1) zezwolenia właściwego organu jednostki samorządu terytorialnego, której zadaniem jest prowadzenie szkół lub placówek publicznych danego typu, wydanego po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty; 2) w przypadku szkół artystycznych: a)realizujących wyłącznie kształcenie artystyczne - zezwolenia ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, b)realizujących także kształcenie ogólne - zezwolenia ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego wydanego po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty.”

¹² t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1257 ze zm., dalej kpa.

¹³ Kompilację wzorcowych cech dyrektora szkoły publicznej przedstawia M. Fullan [w:] M. Fullan, *Odpowiedzialne i skuteczne kierowanie szkołą*, Warszawa 2005, s. 18-20.

torycznych, sprawności, ale i określonych cech charakteru, które pozwolą kierującemu daną placówką na osiągnięcie coraz to wyżej stawianych w systemie oświaty celów. Ideą niniejszej pracy jest dokonanie analizy i synteza obowiązującego stanu prawnego w zakresie przeprowadzania procedury powierzenia stanowiska dyrektora szkoły publicznej oraz zakreślenie najczęściej występujących problemów wynikających ze stosowania tych przepisów podnoszone w orzecznictwie sądów powszechnych. W dalszej kolejności podjęta zostanie także próba sformułowania wniosków *de lege ferenda*. Z uwagi na ograniczone ramy niniejszej publikacji, wszelkie poruszane problemy nie będą miały charakteru definitywnie wyczerpującego.

1. Wymagania stawiane dyrektorom w obowiązującym stanie prawnym

1.1. Akty normatywne dotyczące postępowania w sprawie powołania na stanowisko dyrektora

Podstawy normatywne dla przeprowadzenia konkursu w sprawie powołania na stanowisko dyrektora zostały określony w wielu aktach normatywnych, o charakterze powszechnie obowiązującym, jak i o charakterze wewnętrznym. Mając na względzie hierarchię źródeł prawa obowiązujących w Polsce, określoną w art. 87 Konstytucji, wskazać należy, iż do najważniejszych źródeł prawa w zakresie omawianej problematyki należy ustawa z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty, ustawa z dnia 14 grudnia 2016 roku Prawo oświatowe oraz akty normatywne o randze rozporządzeń, tj. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 października 2009 r. w sprawie wymagań, jakim powinna odpowiadać osoba zajmująca stanowisko dyrektora oraz inne stanowisko kierownicze w poszczególnych typach publicznych szkół i rodzajach publicznych placówek¹⁴, Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 8 kwietnia 2010 r. w sprawie regulaminu konkursu na stanowisko dyrektora publicznej szkoły lub publicznej placówki oraz trybu pracy komisji konkursowej¹⁵ oraz w określonym zakresie ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela¹⁶. Celem nadrzędnym przyświecającym ustawodawcy było ujednoczenie zasad przeprowadzania konkursu na stanowisko dyrektora szkoły oraz powierzenia stanowiska dyrektora szkoły. Wprowadzenie przez ustawodawcę formy konkursowej w zakresie obsady stanowisk kierowniczych w jednostkach publicznych systemu oświaty miało na celu w szczególności wyłonienie najlepszych z możliwych kandydatów do pełnienia kierowniczych stanowisk na tym rynku edukacyjnym i jednocześnie ujednoczenie reguł dostępu do zajmowania kierowniczych stanowisk.

¹⁴ t.j. Dz.U. z 2009 r., Nr 184, poz. 1436 ze zm.

¹⁵ t.j. Dz.U. z 2010 r., Nr 60, poz. 373 ze zm.

¹⁶ t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 967 ze zm; dalej KN.

1.2. Kwalifikacje pedagogiczne oraz poziom wykształcenia

Szkołą publiczną, z zastrzeżeniem przepisu art. 62 ust.2 pośw, może kierować wyłącznie nauczyciel. *Nauczyciel* to osoba mająca kwalifikacje określone w art. 9 KN i przepisach wykonawczych wydanych na jego podstawie. Ponadto ustawodawca, zgodnie z treścią przepisu art. 62 ust. 1 pośw wymaga, aby dyrektor szkoły lub placówki miał przyznany decyzją administracyjną stopień awansu zawodowego nauczyciela mianowanego lub dyplomowanego¹⁷. Akt nadania stopnia awansu zawodowego powinien stanowić decyzję ostateczną (w rozumieniu art. 16 § 1 kpa) w dniu przystąpienia do konkursu na stanowisko dyrektora szkoły lub placówki.

Intencją prawodawcy, jak wskazuje M. Pilich, posługującego się terminem *powołanie* (a także *powierzenie stanowiska*) mogło być wyłącznie stanowanie o „akcie o charakterze organizacyjnym, związanym z zarządzaniem jednostką” nie zaś odnoszenie się do samej podstawy zatrudnienia danej osoby¹⁸.

Z treści ust. 2 art. 62 pośw wynika, że szkołą może również kierować osoba niebędąca nauczycielem powołana na stanowisko dyrektora przez organ prowadzący, po zasięgnięciu opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny. *Osobą niebędącą nauczycielem* jest każda osoba, która nie spełnia wymagań kwalifikacyjnych do zatrudnienia na podstawie KN. Z samej ustawy nie wynikają explicite żadne wymagania kwalifikacyjne, które zawarto dopiero w rozporządzeniu wykonawczym. Jednak mimo zastosowania przez ustawodawcę pojęcia powoływać w odniesieniu do tej grupy osób, to dyrektor z niej się wywodzący nie może być zatrudniony na podstawie powołania¹⁹. Ustawa o pracownikach samorządowych zawiera zaś wyczerpujący katalog stanowisk obsadzanych w drodze powołania, w którym stanowisko dyrektora szkoły nie występuje. Jest to zatem jeden z argumentów za tym, że właściwą podstawą nawiązania stosunku pracy z takim dyrektorem jest umowa o pracę. Nie wymaga się już powołania osoby niebędącej nauczycielem na stanowisko dyrektora szkoły za zgodą kuratora oświaty. W obecnym brzmieniu przepis przewiduje powołanie po zasięgnięciu opinii tego organu. Opinia kuratora nie ma wiążącego charakteru, jednakże jest etapem obligatoryjnym.

Kwalifikacje pedagogiczne, poza sytuacją wskazaną w art. 62 ust. 2pośw, bezsprzecznie stanowią *minimum minimorum* stawiane kandydatom ubiegającym się o to stanowisko²⁰. Szczegółowe wymagania zostały określone w przepisach Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 października 2009 r. w sprawie wymagań, jakim powinna

¹⁷ Zasady uzyskiwania stopni awansu określają przepisy art. 9a-9i KN.

¹⁸ M. Pilich, *Komentarz do art. 36 ustawy o systemie oświaty*, op. cit.; bliżej P. Ciborski, *Dyrektor szkoły jako pracownik*, [w:] P. Ciborski, G. Klimaszewski, E. Szopińska, *Poradnik dyrektora szkoły. Dyrektor - pracodawcą*, Gdańsk 2005, s. 57 i n.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ W literaturze wskazuje się także, że kandydat na stanowisko dyrektora szkoły powinien mieć predyspozycje do zajmowania stanowiska kierownika placówki oświatowej, jak i pracownika nadzoru pedagogicznego, bliżej K. Trzebiatowski, *Kwalifikacje i dokształcanie dyrektora szkoły*, [w:] K. Podolski, K. Trzebiatowski, *Poradnik ekonomiczno - organizacyjny dyrektora szkoły*, Warszawa 1975, s. 17.

odpowiadać osoba zajmująca stanowisko dyrektora oraz inne stanowisko kierownicze w poszczególnych typach publicznych szkół i rodzajach publicznych placówek (dalej rw). W oparciu o tą regulację należy wskazać, iż stanowisko dyrektora szkoły publicznej może zajmować nauczyciel mianowany lub dyplomowany, który spełnia łącznie kryteria określone w § 1 pkt 1) - 9), § 2 oraz § 3 rw. Prawodawca uznał za zasadne, by kandydat ukończył studia magisterskie i posiadał przygotowanie pedagogiczne oraz kwalifikacje do zajmowania stanowiska nauczyciela w danej szkole publicznej. Kolejnym kryterium jako kandydat do stanowiska dyrektora winien spełnić jest ukończenie studiów wyższych lub studiów podyplomowych z zakresu zarządzania albo kursu kwalifikacyjnego z zakresu zarządzania oświatą, prowadzony zgodnie z przepisami w sprawie placówek doskonalenia nauczycieli.

O stanowisko dyrektora publicznej szkoły podstawowej, z wyjątkiem szkoły podstawowej specjalnej, a także szkół takich jak gimnazjum, zasadniczej szkoły zawodowej, liceum profilowanego, technikum, technikum uzupełniającego i szkoły policealnej, z wyjątkiem szkół specjalnych może ubiegać się również nauczyciel mianowany lub dyplomowany, który ukończył studia pierwszego stopnia lub studia wyższe zawodowe i posiada przygotowanie pedagogiczne lub ukończył kolegium nauczycielskie albo nauczycielskie kolegium języków obcych, posiada kwalifikacje do zajmowania stanowiska nauczyciela w danej szkole spełnia wymagania określone w § 1 pkt 2-9 rw²¹. Zatem warunek legitymowania się wykształceniem wyższym z uzyskanym tytułem zawodowym magistra nie jest obligatoryjny w podanych przypadkach.

W odniesieniu do kwalifikacji oraz poziomu wykształcenia stawianego osobom ubiegającym się o stanowisko dyrektora zespołu szkół, prawodawca ustanowił, iż może zajmować nauczyciel mianowany lub dyplomowany, który posiada kwalifikacje do zajmowania stanowiska nauczyciela w szkole lub placówce wchodzącej w skład zespołu, w której wymagania dotyczące kwalifikacji nauczycieli są najwyższe, oraz spełnia wymagania określone w § 1 pkt 2-9 rw²².

W stosunku do grupy kandydatów ubiegających się o stanowisko dyrektora szkoły publicznej, a niebędących nauczycielami, minister w treści rozporządzenia wskazał, że stanowisko dyrektora publicznego przedszkola, publicznej szkoły i placówki oraz zespołu publicznych szkół lub placówek może zajmować ten, kto spełni łącznie następujące wymagania, a mianowicie posiada obywatelstwo polskie, z tym że wymóg ten nie dotyczy obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej, państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) - stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym oraz Konfederacji Szwajcarskiej oraz ukończył uprzednio studia magisterskie, ale także wymaga się, aby kandydat ukończył studia wyższe lub studia podyplomowe z zakresu zarządzania albo kurs kwalifikacyjny z zakresu zarządzania oświatą, prowadzony zgodnie z przepisami w sprawie placówek doskonalenia nauczycieli²³.

²¹ § 2 ust. 1 i 2 rw.

²² § 3 rw.

²³ § 5 ust. 1 pkt 1) i 2) rw; § 1 pkt 2) w zw. z § 5 ust. 1 pkt 6) rw.

1.3. Staż i ocena dotychczasowego przebiegu pracy

Niewątpliwie zajmowanie stanowisk kierowniczych wymaga doskonałych umiejętności, odpowiedniego, kierunkowego wykształcenia oraz cech typowych dla stanowisk menedżerskich. Wartością nadrzędną jednak w tym przypadku winno być także doświadczenie zawodowe, które nierozdzielnie wiąże się także z bagażem doświadczeń życiowych nabytych w toku dotychczasowej kariery zawodowej. W mojej ocenie warunki metrykalne kandydata nie zawsze przesądzają o wysoko cenionych tzw. kompetencjach miękkich²⁴, które weryfikowalne dopiero są w toku piastowania danego stanowiska.

Od osoby ubiegającej się o stanowisko dyrektora, a posiadającej kompetencje do wykonywania zawodu nauczyciela prawodawca wymaga posiadanie co najmniej pięcioletniego stażu pracy pedagogicznej na stanowisku nauczyciela lub pięcioletniego stażu pracy dydaktycznej na stanowisku nauczyciela akademickiego. Kolejnym kryterium jest uzyskanie co najmniej dobrej oceny pracy w okresie ostatnich pięciu lat pracy lub pozytywnej ocenę dorobku zawodowego w okresie ostatniego roku, a w przypadku nauczyciela akademickiego - pozytywnej ocenę pracy w okresie ostatnich czterech lat pracy w szkole wyższej przed przystąpieniem do konkursu na stanowisko dyrektora, a w przypadku, o którym mowa w art. 62 ust. 11 oraz 12 pośw, jeżeli nie przeprowadzono konkursu - przed powierzeniem stanowiska dyrektora²⁵.

Natomiast osoba niebędąca nauczycielem w procesie ubiegania się o stanowisko dyrektora szkoły publicznej winna legitymować się co najmniej pięcioletnim stażem pracy, w tym co najmniej dwuletnim stażem pracy na stanowisku kierowniczym²⁶.

1.4. Inne wymogi formalne

Wielu pracodawców, bez względu na ich status prawny, dokonując wyboru pracownika na kierownicze stanowisko, prócz kryteriów dotyczących odpowiedniego poziomu wykształcenia, stażu i pozytywnej oceny dotychczasowego przebiegu zatrudnienia, stawia także szereg innych wymogów formalnych, które kandydat winien spełnić.

W przypadku osób ubiegających się o powierzenie stanowiska dyrektora szkoły publicznej legitymujących się kompetencjami nauczycielskimi kolejnymi wymogami, które

²⁴ Kompetencje miękkie dotyczą cech psychofizycznych, umiejętności społecznych, zachowaniu człowieka, postawach, sposobie bycia, zarządzania własną osobą, motywacji oraz umiejętności interpersonalnych, za: *Polscy pracodawcy stawiają na doświadczenie*, „Forbes” z dnia 7 maja 2014 r., <https://www.forbes.pl/kariera/dla-polskich-pracodawcow-najwazniejsze-jest-doswiadczenie/cnm4k3>, dostęp z dnia 28 czerwca 2018 r., A. Napora, *Ekspert radzi: wykształcenie czy doświadczenie?*, *Gazetapraca.pl* z dnia 2 listopada 2016 r., <http://gazetapraca.pl/gazetapraca/7,90445,20922534,ekspert-radzi-wykształcenie-czy-doswiadczenie.html>, dostęp z dnia 28 czerwca 2018 r.

²⁵ § 1 pkt 3) i 4) rw; art. 62 ust. 11 pośw stanowi, że wymogu przeprowadzania konkursu na stanowisko dyrektora nie stosuje się do szkół i placówek publicznych prowadzonych przez osoby fizyczne lub osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego; zgodnie z treścią art. 62 ust. 12 pośw jeżeli do konkursu nie zgłosi się żaden kandydat albo w wyniku konkursu nie wyłoniono kandydata, organ prowadzący powierza to stanowisko ustalonemu przez siebie kandydatowi, po zasięgnięciu opinii rady szkoły lub placówki i rady pedagogicznej.

²⁶ § 5 ust. 1 pkt 3) rw.

z dotychczas wymienionymi muszą wystąpić kumulatywnie są spełnienie warunków zdrowotnych niezbędnych do wykonywania pracy na stanowisku kierowniczym oraz posiadanie statusu osoby niekaralnej karą dyscyplinarną, o której mowa w art. 76 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela, a w przypadku nauczyciela akademickiego - karą dyscyplinarną, o której mowa w art. 140 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym²⁷. Przeciwno takiej osobie nie może toczyć się też postępowanie dyscyplinarne. Osoba taka nie może też być skazana prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe. Ponadto wobec takiego kandydata nie może toczyć się postępowanie o przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego. Ostatnim z obostrzeń jest posiadanie statusu osoby niekaranej zakazem pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi, o którym mowa w art. 31 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych²⁸.

Prawodawca w odniesieniu do osób ubiegających się o stanowisko dyrektora szkoły publicznej, nie wykonujących zawodu nauczyciela, stawia także określone wymogi formalne, które w pewnym zakresie są tożsame z uprzednio omówionymi. Kandydat taki winien mieć ma pełną zdolność do czynności prawnych i korzysta z praw publicznych. Wobec niego nie może toczyć się postępowanie o przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub postępowanie dyscyplinarne. Osoba taka spełniać winna warunki zdrowotne niezbędne do wykonywania pracy na stanowisku kierowniczym. Warunkiem *sine qua non* jest także nie posiadanie statutu skazanego prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe oraz karanego zakazem pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi, o którym mowa w art. 31 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych²⁹.

Wartym podkreślenia jest fakt, iż prawodawca z nieznanymi przyczyn w przepisach dotyczących wymogów stawianym nauczycielom ubiegającym się o stanowisko dyrektora szkoły publicznej nie wskazał wprost, iż osoba ta winna mieć ma pełną zdolność do czynności prawnych i korzysta z praw publicznych, tak jak to określono wobec kandydatów niebędących nauczycielami. Unormowania te wynikają z innych przepisów³⁰, jednak w mojej ocenie jednorazowe powtórzenie tegoż warunku w tym miejscu byłoby zupełnie celowe i sprzyjało przejrzystości stanowionego prawa.

2. Dokonywanie obsady stanowiska dyrektora szkoły publicznej według obowiązujących przepisów prawa

Akt powierzenia stanowiska dyrektora szkoły publicznej ma miejsce po przeprowadzeniu procedury konkursowej wyłaniającej kandydata na dyrektora³¹. W zasadzie w szko-

²⁷ t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 2183 ze zm.

²⁸ § 1 pkt 5) - 9) rw.

²⁹ § 5 ust. 1 pkt 4) - 6) rw.

³⁰ m.in. z ustawy o pracownikach samorządowych.

³¹ A. Pery, *Status dyrektora szkoły. Poradnik dla samorządów i dyrektorów szkoły*, Warszawa 2012, s. 19.

łach publicznych tryb ten jest obligatoryjny. Organ prowadzący nie może zatem odstąpić od zorganizowania i przeprowadzenia konkursu. Organ też nie może odmówić powierzenia stanowiska wyłonionemu kandydatowi³².

Prawodawca niejednokrotnie posługuje się pojęciem organu prowadzącego. Kompetencje organu prowadzącego do dokonania czynności powierzenia stanowiska dyrektora szkoły publicznej prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego ma cały organ wykonawczy tej jednostki, czyli odpowiednio wójt, burmistrz (prezydent miasta), zarząd powiatu, zarząd województwa³³. Dotyczy to czynności związanych z przeprowadzeniem postępowania konkursowego, a także jego ewentualnego unieważnienia.

2.1. Ogłoszenie konkursu na stanowisko dyrektora

Aktem normatywnym regulującym właściwie kompleksowo tryb konkursu na stanowisko dyrektora szkoły publicznej jest Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 8 kwietnia 2010 r. w sprawie regulaminu konkursu na stanowisko dyrektora publicznej szkoły lub publicznej placówki oraz trybu pracy komisji konkursowej (dalej rk).

Konkurs na stanowisko dyrektora szkoły lub placówki ogłasza organ prowadzący szkołę lub placówkę. Ogłoszenie o konkursie zamieszcza się w co najmniej jednym dzienniku o zasięgu ogólnopolskim i na stronie Biuletynu Informacji Publicznej organu prowadzącego szkołę publiczną³⁴. Ogłoszenie o konkursie może być ponadto zamieszczone w prasie o zasięgu lokalnym. O ogłoszeniu konkursu organ prowadzący powiadamia pisemnie szkołę lub placówkę. Wskazany w ogłoszeniu o konkursie termin składania ofert przez osoby przystępujące do konkursu, zwane dalej „kandydatami”, nie może być krótszy niż 21 dni od dnia ukazania się ogłoszenia. Kandydaci składają ofertę obejmującą dokumenty, o których mowa w załączniku nr 2 do rozporządzenia³⁵.

³² M. Pilich, *Komentarz do art. 63 ustawy Prawo oświatowe*, op. cit.

³³ Ibidem.

³⁴ Wzór ogłoszenia o konkursie stanowi załącznik nr 1 do rk.

³⁵ Kandydat przystępujący do konkursu na stanowisko dyrektora szkoły lub placówki składa następujące dokumenty:

- 1) uzasadnienie przystąpienia do konkursu wraz z koncepcją funkcjonowania i rozwoju szkoły lub placówki;
- 2) poświadczoną przez kandydata za zgodność z oryginałem kopię dowodu osobistego lub innego dokumentu potwierdzającego tożsamość oraz poświadczającego obywatelstwo kandydata;
- 3) życiorys z opisem przebiegu pracy zawodowej;
- 4) oryginały lub poświadczane przez kandydata za zgodność z oryginałem kopie dokumentów potwierdzających posiadanie wymaganego stażu pracy, a w przypadku osoby niebędącej nauczycielem również wymaganego stażu pracy na stanowisku kierowniczym, określonego w przepisach w sprawie wymagań, jakim powinna odpowiadać osoba zajmująca stanowisko dyrektora oraz inne stanowisko kierownicze w poszczególnych typach publicznych szkół i rodzajach publicznych placówek;
- 5) oryginały lub poświadczane przez kandydata za zgodność z oryginałem kopie dokumentów potwierdzających posiadanie wymaganego wykształcenia i kwalifikacji, określonych w przepisach w sprawie wymagań, jakim powinna odpowiadać osoba zajmująca stanowisko dyrektora oraz inne stanowisko kierownicze w poszczególnych typach publicznych szkół i rodzajach publicznych placówek;
- 6) oryginał lub poświadczona przez kandydata za zgodność z oryginałem kopia aktu nadania stopnia nauczyciela mianowanego lub dyplomowanego - w przypadku nauczyciela;
- 7) oryginał lub poświadczona przez kandydata za zgodność z oryginałem kopia karty oceny pracy lub oceny dorobku zawodowego - w przypadku nauczyciela i nauczyciela akademickiego;

M. Pilich podkreśla, iż organowi prowadzącemu wolno odstąpić od powierzenia stanowiska w drodze konkursu wyłącznie w dwóch sytuacjach³⁶. Pierwsza z nich dotyczy przypadku, kiedy do konkursu nie zgłosi się żaden kandydat. Druga sytuacja ma miejsce, kiedy w wyniku konkursu nie wyłoniono żadnego kandydata. W pełni przychylamy się do poglądu M. Pilicha, iż „niedopuszczalne byłoby postępowanie, gdyby organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, uznając brak potrzeby dalszego prowadzenia postępowania konkursowego, powierzył stanowisko ustalonemu przez siebie kandydatowi tylko dlatego, że jako jedyny złożył on ofertę w konkursie”³⁷. Zatem wnioskować należy, iż „złożenie co najmniej jednej formalnie ważnej oferty obliguje organ do przeprowadzenia całego postępowania konkursowego, włącznie z częścią merytoryczną i głosowaniem nad kandydaturą”³⁸.

2.2. Skład komisji konkursowej

W celu przeprowadzenia konkursu organ prowadzący szkołę publiczną powołuje komisję konkursową. W skład komisji konkursowej wchodzi trzech przedstawicieli organu prowadzącego szkołę, dwóch przedstawicieli organu sprawującego nadzór pedagogiczny oraz po jednym przedstawicielu rady pedagogicznej, rady rodziców, zakładowych organizacji związkowych, przy czym przedstawiciel związku zawodowego nie może być zatrudniony w szkole lub placówce, której konkurs dotyczy. Prawodawca także zwraca uwagę na zachowanie odpowiednich proporcji w składzie komisji konkursowej, polegających na tym, że co do zasady liczba przedstawicieli organu prowadzącego szkołę oraz organu sprawującego nadzór pedagogiczny nie może być mniejsza niż liczba przedstawicieli pochodzących z ciał kolegialnych. Jeżeli nastąpiłoby zachwianie proporcji w tym zakresie, to dopuszcza się

8) zaświadczenie lekarskie o braku przeciwwskazań zdrowotnych do wykonywania pracy na stanowisku kierowniczym;

9) oświadczenie, że przeciwko kandydatowi nie toczy się postępowanie o przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub postępowanie dyscyplinarne;

10) oświadczenie, że kandydat nie był skazany prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe;

11) oświadczenie, że kandydat nie był karany karą dyscyplinarną, o której mowa w art. 76 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674, z późn. zm.) lub w art. 140 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2012 r. poz. 572, z późn. zm.) - w przypadku nauczyciela i nauczyciela akademickiego;

12) oświadczenie, że kandydat nie był karany zakazem pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi, o którym mowa w art. 31 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 168 oraz z 2012 r. poz. 1529)

13) oświadczenie o dopełnieniu obowiązku, o którym mowa w art. 7 ust. 1 i 3a ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z 2007 r. Nr 63, poz. 425, z późn. zm.) - w przypadku kandydata na dyrektora szkoły;

14) oświadczenie, że kandydat ma pełną zdolność do czynności prawnych i korzysta z pełni praw publicznych - w przypadku osoby niebędącej nauczycielem;

15) oświadczenie, że kandydat wyraża zgodę na przetwarzanie danych osobowych zgodnie z ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926, z późn. zm.) w celach przeprowadzenia konkursu na stanowisko dyrektora.

³⁶ M. Pilich, *Komentarz do art. 63...*, op. cit.

³⁷ Ibidem.

³⁸ Ibidem.

proporcjonalne zwiększenie liczby przedstawicieli obu organów tak, aby była co najmniej równa licznie przedstawicieli ciał kolegialnych³⁹.

W przypadku powoływania komisji konkursowej do przeprowadzenia konkursu w sprawie powierzenia stanowiska dyrektora w nowopowołanym zespole szkół publicznych, organ prowadzący zwraca się do każdej z rad, pedagogicznych i rodziców, o wyłonienie po jednym przedstawicielu każdej z nich, którzy wchodziłoby w skład tejże komisji⁴⁰.

Liczba członków komisji jest zatem, jak podkreśla M. Pilich⁴¹, określona w sposób sztywny i organ prowadzący nie ma prawa jej zmniejszać ani zwiększać. Skład komisji może ulec jednak modyfikacjom w zależności od czynników obiektywnych przewidzianych w przepisach prawa. Do tych czynników zalicza się choćby brak rady pedagogicznej, rady rodziców w danej szkole. Wówczas przedstawiciele tych organów nie wchodzi w skład komisji. Należy za M. Pilichem zwrócić także uwagę na niezbyt precyzyjne sformułowania zastosowane przez ustawodawcę w zakresie udziału przedstawicieli organizacji związkowych w składzie komisji konkursowej. Wnioskować należy z treści art. 63 ust. 14 pkt 3) że „faktycznie przedstawiciel związkowy reprezentuje w komisji konkursowej nie zakładową organizację związkową, lecz związek jako taki, gdyż ustawa nie dopuszcza, aby był on osobą zatrudnioną w szkole lub placówce. Osobę tę powinna wskazać właściwa władza statutowa związku zawodowego”⁴². Przyjąć zatem trzeba, iż jest to rodzaj prerogatywy związku, nie zaś jego obowiązek.

Na członkach komisji konkursowej spoczywa ogromna odpowiedzialność sprawująca się do rekomendowania kandydata o najwyższych kompetencjach, zarówno twardej i miękkich. Dlatego też ustawodawca wprowadził tak precyzyjne regulacje w zakresie doboru członków komisji. W tym miejscu nie może być mowy o subiektywnych odczuciach, mniemaniach, przypuszczeniach. Członkowie komisji konkursowej powinni cechować się nie tylko najwyższym z możliwych stopni wiedzy merytorycznej oraz prawnej w zakresie procedury konkursowej, ale w mojej ocenie mieć także nieposzlakowaną opinię.

2.3. Prace komisji konkursowej

Organ prowadzący szkołę lub placówkę wyznacza, spośród członków komisji konkursowej, przewodniczącego komisji, który kieruje jej pracami⁴³. Termin posiedzenia komisji został określony na minimum 14 dni od upływu terminu składania ofert przez kandydatów, wskazanego w ogłoszeniu o konkursie. Do zadań przewodniczącego komisji należy ustalenie terminu i miejsca posiedzenia komisji, o czym powiadamia na piśmie członków komisji oraz kandydatów, nie później niż na 7 dni przed terminem posiedzenia. Warunkiem prowadzenia prac komisji są prowadzone, jest osiągnięcie quorum wynoszącego co najmniej 2/3 jej członków⁴⁴.

³⁹ art. 63 ust. 16 pośw.

⁴⁰ art. 63 ust. 17 pośw.; A. Pery, *Status dyrektora...*, op. cit., s. 24.

⁴¹ M. Pilich, *Komentarz do art. 63...*, op. cit.

⁴² Ibidem.

⁴³ § 2 rk.

⁴⁴ § 3 rk.

Prace komisji odbywają się w trybie niejawnym, tj. bez udziału kandydata, mają charakter czysto formalny oraz w trybie jawnym.

Komisja, na podstawie złożonej oferty, podejmuje uchwałę o dopuszczeniu lub odmowie dopuszczenia kandydata do postępowania konkursowego, wraz z podaniem przyczyn niedopuszczenia. Uchwała zapada zwykłą większością głosów w głosowaniu jawnym. W przypadku równej liczby głosów głos decydujący należy do przewodniczącego komisji⁴⁵. Komisja podejmuje uchwałę o odmowie dopuszczenia kandydata do postępowania konkursowego, jeżeli uchybił on terminowi do złożenia oferty, bądź też oferta nie zawiera wszystkich dokumentów wskazanych w ogłoszeniu o konkursie, albo z oferty wynika, że kandydat nie spełnia wymagań wskazanych w ogłoszeniu o konkursie. Na żądanie przewodniczącego komisji kandydat jest obowiązany okazać oryginały dokumentów, których kopie zawiera oferta. Po ich zakończeniu przewodniczący komisji informuje ustnie kandydatów o dopuszczeniu albo odmowie dopuszczenia do postępowania konkursowego. Ten kandydat, któremu odmówiono dopuszczenia do postępowania konkursowego, może, w terminie 3 dni od otrzymania ustnej informacji o odmowie dopuszczenia do postępowania konkursowego, wystąpić z pisemnym wnioskiem o podanie przyczyn odmowy. Przewodniczący komisji informuje kandydata na piśmie o przyczynach odmowy dopuszczenia do postępowania konkursowego w terminie 7 dni od dnia złożenia wniosku.

Wadą tak przyjętego rozwiązania wydaje się być brak zapewnienia możliwości ustosunkowania się przed komisją do przedstawionej przez przewodniczącego w formie ustnej informacji o odmowie dopuszczenia do postępowania konkursowego. W dalszej kolejności za zupełnie niezgodny z naczelną zasadą, jaką jest zasada demokratycznego państwa prawa, trybu zaskarżenia odmowy dopuszczenia. Zastosowanie trybu skargowego wymagałoby udziału organu wyższego rzędu. Co więcej, należałoby także rozważyć zastosowanie instrumentu jakim jest wstrzymanie wykonania danego aktu administracyjnego, który w tym przypadku byłby rezultatem prac komisji konkursowej, do momentu uprawomocnienia się rozstrzygnięcia organu wyższego rzędu⁴⁶.

W dalszym toku komisja przeprowadza rozmowę z każdym z kandydatów dopuszczonych do postępowania konkursowego. Etap ten określa się jako przesłuchanie kandydatów. Następnie komisja dokonuje ich merytorycznej oceny. Ocenie podlega w szczególności przedstawiona przez kandydata koncepcja funkcjonowania i rozwoju szkoły lub placówki. Członkowie komisji mogą zadawać kandydatom pytania⁴⁷. Mankamentem tej regulacji jest w moim przekonaniu zapis dotyczący możliwości zadawania pytań kandydatowi przez członka komisji. Bowiem wydaje się być rozwiązaniem zasługującym na większą aprobatę, gdyby w ogóle ustawodawca pominął to zdanie. Skoro do komisji konkursowej powołani zostali właściwie eksperci z każdej dziedziny, która jest przedmiotem zadań i obowiązków spoczywających na dyrektorsze szkoły, to w mojej ocenie każdy z jej członków jest zdolny do sformułowania choćby jednego merytorycznego pytania do kandydata. W obecnym stanie prawodawca niejako

⁴⁵ § 4 ust. 1 rk.

⁴⁶ Blżej: A. Pery, *Status dyrektora...*, op. cit., s. 25.

⁴⁷ § 5 rw.

sugeruje stosującym te przepisy, iż przesłuchanie kandydata, prócz roli przewodniczącego, może odbywać się w zupełnym milczeniu, co winno być odzwierciedlone w protokole.

Komisja wyłania kandydata na stanowisko dyrektora w głosowaniu tajnym. Każdy z członków komisji dysponuje jednym głosem. Konkurs jest rozstrzygnięty wówczas, jeżeli jeden z kandydatów uzyskał w głosowaniu bezwzględną większość głosów. Jeśli pierwsze głosowanie nie wyłoni kandydata, a do konkursu przystąpiło co najmniej dwóch kandydatów, przeprowadza się drugie głosowanie. Do drugiej tury przechodzą dwaj kandydaci, którzy uzyskali najwięcej głosów, a jeżeli według powyższej zasady nie można wyłonić dwóch kandydatów, wszyscy kandydaci, którzy uzyskali dwie największe liczby głosów. W przypadku, gdy w drugim głosowaniu kandydat nie osiągnie bezwzględnej większości głosów, komisja stwierdza nierozstrzygnięcie konkursu⁴⁸.

Z posiedzenia komisji sporządza się protokół, który podpisują obecni na posiedzeniu członkowie komisji. W treści protokołu zawarte winna być w szczególności informacja o składzie komisji, imiona i nazwiska kandydatów, uchwała o dopuszczeniu lub niedopuszczeniu kandydatów do dalszego postępowania konkursowego wraz podaniem przyczyn niedopuszczenia, informacja o rozmowach przeprowadzonych z kandydatami, pytania zadane kandydatom w czasie postępowania konkursowego oraz informację o udzielonych odpowiedziach, informacja o liczbie głosów uzyskanych przez poszczególnych kandydatów w kolejnych głosowaniach oraz informacja o wyniku postępowania konkursowego⁴⁹.

Do obowiązków przewodniczącego komisji czynionych niezwłocznie po zakończeniu obrad komisji należy powiadomienie organu prowadzącego szkołę lub placówkę o wyniku postępowania konkursowego oraz przekazanie organowi prowadzącemu szkołę lub placówkę dokumentacji postępowania konkursowego⁵⁰.

Konkludując należy zasygnalizować, iż zgodnie z art. 63 ust. 21 pośw stanowisko dyrektora szkoły powierza się na 5 lat szkolnych. W uzasadnionych przypadkach można powierzyć to stanowisko na krótszy okres, jednak nie krótszy niż 1 rok szkolny.

Warto jeszcze krótko rozważyć problem drogi sądowej dla dochodzenia roszczeń związanych z powierzeniem stanowiska i innymi czynnościami powierzającego. W orzecznictwie Sądu Najwyższego reprezentowany jest pogląd, zgodnie z którym powierzenie stanowiska jest czynnością prawną z zakresu prawa pracy. W ocenie M. Pilicha wymóg wcześniejszego przeprowadzenia konkursu, podczas którego może się pojawić już wiele problemów wymagających rozstrzygnięcia przez sąd⁵¹. Zatem prywatnoprawna bądź publicznoprawna kwalifikacja aktu powierzenia stanowiska w praktyce nie ma wpływu na konstatację, iż postępowanie konkursowe poprzedzające tę czynność ma zdecydowanie charakter publicznoprawny, a więc wszelkie rozstrzygnięcia w związku z jego przebiegiem powinny podlegać kontroli sądów administracyjnych. Sądy te z reguły uznają akt powierzenia stanowiska dyrektora szkoły (i podobnie akt odwołania) za czynności z zakresu administracji

⁴⁸ § 6 rk.

⁴⁹ § 7 rk.

⁵⁰ § 8 rk.

⁵¹ M. Pilich, *Komentarz do art. 63...*, op. cit.

publicznej. Twierdzi się mianowicie, że nawet jeśli tego rodzaju czynności prawne wywołują skutki w sferze prawa pracy, to jednak niezależnie od tego, z uwagi na element władczego decydowania o pozycji prawnej dyrektora szkoły, podlegają kontroli sprawowanej przez właściwy Wojewódzki Sąd Administracyjny i Naczelny Sąd Administracyjny.

Powyższy pogląd jest już na tyle ugruntowany, że trzeba go, w ocenie M. Pilicha zaakceptować. Groźba wzajemnego przecinania się kompetencji sądów powszechnych i administracyjnych jest stosunkowo nikła, gdyż przedmiot postępowania przed sądem administracyjnym wiąże się tylko z kontrolą legalności aktu stanowiącego powierzenie stanowiska lub odwołanie ze stanowiska, a już nie z oceną zasadności np. roszczeń o charakterze prawno-majątkowym (o wynagrodzenie, o odszkodowanie itp.), jakie z tych aktów wynikają. Trzeba jednak zaznaczyć, że sądowi powszechnemu powinno przysługiwać prawo samodzielnego ustalania, na potrzeby toczącego się przed nim postępowania w sprawie z zakresu prawa pracy, przesłanek roszczeń pracowniczych dyrektora bądź wyłonionego na to stanowisko kandydata⁵².

3. Wnioski wynikające z analizy wybranych orzeczeń sądów administracyjnychw zakresie procedury powierzenia stanowiska dyrektora szkoły publicznej

Dotychczas przeprowadzona analiza w zakresie materii, jaką jest procedura powierzenia stanowiska dyrektora w drodze postępowania konkursowego, mimo niewielu przepisów ustanowionych w tym zakresie, prowadzi do wniosku, iż większość z poszczególnych etapów tego postępowania może prowadzić do odmiennej wykładni i wniosków. Rodzić to może poważne konsekwencje, w szczególności w zakresie nawiązywanego stosunku pracy z nowopowołanym dyrektorem, zwłaszcza, jeżeli postępowanie to zostanie unieważnione.

Na tle ogromnej liczby orzeczeń sądów administracyjnych w zakresie omawianej materii można wyróżnić kilka problemów, które korespondują z dokonaną analizą przepisów dotyczących procedury powierzenia stanowiska dyrektora szkoły w drodze postępowania konkursowego. Z uwagi na ich mnogość oraz ograniczone ramy niniejszej publikacji, zasygnalizowane zostaną wyłącznie te, które najczęściej są przedmiotem rozważań sądów administracyjnych i na które każdy ubiegający się o stanowisko dyrektora szkoły publicznej winien przed przystąpieniem do konkursu zwrócić szczególną uwagę. Podstawy prawne rozstrzygnięć sądów mimo wszystko są nadal aktualne, bowiem przepisy dotychczasowej ustawy zostały w tym zakresie przeniesione do pośw.

3.1. Zaskarżanie rozstrzygnięć komisji konkursowej

Z przyjętej przez sądy linii orzeczniczej wynika, iż rzeczone postępowanie winno podlegać regulacjom z zakresu prawa i postępowania administracyjnego. Rewolucyjnym

⁵² Ibidem.

wydaje się pogląd wyrażony przez Naczelną Sąd Administracyjny (dalej NSA) w uchwale 7 sędziów z dnia 13 kwietnia 2015 roku⁵³. NSA postanowił, że uchwały komisji konkursowej podjęte w toku postępowania na stanowisko dyrektora szkoły nie podlegają kontroli sądoadministracyjnej. Przedmiotowa uchwała zapadła na gruncie następującego stanu faktycznego: burmistrz ogłosił konkurs na stanowisko dyrektora szkoły, wskazując jednocześnie, jakie wymogi powinna spełniać osoba przystępująca do konkursu. Powołana w celu przeprowadzenia konkursu komisja uznała, że żadna z kandydujących osób nie spełnia wymogów formalnych do ubiegania się o stanowisko dyrektora szkoły. Jedna z osób niedopuszczonych do postępowania konkursowego wezwała burmistrza do usunięcia naruszenia prawa polegającego na niedopuszczeniu jej do konkursu na stanowisko dyrektora szkoły oraz do ponownego przeprowadzenia czynności konkursowych z jej udziałem. Po odmownej odpowiedzi organu, osoba ta skierowała skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, w której wносиła m.in. o uchylenie uchwały komisji konkursowej o odmowie dopuszczenia jej do postępowania konkursowego na stanowisko dyrektora szkoły.

W rezultacie rozpoznania sprawy WSA uznał, że wniesiona skarga jest zasadna i uchylił częściowo wskazaną powyżej uchwałę komisji oraz orzekł, że nie może ona być wykonana. Skargę kasacyjną na powyższe rozstrzygnięcie WSA wniósł burmistrz, zarzucając m.in. bezpodstawne przyjęcie przez Sąd, że uchwała komisji konkursowej o odmowie dopuszczenia kandydata (skarżącej) do konkursu na stanowisko dyrektora szkoły podlega kontroli sądu administracyjnego⁵⁴. NSA zaznaczył, że wskazana przez ustawodawcę procedura konkursowa na stanowisko dyrektora szkoły publicznej stanowi zamknięty ciąg czynności organu prowadzącego szkołę publiczną i komisji jako organu pomocniczego. Zdaniem NSA czynności te kończą się wraz z wydaniem przez organ prowadzący szkołę rozstrzygnięcia w formie zarządzenia o zatwierdzeniu konkursu albo o jego unieważnieniu i zarządzeniu ponownego konkursu. W konsekwencji NSA stwierdził, że zaskarżeniu do sądu podlegają wyłącznie rozstrzygnięcia organu prowadzącego szkołę, a nie poszczególne czynności podejmowane przez komisję konkursową (jak np. uchwały komisji konkursowej podjęte w toku postępowania konkursowego). Konkurs jest bowiem wyłącznie jednym z elementów postępowania zmierzającego do obsadzenia stanowiska dyrektora szkoły. Tym samym w ocenie NSA, dopiero rozstrzygnięcia dotyczące zatwierdzenia konkursu albo jego unieważnienia i zarządzenie przez właściwy organ administracji publicznej ponownego konkursu podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego. NSA podkreślił także, że komisji konkursowej nie można przypisać cech organu administracji publicznej, bowiem nie sposób wskazać przepisów, które nadawałyby komisji taki atrybut. Wszystkie czynności, w ocenie NSA, podejmowane w procesie powierzenia stanowiska dyrektora szkoły, zmierzają do realizacji ustawowego obowiązku nałożonego na organ prowadzący szkołę. Muszą one być, więc traktowane jako czynności wyłącznie tego organu, choć na pewnym etapie

⁵³ sygn.akt I OPS 5/14.

⁵⁴ J. Kostrzewska, M. Jagodziński, *Uchwały komisji podjęte w ramach konkursu na dyrektora szkoły nie podlegają kontroli sądoadministracyjnej*, „Prawo dla samorządu” z dnia 14 maja 2015 r., <http://prawodlasamorządu.pl/2015.05.14-uchwały-komisji-podjęte-w-ramach-konkursu-na-dyrektora-szkoły.html>, dostęp z dnia 24 maja 2018 r.

postępowania wykonywane są z upoważnienia organu, przez powołaną w tym celu komisję konkursową. Czynności komisji konkursowej mają jednak charakter wyłącznie pomocniczy i wewnętrzny, ponieważ to organ prowadzący szkołę w sposób wiążący decyduje o kwestii prawidłowości przeprowadzenia konkursu wydając rozstrzygnięcie w formie zarządzenia.

3.2. Podmioty dopuszczone do konkursu na stanowisko dyrektora szkoły

Wojewódzki Sąd Administracyjny (dalej WSA) w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 7 listopada 2013 roku⁵⁵ poruszył problem dopuszczalności określonej grupy podmiotów do postępowań konkursowych na stanowisko dyrektora szkoły publicznej. Zestawiając treść przepisów art. 36 ust. 2 i 2a uso, ustawodawca przyjął jako zasadę kierowanie szkołą lub placówką publiczną przez nauczyciela mianowanego lub dyplomowanego. Możliwe jest odstępstwo od tej zasady, lecz po spełnieniu dodatkowych warunków i z umniejszeniem uprawnień takiej osoby. Użycie w przepisie art. 36 ust. 2 u.s.o. wyrażenia „może”, oznacza upoważnienie organu ogłaszającego konkurs na dyrektora do wyboru kręgu osób jakim zamierza powierzyć takie stanowisko. Zatem organowi prowadzącemu szkołę pozostawiono swobodę ograniczenia się do zasady przewidującej kierowanie szkołą przez nauczyciela mianowanego lub dyplomowanego, bądź odstąpienia od niej przez poszerzenie kręgu osób jakie mogą taką szkołą kierować. Dla rozstrzygnięcia spornej kwestii należy dokonać wykładni powołanego wyżej przepisu art. 36 ust. 1 oraz 2 ustawy O systemie oświaty, w szczególności użycie w ust. 2 wyrażenia „może”. NSA w wyroku z dnia 3 września 2013 r., w sp r. II FSK 2414/11, wprawdzie dotyczącym wykładni innego przepisu lecz zawierającego interpretację omawianego wyrażenia, użycie wyrażenia zawierające słowa „może” - „mogę”, występujące jako określenia możliwości lub uprawnienia, powiązane są z postawieniem pytania: czy się zdecyduję?, które może być istotne na różne sposoby, na przykład: mogę, pytanie, czy się zdecyduję, mogę, ale czy się zdecyduję, mogę, ale chyba się nie zdecyduję, mogę, ale musiałbym się zdecydować, mogę, ale czy rozsądne byłoby tak decydować, mogę, ale czy uzasadnione byłoby tak decydować, mogę, ale czy się zdecyduję - to inna sprawa, mogę, muszę się tylko zdecydować, mogę, w przypadku, gdy się zdecyduję (gdybym się zdecydował) itp. Z tych powodów, słowo „może”, wskazuje na brak obowiązku. Zatem użycie w przepisie słowa „może” wskazuje na jego uznaniowy charakter i oznacza na pozostawienie organowi swobody, tym samym ustawodawca nie zobligował organu do określonego załatwienia sprawy lecz pozostawił organowi możliwość wyboru spośród co najmniej dwu ewentualności. W ocenie Sądu ustawodawca używając w przepisie art. 36 ust. 2 omawianej ustawy wyrażenia „może”, upoważnił organ ogłaszający konkurs na dyrektora, do wyboru kręgu osób jakim zamierza powierzyć takie stanowisko. Zatem organowi prowadzącemu szkołę, pozostawiono swobodę ograniczenia się do zasady przewidującej kierowanie szkołą przez nauczyciela mianowanego lub dyplomowanego bądź odstąpienia od niej przez poszerzenie kręgu osób jakie mogą taką szkołą kierować. W ocenie Sądu użycie wyrażenia „może” oznaczającego zawsze fakultatywność, kompetencję do wyboru, jak również ewentualność, było celowe, a to dla wywołania opisanego skutku, mianowicie możliwości swobodnego wyboru.

⁵⁵ sygn. akt II SA/Go 854/13, Lex 1395248.

3.2. Termin przeprowadzenia konkursu oraz obowiązek powierzenia stanowiska dyrektora

NSA w wyroku z dnia 29 lipca 2014 roku⁵⁶ stwierdził, że przepisy *uso* wprowadzając obowiązek konkursowego wyznaczenia kandydata na stanowisko dyrektora szkoły lub placówki nie określiły żadnych terminów prac komisji konkursowej, ani nie przewidziały żadnych negatywnych skutków dla kandydata związanych z czasem trwania postępowania konkursowego. Przeciwnie, zauważa NSA, ustawa ta w art. 36a ust. 3 ustanowiła zasadę, że wyłonionemu w drodze konkursu kandydatowi nie można odmówić powierzenia stanowiska, chyba że organ sprawujący nadzór pedagogiczny zgłosił zastrzeżenie, o którym mowa w ust. 2. Oznacza to, że jeżeli postępowanie konkursowe nie zostanie unieważnione i organ nadzoru pedagogicznego nie zgłosił zastrzeżeń, to istnieje prawny obowiązek powierzenia stanowiska dyrektora szkoły. Zasada ta ma także odwrotne znaczenie, tzn. nie można skutecznie kwestionować powierzenia takiego stanowiska, jeżeli w przewidzianym trybie nie unieważniono postępowania konkursowego lub organ nadzoru zgłosił zastrzeżenia po upływie ustawowego terminu. W ocenie NSA zastosowane w *rk* sformułowanie „nie później niż w ciągu 14 dni” należy odczytywać jako werbalne wzmocnienie obowiązku niezwłocznego rozpoczęcia i zakończenia przez komisję postępowania konkursowego. Termin ten ma pełnić rolę środka dyscyplinującego i tym samym zapewnić sprawność działania prac komisji. Został on zastrzeżony dla komisji przeprowadzającej postępowanie konkursowe, a nie dla stron stosunku prawnego łączącego organ prowadzący szkołę z kandydatem na stanowisko dyrektora takiej placówki oświatowej. Samo naruszenie takiego terminu automatycznie nie stwarza zatem ani dla komisji, ani uczestników postępowania konkursowego żadnych konsekwencji. Stwierdzenie to nie oznacza, by przekroczenie omawianych terminów nigdy nie mogło wywołać jakichkolwiek skutków. Kwestie te mogą być badane w każdej sprawie indywidualnie, ale pod kątem ewentualnej możliwości zastosowania § 8 ust. 2 pkt 3 i 4 *rk* (np. czy uchybienie siedmiodniowego terminu na zawiadomienie o miejscu i czasie posiedzenia komisji nie uniemożliwiło kandydatowi na dyrektora wzięcia udziału w postępowaniu konkursowym), a nie stwierdzenia nieważności zarządzenia w sprawie powołania komisji konkursowej do przeprowadzenia konkursu na kandydata na stanowisko dyrektora szkoły.

3.3. Skład komisji konkursowej przeprowadzającej konkurs na stanowisko dyrektora szkoły

W wyroku z dnia 25 czerwca 2014 roku NSA⁵⁷ rozstrzygał o dopuszczalności udziału w postępowaniu konkursowym osoby piastującej funkcje organu prowadzącego szkołę organu kolegialnego (zarządu powiatu). Sąd uznał, że akurat w tym przypadku jest to możliwe, ponieważ piastunem tego organu nie jest każdy z jego członków z osobna, lecz

⁵⁶ sygn. akt. I OSK 1119/14, Lex 1517975.

⁵⁷ I OSK 560/14, Lex 1500592.

ogół jego członków, przy zachowaniu wymogu quorum. Dlatego organ kolegialny może wyznaczyć swoim przedstawicielem w komisji swojego członka, ponieważ w tym przypadku jest zachowana rozłączność funkcji organu prowadzącego szkołę od funkcji członka komisji konkursowej w rozumieniu art. 36 ust. 6 pkt 1 *uso* oraz § 2 i § 8 ust. 2 *rk*.

Z kolei WSA w Olsztynie w wyroku w dniu 24 czerwca 2014 roku⁵⁸ rozważył problem możliwości powołania przez burmistrza samego siebie w skład komisji konkursowej do wyboru kandydata na stanowisko dyrektora szkoły. W ocenie Sądu osoba pełniąca funkcję organu prowadzącego szkołę, czy placówkę nie może być członkiem komisji powołanej celem przeprowadzenia konkursu na dyrektora placówki. Pod pojęciem organu administracji publicznej należy rozumieć element (jednostkę) struktury organizacyjnej podmiotu realizującego zadania z zakresu administracji publicznej, posiadający swój substrat osobowy (w postaci osoby lub osób piastujących funkcję takiego organu), którego działania i zaniechania przypisywane są danemu podmiotowi (np. Państwu lub jednostce samorządu terytorialnego) jako dokonywane w jego imieniu i na jego rzecz. Z tej definicji jasno wynika, że piastun organu nie jest przedstawicielem tego organu, również w rozumieniu art. 36a ust. 6 *uso*, gdyż jest osobą piastującą funkcję danego organu, np. burmistrza. Przepis ten w swym literalnym brzmieniu stanowi ograniczenie dopuszczalności powołania przez burmistrza samego siebie w skład komisji konkursowej i jednocześnie granicę wpływu burmistrza na wybór członków komisji. Stosując ten przepis w jego literalnym brzmieniu burmistrz, jako organ prowadzący szkołę, zachowuje wpływ na wybór kandydata na stanowisko dyrektora szkoły poprzez swoich przedstawicieli. Sąd w uzasadnieniu wyroku powołał się m.in. na wyrok NSA z dnia 14 maja 2013 r. (sygn. akt I OSK 324/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>), w którym NSA wskazał, że pod pojęciem organu administracji publicznej należy rozumieć element (jednostkę) struktury organizacyjnej podmiotu realizującego zadania z zakresu administracji publicznej, posiadający swój substrat osobowy (w postaci osoby lub osób piastujących funkcję takiego organu), którego działania i zaniechania przypisywane są danemu podmiotowi (np. Państwu lub jednostce samorządu terytorialnego) jako dokonywane w jego imieniu i na jego rzecz. Z tej definicji jasno wynika, że piastun organu nie jest przedstawicielem tego organu, również w rozumieniu art. 36a ust. 6 *uso*, gdyż jest osobą piastującą funkcję danego organu, np. burmistrza. Przedstawicielem takiego organu, np. burmistrza będzie natomiast osoba, która zostanie upoważniona przez piastuna organu do załatwiania (prowadzenia) określonego rodzaju spraw w jego imieniu i na jego rzecz. Wobec tego, już z samej treści art. 36a ust. 6 *uso* wynika, że burmistrz nie może powołać na członka komisji konkursowej, mającej wyłonić kandydata na stanowisko dyrektora szkoły czy placówki, samego siebie. Stosując ten przepis w jego literalnym brzmieniu burmistrz, jako organ prowadzący szkołę, zachowuje wpływ na wybór kandydata na stanowisko dyrektora szkoły poprzez swoich przedstawicieli. Taka regulacja ma zapobiec sytuacji, w której piastun organu prowadzącego szkołę jako członek komisji konkursowej, staje się „sędzią we własnej sprawie” mając dodatkowo kompetencję do zatwierdzenia konkursu albo jego unieważnienia.

⁵⁸ II SA/OI 422/14, Lex 1498163.

3.4. Charakter prawny czynności polegającej na odrzuceniu oferty konkursowej

Czynność polegająca na odrzuceniu oferty w postępowaniu konkursowym na stanowisko dyrektora szkoły ma, w ocenie WSA w Warszawie wyrażonej w wyroku z dnia 15 listopada 2012 roku⁵⁹ charakter czynności, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.⁶⁰, gdyż jest czynnością z zakresu administracji publicznej i dotyczy sfery praw i obowiązków wynikających z przepisów prawa. Odrzucenie oferty konkursowej przybiera postać oświadczenia wiedzy organu, co nie pozostaje bez wpływu na sytuację prawną osoby zainteresowanej, która w odpowiedzi na ogłoszenie o konkursie ofertę złożyła. Jest to niewątpliwie aspekt publicznoprawny sprawy, której zasadniczym celem jest obsadzenie stanowiska dyrektora szkoły w formie powierzenia go kandydatowi wyłonionemu w drodze konkursu. W ocenie Sądu czynności podejmowane w toku konkursu na podstawie i w granicach prawa przez organy administracji publicznej (organ prowadzący szkołę oraz powołana przez niego komisja konkursowa), mają charakter władczych czynności publicznoprawnych, których adresatami są uczestnicy konkursu, realizujący swoje uprawnienia do udziału w nim. Są zatem aktami stosowania prawa. Stosunek prawny nawiązany w toku postępowania konkursowego między jego uczestnikami nie jest oparty na zasadach równości stron, lecz na typowej dla stosunków administracyjnoprawnych zasady nadrzędności podmiotów.

Zakończenie

W demokratycznym państwie prawa jednym z kluczowych elementów jego funkcjonowania wydaje się być jawność i transparentność postępowań prowadzonych przez podmioty publiczne. Jest to także jeden z czynników wpływających na budowanie zaufania obywateli do państwa.

Jednym z wielu postępowań prowadzonych przez podmioty publicznoprawne jest postępowanie konkursowe w sprawie powierzenia stanowiska dyrektora szkoły publicznej. Intencją ustawodawcy w tym zakresie było z pewnością wprowadzenia obowiązujących wszystkie zainteresowane podmioty przejrzystych reguł, nie budzących wątpliwości interpretacyjnych i zapewniających pełen obiektywizm całej procedury.

W ramach niniejszej pracy analizie poddano obowiązujący stan prawny oraz wybrane, najczęściej powtarzające się zagadnienia, będące przedmiotem rozważań sądów administracyjnych w zakresie tychże postępowań konkursowych. Mimo ograniczonych ram i charakteru tej pracy, wnioski wydają się być następujące:

1. ustawodawca nie zapewnił trybu zaskarżenia rozstrzygnięcia komisji konkursowej w sprawie odrzucenia oferty konkursowej; postuluje się zatem, by zapewnić taką

⁵⁹ II SA/Wa 1392/12, Lex 1337851.

⁶⁰ Jest to inny akt lub czynność z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa.

możliwość uczestnikom postępowania nawet w oparciu o odpowiednie zastosowanie instytucji ponownego rozpoznania sprawy;

2. osoba ubiegająca się o stanowisko dyrektora szkoły publicznej winna mieć zapewniony dostęp do wszelkiej dokumentacji danej szkoły niezbędnej w zakresie opracowania dokumentów rekrutacyjnych, co ustawodawca zupełnie pominął, mimo szerokich wymogów formalnych wynikających z załącznika nr 2 do rk; kandydaci mogą wprowadzić na zasadach dostępu do informacji publicznej ubiegać się o udostępnienie niezbędnych informacji na potrzeby swej teczki konkursowej, jednak procedura ta mogłaby być zupełnie pominięta, gdyby ustawodawca wyraził wolę nowelizacji idącej w podanym kierunku;
3. emanacją niezbyt precyzyjnego określenia w rk składu komisji konkursowej jest wiele wyroków sądów administracyjnych rozstrzygających o możliwości bezpośredniego udziału samego organu wykonawczego w składzie komisji; sądy stoją na stanowisku, że jeśli jest to organ jednoosobowy, to nie może być członkiem takiej komisji, jednak jeśli jest to organ kolegialny, wówczas jeden z jego członków może być delegowany do składu komisji; w naszej ocenie kwestia ta wymaga pogłębionej analizy przez prawodawcę i ujednoczenie tegoż problemu poprzez jednoczesne wskazanie w akcie normatywnym rozwiązania w tym zakresie.

Wyrażamy tym samym przekonanie, iż zasygnalizowane problemy mogą stać się przyczynkiem do pogłębionej refleksji i dyskusji w przedmiotowym zakresie.

Bibliografia

- Ciborski P., Klimaszewski G., Szopińska E., *Poradnik dyrektora szkoły. Dyrektor - pracodawcą*, Gdańsk 2005.
- Fullan M., *Odpowiedzialne i skuteczne kierowanie szkołą*, Warszawa 2005.
- Kostrzewska J., Jagodziński M., *Uchwały komisji podjęte w ramach konkursu na dyrektora szkoły nie podlegają kontroli sądowoadministracyjnej*, „Prawo dla samorządu” z dnia 14 maja 2015 r., <http://prawodlasamorządu.pl/2015.05.14-uchwały-komisji-podjęte-w-ramach-konkursu-na-dyrektora-szkoly.html>
- Kurzyna - Chmiel D., *Oświata jako zadanie publiczne*, Warszawa 2013.
- Napora A., *Ekspert radzi: wykształcenie czy doświadczenie?*, *Gazetapraca.pl* z dnia 2 listopada 2016 r., <http://gazetapraca.pl/gazetapraca/7,90445,20922534,ekspert-radzi-wykształcenie-czy-doswiadczenie.html>
- Pery A., *Status dyrektora szkoły. Poradnik dla samorządów i dyrektorów szkoły*, Warszawa 2012.
- Pilich M., *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Podoski K., Trzebiatowski K., *Poradnik ekonomiczno-organizacyjny dyrektora szkoły*, Warszawa 1975.