

Katarzyna Liszka-Michałka

Procedura wyboru dyrektora jednostki oświatowej krok po kroku



ZWIĄZEK
POWIATÓW
POLSKICH



Związek Powiatów Polskich
www.zpp.pl

Katarzyna Liszka-Michałka

Procedura wyboru dyrektora jednostki oświatowej krok po kroku

Stan prawny na 6 grudnia 2023 r.

**Publikacja jest rozpowszechniana bezpłatnie.
Nakład: 350 szt.**



Copyright by Związek Powiatów Polskich

Związek Powiatów Polskich
Pałac Kultury i Nauki (27 piętro, pokój 2704)
00-901 Warszawa, Plac Defilad 1
www.zpp.pl

ISBN 978-83-62251-90-2

ISBN 978-83-62251-91-9 (wersja elektroniczna)

Spis treści

Wprowadzenie	6
1. Postępowanie konkursowe.....	7
1.1 Ogłoszenie o konkursie	7
1.2 Powołanie komisji konkursowej.....	15
1.3 Praca komisji konkursowej	27
1.4 Zatwierdzenie wyników konkursu lub jego unieważnienie i zarządzenie ponownego przeprowadzenia	35
1.5 Akt powierzenia stanowiska/powołania na stanowisko	39
2. Powierzenie stanowiska dyrektora, kandydatowi ustalonemu przez organ prowadzący	44
3. Powierzenie stanowiska dyrektora do czasu przeprowadzenia konkursu	46
Podsumowanie	48
Wykaz skrótów	49
Lista aktów prawnych	50

Wprowadzenie

Zasadą w przypadku powierzenia stanowiska/powołania na stanowisko dyrektora szkoły lub placówki publicznej prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego jest przeprowadzenie konkursu na to stanowisko. W sformalizowanej procedurze – szczególnie uregulowanej w przepisach prawa – należy wyłonić kandydata, który przez okres 5 lat pokieruje daną jednostką.

W razie nie wyłonienia kandydata lub nie zgłoszenia się do konkursu żadnego kandydata, można powierzyć stanowisko dyrektora ustalonemu, w porozumieniu z organem sprawującym nadzór pedagogiczny, kandydatowi, po zasięgnięciu opinii rady szkoły lub placówki i rady pedagogicznej.

Jeżeli żadna z wymienionych metod nie dojdzie do skutku, istnieje możliwość powierzenia stanowiska dyrektora w trybie określonym w art. 63 ust. 13 ustawy - Prawo oświatowe, czyli co do zasady wicedyrektorowi tej szkoły. Jak jednak wynika z przywołanego przepisu, powierzenie pełnienia obowiązków dyrektora szkoły, w szkołach w których nie ma wicedyrektora, może nastąpić na rzecz nauczyciela tej szkoły, czyli osoby pozostającej w zatrudnieniu jako nauczyciel zanim nastąpiło powierzenie obowiązków dyrektora.

Niniejsza publikacja, ma na celu udzielenie wsparcia w sprawnym przejściu przez poszczególne etapy procedury wyboru dyrektora. Dodatkowo odpowiada na pojawiające się wątpliwości w tym zakresie wraz z przywołaniem aktualnych poglądów judykatury.

1 | Postępowanie konkursowe

Obsadzanie stanowiska dyrektora w trybie konkursowym zostało uregulowane wprost w przepisach ustawy – Prawo oświatowe oraz na gruncie rozporządzenia w sprawie regulaminu konkursu na stanowisko dyrektora publicznego przedszkola, publicznej szkoły podstawowej, publicznej szkoły ponadpodstawowej lub publicznej placówki oraz trybu pracy komisji konkursowej (dalej: rozporządzenie w sprawie regulaminu konkursu), wydane na podstawie art. 63 ust. 20 ustawy - Prawo oświatowe.

Samo postępowanie konkursowe to szereg czynności, na które składa się:

- ogłoszenie o konkursie;
- powołanie komisji konkursowej;
- praca komisji;
- zatwierdzenie wyników konkursu lub jego unieważnienie i zarządzenie ponownego przeprowadzenia;
- powierzenie stanowiska.

„... pojęcie «postępowanie konkursowe» należy rozumieć jako szereg czynności, w tym czynności poprzedzających powołanie komisji konkursowej oraz czynności podejmowanych po zakończeniu pracy komisji.”.

(Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 31 maja 2012 r. I OSK 333/12)

1.1. Ogłoszenie o konkursie

Zgodnie z art. 63 ust. 1 w zw. z ust. 10 u.p.o. stanowisko dyrektora powierza organ prowadzący, a kandydata wyłania się w drodze konkursu. Zadania organu prowadzącego w rozumieniu tych przepisów wykonuje organ wykonawczy tj. wójt (burmistrz, prezydent miasta), zarząd powiatu, zarząd województwa.

Zgodnie z §1 ust. 1 rozporządzenia w sprawie regulaminu konkursu, konkurs na stanowisko dyrektora przedszkola, szkoły, placówki ogłasza organ prowadzący przedszkole, szkołę, placówkę.

W jakiej formie ogłosić konkurs?

Ogłoszenie konkursu na stanowisko dyrektora musi odbywać się w formie zarządzenia (w przypadku organu wykonawczego gminy – wójt, burmistrz, prezydent miasta) lub uchwały (w przypadku organu wykonawczego powiatu – zarząd powiatu). Jeżeli nie zostanie wydany akt, który wszczyna procedurę konkursową, nie ma też podstawy prawnej do powołania komisji konkursowej i przeprowadzania dalszych czynności konkursowych, jak też zatwierdzenia wyników konkursu przez organ prowadzący.

Jak podkreśla się w judykaturze, uchwała w sprawie zatwierdzenia konkursu na kandydata na stanowisko dyrektora szkoły jest ściśle związana z uchwałą o ogłoszeniu konkursu na stanowisko dyrektora szkoły, stanowiąc jej chronologiczne następstwo (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 kwietnia 2023 r. III OSK 918/22). W związku z powyższym uchwała/zarządzenie o zatwierdzeniu konkursu wydane bez uprzedniej uchwały/zarządzenia o ogłoszeniu konkursu obciążona jest wadą istotnego naruszenia prawa, skutkującą uznaniem takiego aktu za nieważny.

W przywołanej sprawie NSA wskazał, że uchwały zarządu powiatu w przedmiocie ogłoszenia konkursu nie może zastąpić protokół z posiedzenia zarządu, który jest jedynie dokumentem odzwierciedlającym przebieg posiedzenia i nie zawiera elementów wymaganych dla uchwały będącej odrębnym aktem administracyjnym.

W jakim terminie ogłosić konkurs?

Przepisy prawa nie wskazują wprost terminu, w którym należy przeprowadzić konkurs. Ustawodawca podejmował próbę uregulowania tego faktu. W nowelizacjach Prawa oświatowego z 13 stycznia 2022 r. (druk sejmowy 1812, IX kadencji Sejmu) i z 4 listopada 2022 r. (druk sejmowy nr 2710, IX kadencji Sejmu) znalazły się przepisy, które określały w jakim terminie należy ogłosić konkurs. Ustawy te zostały jednak zawetowane przez Prezydenta RP.

Warto jednak przytoczyć treść tychże przepisów, gdyż mogą stanowić pewnego rodzaju wskazówkę w zakresie terminu ogłaszania konkursu. W myśl intencji ustawodawcy na gruncie przywołanych aktów prawnych w przypadku przeprowadzania konkursu na stanowisko dyrektora szkoły lub placówki w związku z upływem okresu, na jaki powierzono stanowisko dyrektora szkoły lub placówki, konkurs ten ogłasza się nie wcześniej niż z początkiem roku kalendarzowego, w którym upływa ten okres, i nie później niż na 2 miesiące przed upływem tego okresu. Natomiast w przypadku przeprowadzania konkursu na stanowisko dyrektora szkoły lub placówki w związku z upływem okresu, na jaki

powierzono pełnienie obowiązków dyrektora szkoły lub placówki na podstawie ust. 13 do czasu powierzenia stanowiska dyrektora szkoły lub placówki zgodnie z ust. 10, konkurs ten ogłasza się nie później niż 2 miesiące przed upływem okresu, na jaki powierzono pełnienie tych obowiązków.

Aktualnie więc, kwestia terminu ogłaszania konkursu pozostaje materią nieuregulowaną na gruncie przepisów prawa. Nie został wskazany ani minimalny ani maksymalny okres czasu na ogłoszenie konkursu. Mając jednak na uwadze organizację i funkcjonowanie placówek oświatowych można wskazać na kilka aspektów, które niewątpliwie będą miały w tym zakresie znaczenie i należy je wziąć pod uwagę przed planowanym ogłoszeniem konkursu.

Kiedy możliwe jest ogłoszenie konkursu?

Ogłoszenie konkursu możliwe jest w następujących przypadkach:

1. Przed zakończeniem trwania kadencji dotychczasowego dyrektora, mając na uwadze konieczność zapewnienia ciągłości sprawowania tej funkcji i płynne przejście obowiązków.
Należy jednak pamiętać, że o ile konkurs można ogłosić i przeprowadzić wcześniej, tak na skutek jego rozstrzygnięcia samo powierzenie stanowiska wyłonionemu kandydatowi, może nastąpić dopiero po zakończeniu kadencji dotychczasowego dyrektora, tzn. zarządzenie/uchwała musi wskazywać na taki termin od którego następuje powierzenie, który nie pokrywa się z trwającą kadencją. Zgodnie bowiem z przyjętą zasadą art. 63 ust. 21 w związku z art. 63 ust. 1 u.p.o. może znaleźć zastosowanie jedynie w razie wakatu na stanowisku dyrektora przedszkola. Przepis art. 63 ust. 10 zdanie 1 u.p.o., zgodnie z którym kandydata na stanowisko dyrektora szkoły lub placówki wyłania się w drodze konkursu, znajduje zastosowanie tylko wówczas, gdy stanowisko to nie jest obsadzone.
2. Na skutek odwołania dyrektora ze stanowiska przed upływem kadencji np. ze względu na złożoną rezygnację.
3. W przypadku tworzenia nowej jednostki oświatowej.

Kiedy ogłoszenie konkursu nie jest możliwe?

Ogłoszenie konkursu nie jest możliwe w następujących sytuacjach:

1. Gdy wojewoda stwierdził nieważność zarządzenia/uchwały w sprawie odwołania dyrektora.

Zarządzenie/uchwała w sprawie powierzenia stanowiska dyrektora podjęte zostaje z istotnym naruszeniem prawa w sytuacji, gdy wojewoda stwierdził nieważność zarządzenia o odwołaniu dotychczasowego dyrektora, a sąd administracyjny uznał kontrolowane rozstrzygnięcie za prawidłowe. Nie ma przy tym znaczenia, że sąd powszechny oddalił powództwo o przywrócenie do pracy. Zarządzenie (akt) o odwołaniu danej osoby ze stanowiska kierowniczego w publicznej placówce oświatowej wywołało skutki zarówno w zakresie prawa publicznego, jak i prawa pracy. Osoba, do której takie zarządzenie zostało skierowane może podjąć czynności skierowane przeciwko takiemu zarządzeniu zarówno przed sądem administracyjnym, jak i sądem pracy. Oba organy władzy sądowniczej będą kontrolowały takie zarządzenie pod kątem oceny naruszenia odmiennych przepisów: sąd pracy - przepisów dotyczących prawa pracy; sąd administracyjny - przepisów prawa publicznego obejmujących tryb i przesłanki wydania zarządzenia o odwołaniu z zajmowanego stanowiska (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 lutego 2023 r. III OSK 1098/22).

Niemniej jednak żaden przepis ustawy Prawo oświatowe nie określa terminu rozpoczęcia procedury konkursowej na stanowisko dyrektora szkoły, a tym samym nie wstrzymuje przeprowadzenia konkursu do czasu uprzedniego, prawomocnego zakończenia sprawy odwołania ze stanowiska dotychczasowego dyrektora. Byłoby to nieracjonalne z uwagi na prawdopodobieństwo wielomiesięcznego pozostawiania placówki oświatowej bez możliwości obsadzenia stanowiska dyrektora. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 17 grudnia 2020 r. (II SA/Bk 795/20) uznał, że nie było podstaw do stwierdzenia nieważności zarządzenia o ogłoszeniu konkursu, które zostało wydane w czasie, w którym nie obowiązywało wstrzymanie wykonania zarządzenia o odwołaniu dotychczasowego dyrektora.

2. Gdy stanowisko jest obsadzone i nie zachodzi okoliczność, że upływa kadencja dotychczasowego dyrektora i niezbędne jest zapewnienie ciągłości sprawowania tej funkcji (np. 2 lata przed upływem kadencji).

Z praktycznego punktu widzenia kiedy najlepiej rozpocząć procedurę konkursową?

Biorąc pod uwagę organizację nowego roku szkolnego (a powierzenie zasadniczo następuje od 1 września) i zasadniczy element planowania jakim jest przyjmowanie arkuszy organizacyjnych, wydaje się, że najwłaściwszym terminem będzie przeprowadzenie konkursu jeszcze przed procedurą zatwierdzenia arkuszy. Dzięki temu znana już będzie osoba, która zostanie dyrektorem. Jest to kluczowe szczególnie jeżeli będzie to osoba spoza szkoły, dla której np. niezbędne będzie wygospodarowanie godzin pensum dydaktycznego (wcześniej nie wiadomo jakiego przedmiotu będzie dana osoba uczyła i w jaki sposób wygospodarować godziny).

Nie warto więc czekać z ogłoszeniem o konkursie na ostatnią chwilę. Może bowiem też okazać się, że doszło do naruszenia, które będzie skutkowało koniecznością ponownienia ogłoszenia konkursowego. Albo uchwała/zarządzenie zostaną zaskarżone do organu nadzoru i zostanie wszczęte postępowanie nadzorcze, które doprowadzi do uchylenia zarządzenia/uchwały w sprawie powierzenia stanowiska dyrektora, czy zatwierdzenia tego konkursu. To wszystko może wpłynąć na wydłużenie procedury wyłonienia dyrektora.

Co zawiera ogłoszenie o konkursie?

Zasady w zakresie danych niezbędnych do umieszczenia w ogłoszeniu o konkursie na dyrektora zawiera §1 ust. 2 rozporządzenia w sprawie regulaminu konkursu. Katalog ten ma charakter zamknięty i nie można swobodnie kształtować treści ogłoszenia. Organ obowiązany jest w ogłoszeniu ująć wszystkie informacje opisane w tym przepisie.

W zakresie pkt 3, gdzie wskazano, że ogłoszenie zawiera także wymagania wobec kandydatów na stanowisko dyrektora, w praktyce może to odbywać się zarówno poprzez odwołanie w ogłoszeniu do przepisów rozporządzenia wydawanego na podstawie art. 62 ust. 4 u.p.o., czyli rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie wymagań, jakim powinna odpowiadać osoba zajmująca stanowisko dyrektora oraz inne stanowisko kierownicze w publicznym przedszkolu, publicznej szkole podstawowej, publicznej szkole ponadpodstawowej oraz publicznej placówce (dalej: rozporządzenie w sprawie wymagań), jak i poprzez wymienienie w ogłoszeniu wprost tych wymagań. Z praktycznego punktu widzenia można wskazać, że pomimo, iż wymienianie w ogłoszeniu wprost wszystkich wymagań wydłuża samo ogłoszenie, jednakże biorąc pod uwagę ewentualne późniejsze wątpliwości może okazać się trafniejsze niż samo odwołanie. Tym bardziej, że rozporządzenie w sprawie wymagań opisuje szereg wymogów w odniesieniu do poszczególnych typów jednostek oświatowych, ale i stanowisk kierowniczych.

Czy można w ogłoszeniu zawęzić krąg podmiotów uprawnionych do złożenia oferty do osób niebędących nauczycielami?

Zgodnie z art. 62 ust. 1 u.p.o. zasadą jest, że szkołą lub placówką kieruje nauczyciel mianowany lub dyplomowany, któremu powierzono stanowisko dyrektora. W myśl ust. 2 przywołanego przepisu szkołą lub placówką może również kierować osoba niebędąca nauczycielem powołana na stanowisko dyrektora przez organ prowadzący, po zasięgnięciu opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny. W związku z powyższym nie ma wątpliwości, że zarządzenie/uchwała w sprawie ogłoszenia konkursu na stanowisko dyrektora zawężające krąg podmiotów uprawnionych do zgłoszenia swej kandydatury, tylko do osób niebędących nauczycielami, stanowi istotne naruszenie 62 u.p.o. (tak też przyjął WSA w Szczecinie w wyroku z dnia 19 marca 2015 r., II SA/Sz 922/14). Kierunek orzeczniczy wydaje się jednak zmieniać, bowiem Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 21 listopada 2023 r., (III SA/Gl 859/23) uznał, że użycie wyrażenia "może" oznacza upoważnienie organu ogłaszającego konkurs na stanowisko dyrektora szkoły do wyboru kręgu osób, jakim zamierza powierzyć to stanowisko. Osoba niebędąca nauczycielem może być powołana na stanowisko dyrektora przez organ prowadzący, po zasięgnięciu opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny. Zatem to 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. 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.

Czy oferty można składać elektronicznie?

Co do zasady tak. Rozporządzenie w sprawie regulaminu konkursu wskazuje, że w ogłoszeniu należy zamieścić informację o dopuszczeniu składania ofert w postaci elektronicznej. To od organu prowadzącego uzależnione jest więc, czy taką możliwość dopuszcza, czy też nie. Jeżeli organ dopuszcza elektroniczne składanie ofert, w ogłoszeniu należy także dodać, że oferta składana w postaci elektronicznej powinna być opatrzona kwalifikowanym podpisem elektronicznym albo podpisem potwierdzonym profilem zaufanym ePUAP i zawierać elektroniczne kopie dokumentów wymaganych jako załączniki do oferty.

Czy kandydat ma obowiązek poświadczania dokumentów za zgodność z oryginałem?

Można zauważyć, że wymogi z rozporządzenia w sprawie wymagań zasadniczo są wykazywane w postaci dokumentów, o których mowa w rozporządzeniu w sprawie regulaminu konkursu. Prawodawca w większości przypadków zakłada, że wymagane jest jedynie przedłożenie poświadczonej za zgodność z oryginałem kopii, tak aby było to jak

najmniej uciążliwe dla kandydata. W tym miejscu warto jednak wskazać, że w orzecznictwie przyjmuje się, że brak osobistego poświadczenia dokumentów za zgodność z oryginałem traktować należy jako uchybienia nieistotne (por. wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 14 grudnia 2016 r. sygn. akt II SA/Go 847/16, czy wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 31 maja 2016 r. sygn. akt II SA/Bd 1090/15). W ocenie sądów administracyjnych nie można stawiać znaku równości między nie zawarciem wszystkich dokumentów wskazanych w ogłoszeniu o konkursie a niepoświadczeniem ich przez kandydata zwłaszcza, w sytuacji gdy z okoliczności sprawy wynika, że dokumenty te niewątpliwie pochodzą od niego i nie ma zastrzeżeń co do ich wiarygodności.

Dopuszcza się jednak możliwość zażądania przez organ prowadzący, a *de facto* komisję konkursową, która zgodnie z §4 rozporządzenia w sprawie regulaminu konkursu, dokonuje formalnej oceny złożonych ofert, przedstawienia przez kandydata oryginału dokumentów. Sytuacja taka może mieć miejsce, jeżeli komisja poweźmie wątpliwość co do dokumentu, dla którego rozporządzenie w sprawie regulaminu konkursu przewiduje możliwość takiej weryfikacji albo, gdy dokument zawiera oczywistą omyłkę lub jest trudny do odczytania.

Jak postąpić, gdy kandydat odmawia przedstawienia oryginałów?

Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie regulaminu konkursu kandydat obowiązany jest przedstawić na żądanie organu prowadzącego oryginały dokumentów, o których mowa w §1 ust. 2 pkt 4 lit. d-g, l i m. Jeżeli kandydat odmawia przedstawienia oryginałów, wówczas zachodzi przesłanka do podjęcia przez komisję uchwały w sprawie odmowy dopuszczenia kandydata do postępowania. Na podstawie oferty analizowanej łącznie z odmową przekazania oryginałów dokumentów można przyjąć, że kandydat nie spełnia wymagań wskazanych w ogłoszeniu konkursu, ponieważ nie usunął wątpliwości, które powzięła komisja w tym zakresie.

Czy można odmówić dopuszczenia kandydata do postępowania, jeżeli zamiast poświadczonych kopii przedkłada wraz z ofertą oryginały dokumentów?

W zakresie powyższego pytania należy wskazać, że przedłożenie wraz z ofertą oryginałów nie powinno być postrzegane w kategoriach uchybienia, gdyż stanowi o pozytywnym w pełni wiarygodnym dowodzie (nie zachodzi już potrzeba ewentualnego żądania – w myśl § 1 ust. 4 rozporządzenia w sprawie regulaminu konkursu - przedstawienia oryginału dokumentu). W takiej sytuacji wywodzenie negatywnych dla kandydata skutków z faktu podjęcia przez niego czynności w silniejszej niż wymagana formie, byłoby nie do pogodzenia z założeniem racjonalności ustawodawcy oraz wykładnią funkcjonalną przepisów rozporządzenia w sprawie regulaminu konkursu. Ustawodawca nie wykluczył zastosowania wyższego stopnia formalizacji czynności, o czym świadczy § 1 ust. 4 rozporządzenia w sprawie regulaminu konkursu, w którym dopuszczono możliwość przedsta-

wienia oryginałów dokumentów. Wprawdzie przepis ten stanowi, że oryginał powinien zostać przedstawiony na żądanie organu prowadzącego, ale istotne jest to, że zawsze dokument złożony w oryginale powinien być traktowany priorytetowo względem jego kserokopii.

Czy oświadczenia wymagane rozporządzeniem w sprawie regulaminu konkursu kandydat musi złożyć w formie odrębnych pism?

Należy zaaprobować pogląd judykatury w tym zakresie, zgodnie z którym przepisy rozporządzenia w sprawie regulaminu konkursu nie wymagają, aby poszczególne oświadczenia miały być sporządzone w formie odrębnych dokumentów, a zatem dopuszczalne jest połączenie przez kandydata kilku oświadczeń w jednym oświadczeniu (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 10 czerwca 2020 r., II SA/Sz 31/20).

Gdzie zamieścić informację o ogłoszeniu konkursu?

Przepisy rozporządzenia w sprawie regulaminu konkursu określają w powyższym względzie jednoznaczne zasady.

Obowiązkiem organu prowadzącego jest zamieszczenie informacji o ogłoszeniu konkursu:

- na stronie internetowej (urzędu);

Obowiązek umieszczenia na stronie internetowej zostaje spełniony poprzez umieszczenie ogłoszenia na stronie internetowej urzędu, ale także poprzez zamieszczenie na stronie BIP urzędu (strona BIP też jest stroną internetową urzędu). Zgodnie z §9 ust. 3 zdanie pierwsze rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej, strona WWW podmiotu może być jednocześnie stroną podmiotową BIP, o ile spełnia wszystkie wymogi ustawy i rozporządzenia.

- w miejscu ogólnodostępnym w swojej siedzibie lub w inny zwyczajowo ustalony sposób (tutaj organ prowadzący ma możliwość wyboru jednej z dwóch opcji lub zastosowania obu łącznie).

Przepisy nie precyzują co należy rozumieć pod pojęciem „zwyczajowo ustalonego sposobu”.

Z pomocą przychodzi tutaj orzecznictwo. W wyroku z dnia 10 października 2019 r. (II SA/Bk 537/19) WSA w Białymstoku wskazał, że należy domniemywać, że chodzi o lokalną praktykę zawiadamiania o czynnościach organu w sytuacji, gdy przepisy prawa nie precyzują, co należy rozumieć pod tym pojęciem. Każdy samorząd może zatem, zależnie od lokalnych warunków, wypracować na swoim terenie sposób zwyczajowego powiadomienia mieszkańców. W przypadku niewielkich miejscowości, w których nie mieści się siedziba organu, zdaniem NSA, największą rękojmię szybkiego i skutecznego poinformowania mieszkańców wsi o określonych wiadomościach urzędowych daje wywieszenie obwieszczenia w miejscach, w których zwyczajowo w danej miejscowości ogłoszenia takie się zamieszczane. Zaniechanie dokonania takich czynności sprawia, że określone informacje urzędowe faktycznie nie dotrą we właściwym czasie do większości mieszkańców danej miejscowości (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 września 2020 r., II OSK 1076/20). W tym celu bardzo często wykorzystywane są tablice umiejscowione obok jednostek organizacyjnych, przystanków, parafii lub także ogłoszenia parafialne głośzone w niedziele.

Fakultatywnie informacja o konkursie może zostać zamieszczona także na stronie BIP właściwego miejscowo kuratorium oświaty oraz w dzienniku o zasięgu wojewódzkim.

1.2. Powołanie komisji konkursowej

W celu przeprowadzenia konkursu organ prowadzący szkołę lub placówkę powołuje komisję konkursową w składzie:

1. Po trzech przedstawicieli:
 - a) organu prowadzącego szkołę lub placówkę,
 - b) organu sprawującego nadzór pedagogiczny,
2. Po dwóch przedstawicieli:
 - a) rady pedagogicznej,
 - b) rady rodziców,
3. Po jednym przedstawicielu organizacji związkowych reprezentatywnych w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego, wyłonionym spośród członków ich jednostek organizacyjnych albo jednostek organizacyjnych organizacji związkowych wchodzących w skład reprezentatywnych organizacji związkowych, zrzeszających nauczycieli, obejmujących swoim zakresem działania szkołę lub placówkę, w której konkurs się odbywa.

Łączna liczba przedstawicieli organu prowadzącego i organu nadzoru pedagogicznego nie może być mniejsza niż łączna liczba przedstawicieli rady pedagogicznej, rady rodziców i organizacji związkowych (dalej: pozostali przedstawiciele). Jeżeli jednak by-

łaby mniejsza, wówczas liczbę przedstawicieli organu prowadzącego i organu nadzoru pedagogicznego zwiększa się proporcjonalnie, tak aby ich łączna liczba nie była mniejsza niż łączna liczba pozostałych przedstawicieli, uwzględniając udział przedstawicieli organu sprawującego nadzór pedagogiczny w liczbie równej liczbie przedstawicieli organu prowadzącego szkołę lub placówkę (art. 63 ust. 14, 15 i 16 u.p.o.).

Komisję konkursową zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 2 powołuje organ wykonawczy, czyli wójt (burmistrz, prezydent miasta) w drodze zarządzenia lub zarząd powiatu, zarząd województwa w drodze uchwały.

W postanowieniu z 3 lutego 2022 r. (III OSK 68/22) Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że zarządzenie (odpowiednio uchwała) właściwego organu w przedmiocie powołania komisji konkursowych w celu przeprowadzenia konkursów na stanowisko dyrektora zespołu szkół i placówki nie jest aktem, o którym mowa w art. 3 §2 pkt 6 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Zarządzenie o powołaniu komisji konkursowej na etapie jego wydania nie narusza żadnego interesu prawnego lub uprawnienia, o którym mowa w art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym a uczestnicy konkursu nie posiadają legitymacji do zaskarżenia tego zarządzenia do sądu administracyjnego. W uzasadnieniu NSA wskazał, że przedmiotowe zarządzenie nie stanowi samodzielnego aktu czy czynności, ale jest elementem pewnego procesu rozciągniętego w czasie, którego celem jest wyłonienie dyrektora szkoły. Na proces ten składają się bowiem akty i czynności podejmowane zarówno przez organ prowadzący szkołę (np. ogłoszenie konkursu), jak również przez inne podmioty, np. członków komisji konkursowej (przykładowo uchwała o dopuszczeniu kandydata do postępowania konkursowego). Poszczególne zatem akty i czynności podejmowane w toku postępowania konkursowego na stanowisko dyrektora szkoły publicznej, nie mają charakteru samodzielnego i odrębnego, ponieważ stanowią pewien ciąg zdarzeń, a etapem kończącym to postępowanie jest dopiero zarządzenie organu prowadzącego szkołę publiczną o zatwierdzeniu konkursu albo o jego unieważnieniu i zarządzeniu ponownego konkursu, a następnie akt organu prowadzącego szkołę w sprawie powierzenia stanowiska dyrektora szkoły lub placówki. Oznacza to, że zdaniem NSA zaskarżeniu do sądu administracyjnego podlega jedynie zarządzenie organu prowadzącego szkołę publiczną o zatwierdzeniu konkursu albo o jego unieważnieniu i zarządzeniu ponownego konkursu jako akt organu jednostki samorządu terytorialnego podejmowany w sprawach z zakresu administracji publicznej (analogicznie uchwała 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 kwietnia 2015 r. w sprawie I OPS 5/14 oraz postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 3 października 2019 r. sygn. akt II OSK 2732/19).

W przywołanej powyżej uchwale 7 sędziów Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że: "Uchwała komisji konkursowej o odmowie dopuszczenia kandydata do postępowania konkursowego na stanowisko dyrektora szkoły nie jest aktem, o którym mowa w art. 3 §2 pkt 4 p.p.s.a."

W uzasadnieniu ww. uchwały wskazano, że kontrolą sądową nie mogą być objęte wszystkie kolejne czynności, czy akty wydane na poszczególnych etapach postępowania konkursowego. Zwrócono uwagę na ich pomocniczy i wewnętrzny charakter. Podkreślono, że chybiony jest argument zwolenników zakwalifikowania uchwały komisji jako aktu z art. 3 §2 pkt 4 p.p.s.a. dotyczącego braku akceptacji dla zamykania kandydatowi drogi sądowej. Brak możliwości zaskarżenia uchwały komisji konkursowej o odmowie dopuszczenia do postępowania konkursowego, w żaden sposób nie zamyka możliwości kwestionowania wyniku konkursu przed sądem administracyjnym.

Jednakże warto wskazać, że np. WSA w Łodzi w wyroku z dnia 8 marca 2023 r. (III SA/Łd 843/22) gdzie zaskarżono rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały w przedmiocie powołania komisji konkursowej uznał, że ta uchwała jest aktem z art. 3 §2 pkt 6 p.p.s.a. i rozpoznał sprawę merytorycznie. Podobnie przyjął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 26 października 2023 r. (II SA/Op 221/23). WSA wskazał, że zarządzenie organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego o powołaniu komisji konkursowej w celu przeprowadzenia postępowania konkursowego na stanowisko dyrektora szkoły, dla której dana jednostka samorządu jest organem prowadzącym, stanowi akt z zakresu administracji publicznej. Powołanie komisji jest elementem procedury mającej na celu wyłonienie kandydata, któremu ma być powierzone stanowisko dyrektora szkoły. Jest to akt o charakterze organizacyjnym związany z wykonywaniem zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego w zakresie oświaty. Zarządzenie takie jest natomiast prawną formą działania wójta, który w ten sposób podejmuje władcze rozstrzygnięcie w zakresie swoich kompetencji wynikających z ustawy. Zarządzenie o powołaniu komisji w celu przeprowadzenia postępowania konkursowego na stanowisko dyrektora szkoły niewątpliwie należy zatem do kategorii aktów z zakresu administracji publicznej, o których mowa w art. 3 §2 pkt 6 p.p.s.a., zaskarżalnych do sądu administracyjnego.

Biorąc jednak pod uwagę, że sądy administracyjne uznają za przesłankę unieważnienia konkursu błędy popełnione podczas powoływania składu komisji konkursowej, należałoby przychylić się do poglądu, że już samo zarządzenie/uchwała o powołaniu komisji konkursowej mogą zostać zaskarżone do sądu administracyjnego.

Czy radny może zostać powołany jako przedstawiciel organu prowadzącego?

Wcześniej sądy administracyjne ugruntowały pogląd, że radny nie może zasiadać w składzie komisji konkursowej, ponieważ reprezentuje organ stanowiący. Jednakże nowelizacją z dnia 28 lipca 2023 r. (ustawa o zmianie ustawy - Karta Nauczyciela oraz niektórych innych ustaw) dodano w ustawie – Prawo oświatowe art. 14a, zgodnie z którym w przypadku szkoły lub placówki prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego przedstawicielem organu prowadzącego szkołę lub placówkę, o którym mowa w ust. 14 pkt 1 lit. a, może być również członek organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego, wskazany przez ten organ stanowiący. Rozstrzygnęło to wszelkie wątpliwości, które dotychczas pojawiały się w praktyce w tym zakresie.

Czy organ wykonawczy musi zwrócić się do organu stanowiącego o wskazanie przedstawiciela?

Zasadą jest to, że organ wykonawczy powołuje komisję konkursową i wskazuje swoich przedstawicieli w tej komisji. Ma więc swobodę wyboru, kto będzie takim przedstawicielem. Nowelizacja Prawa oświatowego, która dopuściła możliwość wskazania radnego na przedstawiciela, rozszerzyła jedynie katalog potencjalnych podmiotów, które może wskazać organ wykonawczy. Oznacza to, że organ wykonawczy może, ale nie musi wskazać radnego. Nie jest też zobowiązany do każdorazowego zwracania się do organu stanowiącego o wskazanie takiego przedstawiciela. Kompetencja do powołania komisji pozostaje po stronie organu wykonawczego. Wszystko zależy od dobrego obyczaju; ugruntowania zasad współpracy organów w tym zakresie, a także ewentualnych potrzeb organu wykonawczego. W praktyce może dojść do sytuacji, że organ wykonawczy zwróci się do organu stanowiącego o wskazanie kandydata do pracy w komisji lub, że organ stanowiący sam wskaże potencjalnego kandydata (następuje to w drodze uchwały) – w żadnym z tych przypadków organ wykonawczy nie ma jednak obowiązku tak wskazanego radnego wyznaczać na swojego przedstawiciela w składzie komisji konkursowej.

Czy w komisji konkursowej może zasiadać wójt lub członek zarządu powiatu/województwa?

W wyroku z 14 maja 2013 r. (I OSK 324/13) Naczelny Sąd Administracyjny wywiódł, 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.

W myśl powyższego nie ma wątpliwości, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) nie może zasiadać w komisji konkursowej.

Sprawa pozostaje bardziej złożona w przypadku organu wieloosobowego jak zarząd powiatu, czy zarząd województwa. W tym aspekcie judykatura nie jest jednolita. Dla przykłądu WSA w Warszawie w wyroku z 28 stycznia 2019 r. (sygn. II SA/Wa 1824/18) uznał, że w skład komisji konkursowej przeprowadzającej postępowanie konkursowe na stanowisko dyrektora szkoły nie mogli zostać powołani, jako przedstawiciele organu prowadzącego szkołę (w tym przypadku - pięcioosobowego zarządu powiatu), trzej członkowie tego organu. W takiej sytuacji bowiem nie została zapewniona rozłączność funkcji organu prowadzącego szkołę od funkcji członka komisji konkursowej. Ci członkowie zarządu stanowili większość w zarządzie i tym samym ta większość zarządu, stanowiąca funkcjonalnie zarząd, została przeniesiona do komisji konkursowej. Podejście, zgodnie z którym do składu komisji konkursowej mogą być powołani członkowie organu wykonawczego, o ile ich liczba nie przekracza połowy składu organu wykonawczego, należy uznać za racjonalne.

Jednakże w ostatnim czasie coraz częściej pojawiają się opinie bardziej restrykcyjne, z których wynika, że żaden członek kolegialnego organu wykonawczego nie może zostać wskazany przez ten organ do składu komisji konkursowej. Zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (wyrok z dnia 8 marca 2023 r. III SA/Łd 843/22) niezgodne z art. 63 ust. 1 pkt 14 lit. a u.p.o. jest również, aby w skład komisji konkursowej, mającej na celu wyłonienie kandydata na stanowisko dyrektora szkoły, powoływani byli jako przedstawiciele organu prowadzącego szkołę członkowie organu prowadzącego, w tym przypadku chodziło o dwóch członków zarządu powiatu, którzy jednocześnie przy tym byli radnymi. W ocenie sądu, skoro w przepisie mowa jest o przedstawicielu organu prowadzącego szkołę, to nie powinien być przez to rozumiany członek tego organu. Niedopuszczalne jest bowiem w ocenie sądu, by członkowie organu powiatu najpierw sami zdecydowali o swoim udziale w komisji konkursowej (głosując nad uchwałą w sprawie powołania komisji i ustalenia jej składu), następnie uczestniczyli w procedurze konkursowej (biorąc udział w pracach komisji i wyłaniając kandydata na dyrektora szkoły), by wreszcie mieć decydujący głos przy dokonywaniu oceny prawidłowości postępowania konkursowego i powołaniu dyrektora szkoły. W przekonaniu sądu, brak unormowań prawnych dotyczących wyłączeń członków komisji konkursowej, nie oznacza, że przy powołaniu komisji konkursowej oraz w toku postępowania konkursowego zmierzającego do wyłonienia kandydata na stanowisko dyrektora szkoły, nie należy stosować ogólnych standardów dobrej administracji mających zapewnić bezstronność i obiektywizm procesowania, a nie może być o tym mowy kiedy w pracach komisji konkursowej uczestniczą dwaj członkowie zarządu powiatu, nawet jeżeli nie stanowią oni większości w zarządzie. W sytuacji, gdy w pracach komisji konkursowej uczestniczy członek zarządu powiatu, mający wynikającą z mocy prawa kompetencję zarówno do zatwierdzenia, jak i unieważnienia wyników tego konkursu oraz bezpośredni zwierzchnik osoby starającej

się o wygranie tego konkursu, to powstaje uzasadniona wątpliwość co do bezstronności postępowania konkursowego i obiektywizmu dokonywanej oceny postępowania konkursowego. Zdaniem sądu, niedopuszczalność udziału w postępowaniu konkursowym organu prowadzącego szkołę dotyczy zarówno organu monokratycznego, jak i wieloosobowego. Jak stwierdził WSA wszystkie funkcje i zadania członka zarządu powiatu wynikają z faktu, że pozostaje on w składzie kolegiального organu, jakim jest zarząd powiatu. Zarówno przepisy prawa ustrojowego, jak i pozostałe przepisy powszechnie obowiązującego prawa nie przewidują zadań członka zarządu powiatu, których nie wykonywałby on jako osoba współtworząca organ jednostki samorządu terytorialnego. Z kolei w wyroku z dnia 26 maja 2015 r. sygn. I OSK 369/15, Naczelny Sąd Administracyjny podniósł, że trudno czynić rozróżnienie między organem monokratycznym, jakim jest wójt i w takim przypadku uznać, że nie może on być członkiem komisji konkursowej, a organami kolegialnymi - zarządami powiatu i województwa i w ich wypadku zgodzić się na uczestnictwo członków organu prowadzącego szkołę w komisji konkursowej jako jednocześnie przedstawicieli tego organu. Sąd uznał, iż w skład komisji konkursowej przeprowadzającej postępowanie konkursowe na stanowisko dyrektora szkoły nie mogli zostać powołani, jako przedstawiciele organu prowadzącego szkołę dwaj członkowie tego organu. W takiej sytuacji bowiem nie została w należyty sposób zapewniona rozłączność funkcji organu prowadzącego szkołę od funkcji członka komisji konkursowej (podobnie: WSA w Warszawie w wyroku z 28 stycznia 2019 r. sygn. II SA/Wa 1824/18 w odniesieniu do udziału w komisji trzech członków zarządu stanowiących większość w składzie zarządu). W ocenie sądu wszelkie zastrzeżenia dotyczące udziału w komisji konkursowej członków zarządu powiatu, którzy stanowią większość w składzie tego zarządu mają także zastosowanie do członków zarządu powiatu, którzy tej większości nie posiadają, ponieważ nie jest dopuszczalne, aby członkowie zarządu powiatu najpierw brali udział w głosowaniu decydującym o własnym udziale w komisji konkursowej, następnie uczestniczyli w procedurze konkursowej, a na koniec dokonywali oceny prawidłowości swojego postępowania w procedurze konkursowej na stanowisko dyrektora szkoły i powołaniu dyrektora szkoły.

W powyższym kontekście sądy uznawały, że naruszenie art. 63 ust. 14 pkt lit. 1a u.p.o. należy uznać za istotne - skoro nieprawidłowo powołano do składu komisji konkursowej jako przedstawicieli organu prowadzącego szkołę członków tego organu, oznacza to, że skład całej komisji jest nieprawidłowy. Komisja w składzie "niepełnym" nie mogła bowiem działać skutecznie.

Czy w składzie komisji może zasiadać zastępca wójta/burmistrza/prezydenta miasta?

Określenie "organ prowadzący szkołę" nie jest synonimem pojęcia "przedstawiciel organu prowadzącego szkołę". Tym samym należy przyjąć, że skoro burmistrz ma obowiązek wyznaczenia osób reprezentujących ten organ w komisji konkursowej i żaden z przepisów nie określa, jakie to mają być osoby, to należy przyjąć, że taką osobą może też być zastępca burmistrza, o ile zostanie ona wskazana do takiej komisji przez organ wykonawczy gminy. Także w orzecznictwie sądowym zdecydowanie dominuje pogląd, zgodnie z którym nie ma przeszkód, by w skład komisji konkursowej wyłonionej zgodnie z treścią art. 63 ust. 14 pkt 1 lit. a u.p.o. została powołana - jako przedstawiciel organu prowadzącego szkołę - osoba pełniąca funkcję zastępcy tego organu (tak np. NSA w wyroku z 28 stycznia 2022 r. III OSK 2879/21; NSA w wyroku z 27 czerwca 2019 r. sygn. akt I OSK 603/19; NSA w wyroku z 4 czerwca 2020 r. sygn. akt I OSK 602/19).

Czy do składu komisji jako przedstawiciela organu prowadzącego należy powołać pracownika wydziału zajmującego się oświatą?

Brak jest regulacji prawnych, które nakazywałyby dokonanie wyboru przedstawicieli organu prowadzącego szkołę spośród pracowników konkretnych referatów (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 10 marca 2020 r. III SA/Kr 793/19). Stąd nie można uczynić zarzutu z sytuacji, że żaden z przedstawicieli organu prowadzącego w komisji konkursowej nie jest pracownikiem referatu zajmującego się oświatą.

Jak ustalić skład komisji konkursowej na dyrektora nowo tworzonej szkoły lub placówki?

W niniejszym przypadku ustawodawca nie określa jak ma to miejsce w art. 63 ust. 14 u.p.o. sztywnego składu komisji. Daje w tym względzie większą swobodę organowi prowadzącemu, który sam może tę komisję ukształtować. Jedynym zastrzeżeniem wskazanym w art. 63 ust. 18 u.p.o. jest, aby w składzie komisji na dyrektora nowo tworzonej szkoły lub placówki uwzględnić udział przedstawicieli organu sprawującego nadzór pedagogiczny, w liczbie równej liczbie przedstawicieli organu prowadzącego szkołę lub placówkę. Ustawodawca nie wskazuje nawet jaka ma to być liczba, pozostawiając to decyzji organu prowadzącego. Kluczowe jest jednak, aby konkurs na dyrektora dla nowo tworzonej szkoły lub placówki odbył się w takim terminie, aby stanowisko mogło zostać powierzone z dniem rozpoczęcia działalności przez daną jednostkę, która została wskazana w akcie założycielskim.

Czy organ prowadzący musi badać, czy pozostali przedstawiciele do komisji konkursowej zostali należycie umocowani?

Organ prowadzący powołuje komisję konkursową. Odpowiada więc za to, że będzie ona uprawniona do skutecznego działania, a wyłonionemu w toku jej prac kandydatowi będzie można powierzyć stanowisko dyrektora. Należy więc zadbać o to, aby żadne mankamenty proceduralno-formalne nie zniweczyły efektu jej pracy. Z tej też przyczyny należy przyjąć, że organ prowadzący powinien sprawdzić umocowanie przedstawicieli wskazanych do pracy w komisji przez podmioty wymienione w ustawie. Na gruncie przedstawicieli rad rodziców wypowiedział się w tym zakresie Naczelny Sąd Administracyjny, który także potwierdził, że organ prowadzący musi sprawdzić, czy ci przedstawiciele zostali wybrani zgodnie z prawem, ponieważ często w praktyce są oni wybierani bez należytego kworum (wyrok z 2 czerwca 2021 r. III OSK 3485/21). NSA zauważył, że skoro przepis art. 63 ust. 14 u.p.o. określa skład komisji konkursowej, w tym wymienia w niej dwóch przedstawicieli rady rodziców (pkt 2 lit. b), to przed ich powołaniem organ winien sprawdzić, czy przedstawiciele ci zostali należycie umocowani, a więc wybrani zgodnie z przepisami.

Niezgodna z prawem czynność wyboru przedstawiciela rady rodziców została by zalegalizowana pracą w komisji. Ustalenie przez organ, że dana osoba została wybrana niezgodnie z zasadami powinno skutkować unieważnieniem postępowania konkursowego i zarządzeniem ponownego przeprowadzenia konkursu (tak np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 27 kwietnia 2023 r. III SA/Kr 1570/22).

Jakie są zasady wyboru przedstawicieli rady rodziców i rady pedagogicznej do komisji konkursowej w przypadku zespołu szkół lub placówek?

Zasady wyboru przedstawicieli rady rodziców oraz rady pedagogicznej do składu komisji konkursowej na dyrektora zespołu szkół lub placówek określa art. 63 ust. 17 u.p.o.. W myśl tego przepisu zastosowanie do składu komisji konkursowej mają ogólne przepisy ust. 14-16 z art. 63 z dwoma zastrzeżeniami, a mianowicie:

- dwóch przedstawicieli rady pedagogicznej wyłania się spośród przedstawicieli rad pedagogicznych wszystkich szkół lub placówek wchodzących w zespół lub łączonych w zespół;
- dwóch przedstawicieli rady rodziców wyłania się spośród rad rodziców uczniów wszystkich szkół lub placówek wchodzących w zespół lub łączonych w zespół.

W praktyce organ prowadzący przed ustaleniem składu komisji konkursowej powinien zwrócić się do rad rodziców i rad pedagogicznych o wskazanie swoich przedstawicieli. Powinien przytoczyć lub uczynić odwołanie do wskazanego artykułu ustawy – Prawo oświatowe, tak aby przedstawiciele zostali wybrani prawidłowo. Biorąc pod uwagę, że każda szkoła czy placówka wchodząca w skład zespołu ma swoją radę rodziców i radę pedagogiczną, najlepiej aby w pierwszej turze wybory przedstawicieli odbyły się w ramach jednej jednostki (każda rada wybiera swoich przedstawicieli), a później z tych osób połączone rady wyłoniły przedstawicieli do składu komisji.

Organizacje związkowe reprezentatywne, czyli jakie?

Celem ustawodawcy było zapewnienie członkostwa w komisjach konkursowych wyłącznie przedstawicielom ogólnokrajowych organizacji związkowych reprezentatywnych w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego, a nie poszczególnych zakładowych organizacji związkowych, czy też organizacji reprezentatywnych w rozumieniu innych ustaw (np. art. 252-253 u.z.z.). Przy czym za spełniające kryterium reprezentatywności w rozumieniu art. 23 ust. 2 u.r.d.s. uznawane są: Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych, NSZZ "Solidarność" oraz Forum Związków Zawodowych, ZNP. Przepis art. 23 ust. 2 u.r.d.s. określa, że za reprezentatywne organizacje związkowe uznaje się ogólnokrajowe związki zawodowe, ogólnokrajowe zrzeszenia (federacje) związków zawodowych i ogólnokrajowe organizacje międzyzwiązkowe (konfederacje), które spełniają łącznie następujące kryteria:

1. Zrzeszają więcej niż 300 000 członków będących osobami wykonującymi pracę zarobkową, o których mowa w art. 11 pkt 1 u.z.z.;
2. Działają w podmiotach gospodarki narodowej, których podstawowy rodzaj działalności jest określony w więcej niż w połowie sekcji Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD), o której mowa w przepisach o statystyce publicznej.

W przypadku innych organizacji niezbędna jest w tym zakresie analiza ich statutów.

Jak wskazuje judykatura pominięcie przedstawicieli reprezentatywnych związków zawodowych przez organ prowadzący w zarządzeniu o powołaniu komisji konkursowej w celu przeprowadzenia postępowania konkursowego na stanowisko dyrektora, stanowi istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności takiego zarządzenia (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 26 października 2023 r. II SA/Op 221/23).

Jak rozumieć zapis, że w składzie komisji konkursowej powinni znaleźć się przedstawiciele organizacji związkowych obejmujących swoim zakresem działania szkołę lub placówkę, w której konkurs się odbywa?

W komisji konkursowej winni znaleźć się przedstawiciele wszystkich organizacji związkowych, których działanie obejmuje szkołę/placówkę, w której przeprowadzany jest konkurs, nawet jeśli członkowie tej organizacji nie są zatrudnieni w tej placówce (wyrok WSA w Poznaniu z 20 stycznia 2020 r. IV SA/Po 1004/19). Udział organizacji związkowych w procedurze konkursowej wynika z istoty i celu działalności tych organizacji. W myśl bowiem art. 1 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych, związki zawodowe są dobrowolnymi i samorządными organizacjami ludzi pracy, powołanymi do reprezentowania ich praw, interesów zawodowych i socjalnych. Obszar ich działania obrazuje w szczególności art. 7 tej ustawy, który stanowi, iż w zakresie praw i interesów zbiorowych związki zawodowe reprezentują wszystkich pracowników, niezależnie od ich przynależności związkowej. Nie sposób ograniczyć udziału przedstawicieli zakładowych organizacji związkowych w komisji konkursowej tylko do tych organizacji związkowych, które działają na terenie placówki. Stąd istotne znaczenie dla składu komisji konkursowej, co do grupy przedstawicieli organizacji związkowych ma okoliczność, czy dany związek zawodowy obejmuje swym działaniem teren, na którym ma siedzibę placówka, co do której przeprowadzany jest konkurs (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 26 października 2023 r. II SA/Op 221/23). Gdyby bowiem zamierzeniem ustawodawcy było przyjęcie, że przepis ten dotyczy jedynie przedstawicieli zakładowych organizacji związkowych działających w placówce (teren ograniczony przestrzennie wyłącznie do danej placówki), to takie stanowisko zostałoby wprost wyrażone w normie prawnej jak ma to miejsce np. w art. 16 ust. 4 pkt 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. W przywołanej ustawie zawarto wprost, że do składu komisji konkursowej na dyrektora instytucji kultury powołuje się dwóch przedstawicieli stowarzyszeń zawodowych lub twórczych właściwych ze względu na zakres działania tej instytucji kultury.

Jak ustalić, że związek obejmuje zakresem działania szkołę/placówkę?

Decydujące są statuty/regulaminy danego związku, gdzie właściwe samorządne organy danego związku te kwestie rozstrzygają. W razie wątpliwości można zwrócić się do danego związku o informację w tym względzie.

Czy członkowie komisji konkursowej powinni zostać w zarządzeniu/uchwale wskazani imiennie, czy też wystarczy wskazać nazwę podmiotów, które delegowały przedstawiciela?

Wyznaczeni przez dany podmiot przedstawiciele do składu komisji mają zostać do niej imiennie powołani, należy więc w zarządzeniu/uchwale o powołaniu komisji konkursowej wymienić wszystkich przedstawicieli z imienia i nazwiska wraz ze wskazaniem jaki podmiot reprezentują. W sprawie rozpatrywanej na gruncie takiego pytania przez WSA w Gliwicach (wyrok z 4 kwietnia 2017 r., IV SA/Gl 580/16), wójt powołując komisję konkursową wskazał imiennie jedynie przedstawicieli organu prowadzącego, a w odniesieniu do pozostałego składu komisji ograniczył się do wskazania jedynie podmiotów, których przedstawiciele wejdą w skład komisji. Jak wskazał WSA w ten sposób doszło do niedopuszczalnego przeniesienia kompetencji do powołania komisji konkursowej na rzecz innych podmiotów. Powołanie komisji konkursowej bez wskazania imiennie osób wchodzących w jej skład, nie pozwala też na dokonanie przez organ powołujący komisję oceny składu komisji z punktu widzenia zapewnienia jej bezstronności.

Czy podmioty, które delegowały swojego przedstawiciela mogą dokonać zmiany jeżeli zostało wydane już zarządzenie lub podjęto uchwałę w sprawie powołania komisji konkursowej?

WSA w Krakowie w wyroku z 10 lutego 2013 r. (III Sa/Kr 1062/12) przyjął, że niedokonanie zmian w składzie komisji konkursowej pomimo wyraźnego wskazania upoważnionego podmiotu, stanowi naruszenie przepisów. Powoduje to nieuzasadnione niedopuszczenie upoważnionego przedstawiciela do udziału w pracach komisji konkursowej.

Z powyższego wynika, że należy dopuścić możliwość dokonania zmian w składzie komisji konkursowej, nawet jeżeli została ona już powołana przez organ prowadzący. W tym kontekście istotne jest, że w przypadku przeprowadzenia przez komisję postępowania konkursowego bez wymaganego udziału 2/3 jej członków, konkurs i tak zostałby unieważniony.

To poszczególne organy wskazują swoich przedstawicieli i należy dopuścić możliwość dokonania przez nie zmiany. Nie powinno to jednak prowadzić do zaburzenia już zaplanowanych prac komisji. Biorąc pod uwagę §3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie regulaminu konkursu wydaje się, że taka zmiana powinna nastąpić nie później niż 7 dni przed terminem pierwszego posiedzenia, ponieważ w takim terminie przewodniczący ma obowiązek poinformować członków komisji i kandydatów o miejscu i terminie posiedzenia komisji. Oczywiście mogą zdarzyć się losowe sytuacje, które nie pozwolą na zachowanie niniejszego terminu, wówczas ewentualnie można rozważyć ponowne wyznaczenie terminu posiedzenia i informowanie zainteresowanych, jednakże należy pamiętać, że zgodnie z §3 ust. 2 rozporządzenia w sprawie regulaminu konkursu posiedzenie komisji odbywa się nie później niż w ciągu 14 dni roboczych od upływu terminu składania ofert przez kandydatów, wskazanego w ogłoszeniu konkursu.

Jak powołać komisje konkursową, jeżeli rada pedagogiczna lub rada rodziców nie wskazały swoich przedstawicieli?

Powołanie komisji konkursowej, w której składzie nie znaleźli się przedstawiciele rady rodziców lub rady pedagogicznej niewątpliwie naruszyło art. 63 ust. 14 u.p.o. Nie wydaje się jednak, aby można było tę wadę zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa. Przesądza o tym okoliczność, której ustawodawca nie mógł przewidzieć, a mianowicie niewyznaczenie przez radę pedagogiczną lub radę rodziców swoich przedstawicieli (szczególnie jeżeli wola taka została wyrażona pisemnie w odpowiedzi na wniosek organu prowadzącego o wskazanie takich przedstawicieli). Zatem organ prowadzący zwracając się do wskazanych podmiotów, dopełnia niezbędnych starań celem wypełnienia ciężącego na nim ustawowego obowiązku. Oczywistym jest, że nie będzie możliwe powołanie przedstawicieli ww. gremiów w zgodzie z brzmieniem art. 63 ust. 14 u.p.o., jeżeli podmioty te nie dokonały ich desygnacji. W tym miejscu jednak, należy zwrócić uwagę na utrwaloną linię orzecniczą Naczelnego Sądu Administracyjnego, prezentującą pogląd w odniesieniu do przedstawicieli organizacji związkowej, o której mowa w art. 63 ust. 14 pkt 3 u.p.o., iż niedopełnienie wymogu zgłoszenia swojego przedstawiciela do komisji konkursowej przez organizację związkową zwalnia organ prowadzący szkołę lub placówkę z obowiązku powołania przedstawiciela takiej międzyzakładowej organizacji związkowej do składu komisji konkursowej, ponieważ to na organizacji związkowej spoczywa ciężar wykazania, że spełnia kryteria pozwalające na powołanie jej przedstawiciela do takiej komisji (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 grudnia 2018 r. I OSK 1634/18; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 22 stycznia 2020 r., II SA/Sz 1002/19). Przywołane stanowisko w drodze analogii można zastosować do przedstawicieli rady rodziców lub rady pedagogicznej.

Czy w pracach komisji konkursowej powinien brać udział protokolant?

Zgodnie z §7 rozporządzenia w sprawie regulaminu konkursu, z posiedzenia konkursu, z posiedzenia komisji konkursowej sporządza się protokół. Ponieważ przepisy nie przewidują powoływania do składu komisji dodatkowej osoby, która taką funkcję będzie pełniła, oznacza to, że komisja ze swojego składu powinna takiego protokolanta wybrać. Dodatkowo art. 63 ust. 14 u.p.o. zawiera zamknięty katalog osób będących członkami komisji, a w konsekwencji nie pozwala na rozszerzenie jej składu o protokolanta, który powinien być wybrany ze składu komisji, jak i absolutnie nie dopuszcza możliwości udziału w jej pracach obserwatorów (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 23 lipca 2020 r. III SA/Kr 200/20).

1.3. Praca komisji konkursowej

Pracami komisji konkursowej kieruje jej przewodniczący, którego wskazuje organ prowadzący. Powinno to zmaterializować się poprzez uczynienie odpowiedniego wskazania w treści zarządzenia/uchwały o powołaniu komisji konkursowej, gdzie przy nazwisku wybranej osoby należy zawrzeć informację o tym, że będzie ona pełniła funkcję przewodniczącego.

Obowiązkiem przewodniczącego jest wyznaczenie terminu i miejsca posiedzenia komisji oraz powiadomienie o tym fakcie członków komisji i kandydatów, co najmniej na 7 dni przed terminem posiedzenia. Musi to nastąpić pisemnie w postaci papierowej. Najlepiej za potwierdzeniem odbioru. Co istotne jeżeli w ogłoszeniu dopuszczono składanie ofert w postaci elektronicznej i taka oferta została złożona, wówczas o posiedzeniu można poinformować elektronicznie, ale forma ta nie jest obowiązkowa.

Samo posiedzenie musi odbyć się nie później niż w ciągu 14 dni roboczych od upływu terminu składania ofert przez kandydatów, wskazanego w ogłoszeniu konkursu.

Prace komisji są prowadzone, jeżeli w posiedzeniu bierze udział co najmniej 2/3 jej członków. Jeżeli komisja podejmie pracę, pomimo, że 2/3 członków nie będzie obecnych wówczas zachodzi przesłanka do unieważnienia postępowania konkursowego w myśl §8 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie regulaminu konkursu.

Prace komisji można podzielić na dwa etapy:

Etap 1 – ocena formalna ofert

Na tym etapie komisja, na podstawie złożonej oferty, podejmuje uchwałę o dopuszczeniu lub odmowie dopuszczenia kandydata do postępowania konkursowego. Uchwała taka zapada zwykłą większością głosów w głosowaniu jawnym. W przypadku równej liczby głosów głos decydujący należy do przewodniczącego komisji.

Komisja podejmuje uchwałę o odmowie dopuszczenia kandydata do postępowania konkursowego, jeżeli:

- 1) oferta została złożona po terminie;

Mowa tutaj o terminie, który został określony przez organ prowadzący w ogłoszeniu o konkursie, zgodnie z §1 ust. 2 pkt 5 lit. a rozporządzenia w sprawie regulaminu konkursu. Ponieważ przepisy przewidują, że oferta złożona po terminie powoduje, że kandydat nie może zostać dopuszczony do konkursu, należy przyjąć, że nawet niezawinione przez kandydata opóźnienie powoduje taki właśnie skutek.

2) oferta nie zawiera wszystkich dokumentów wskazanych w ogłoszeniu konkursu;

W tym przypadku musi dojść do faktycznego braku dokumentu wymaganego ogłoszeniem w przedłożonej do oceny komisji ofercie. Co do zasady będą to dokumenty, o których mowa w §1 ust. 2 rozporządzenia w sprawie regulaminu konkursu.

3) z oferty wynika, że kandydat nie spełnia wymagań wskazanych w ogłoszeniu konkursu.

Na tym etapie pracy komisji ocenie podlega tylko oferta, a nie predyspozycje samego kandydata. Jego zwieńczeniem staje się podjęcie przez komisję uchwały w sprawie dopuszczenia lub odmowy dopuszczenia kandydata do konkursu. Czynności te podejmowane są przez komisję bez udziału kandydatów. Po ich zakończeniu przewodniczący komisji informuje ustnie kandydatów o dopuszczeniu albo odmowie dopuszczenia ich do postępowania konkursowego. 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 pisemnie w postaci papierowej o przyczynach odmowy dopuszczenia do postępowania konkursowego w terminie 7 dni od dnia złożenia wniosku. Jeżeli oferta została złożona elektronicznie, wówczas wniosek o podanie przyczyn odmowy dopuszczenia oraz informacja o powodach odmowy również może być przekazana w postaci elektronicznej.

Etap 2 – ocena merytoryczna kandydatów

Przed przystąpieniem do rozmowy z kandydatem dopuszczonym do postępowania konkursowego komisja konkursowa ma prawo żądać przedstawienia dowodu osobistego kandydata lub innego dokumentu potwierdzającego jego tożsamość oraz posiadane obywatelstwo.

Komisja, po rozmowie z każdym z kandydatów, dokonuje ich merytorycznej oceny. Ocenie podlega w szczególności przedstawiona przez kandydata koncepcja funkcjonowania i rozwoju publicznego przedszkola, publicznej szkoły lub publicznej placówki. Zwrot "w szczególności" oznacza, że ocenie podlegać mogą również inne aspekty, dokumenty, w tym np. opinia o kandydacie wyrażona przez podległych mu pracowników placówki i wyrażanie jej nie może być odbierane jako rzecz niedopuszczalna. Poddanie ocenie przez komisję takiej opinii nie może być traktowane jako "inna nieprawidłowość", która mogła mieć wpływ na wynik postępowania konkursowego (Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 14 lutego 2019 r. III SA/Lu 566/18).

Członkowie komisji mogą zadawać kandydatom pytania.

Wybór kandydata na stanowisko dyrektora odbywa się w odróżnieniu od uchwał o dopuszczeniu lub odmowie dopuszczenia, w głosowaniu tajnym. Przy czym wymagana jest bezwzględna większość głosów obecnych członków komisji. Każdy członek komisji ma jeden głos.

Dla ustalenia bezwzględnej większości głosów należy liczyć tylko głosy ważnie oddane, a nie także i głosy nieważne (Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 26 sierpnia 2015 r., III SA/Kr 609/15). Osoba, która oddaje nieważny głos, ani nie głosuje za daną osobą, ani nie głosuje przeciw danej osobie, ani też nie wstrzymuje się od głosu. Osoba, która oddaje nieważny głos, nie bierze udziału w ustalaniu wyniku głosowania.

Jeżeli 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. Jeżeli natomiast w drugim głosowaniu żaden kandydat nie otrzyma bezwzględnej większości głosów obecnych członków komisji, komisja konkursowa zarządza jeszcze jedno głosowanie według reguł określonych w zdaniu pierwszym i drugim niniejszego akapitu albo stwierdza nierozstrzygnięcie konkursu. Nierozstrzygnięcie konkursu jest równoznaczne z opisaną w art. 63 ust. 12 u.p.o. sytuacją, że w wyniku konkursu nie wyłoniono kandydata.

Czy wizytator z kuratorium bez aktualnej oceny pracy może być kandydatem w konkursie na dyrektora?

Zgodnie z §12 rozporządzenia w sprawie wymagań, stanowisko dyrektora, wicedyrektora albo inne stanowisko kierownicze w publicznym przedszkolu, publicznej szkole i publicznej placówce oraz zespole publicznych przedszkoli, szkół lub placówek, może zajmować również nauczyciel mianowany lub dyplomowany zatrudniony w kuratorium oświaty. Osoba taka musi spełniać wymagania określone w rozporządzeniu, z wyjątkiem wymogu posiadania co najmniej bardzo dobrej oceny pracy. Komisja konkursowa w opisanym przypadku może więc dopuścić takiego kandydata do udziału w konkursie.

Co to znaczy, że ocena pracy przedłożona wraz z ofertą kandydata musi być aktualna?

W §1 pkt 4 rozporządzenia w sprawie wymagań wskazano, że stanowisko dyrektora może zajmować osoba, która uzyskała co najmniej bardzo dobrą ocenę pracy w okresie ostatnich pięciu lat pracy przed przystąpieniem do konkursu na stanowisko dyrektora albo przed powierzeniem stanowiska dyrektora w przypadku, o którym mowa w art. 63 ust. 11 u.p.o., jeżeli nie przeprowadzono konkursu, i w przypadku, o którym mowa art. 63 ust. 12 tej ustawy. Okres pięciu lat liczony jest od przystąpienia do konkursu. Co prawda z punktu widzenia kandydata przystępuje on do konkursu już w momencie złożenia oferty w odpowiedzi na ogłoszenie konkursowe. Jednakże zgodnie z §4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie regulaminu konkursu to komisja podejmuje uchwałę w sprawie dopuszczenia kandydata do udziału w postępowaniu konkursowym. Aby móc uznać, że kandydat spełnia warunki postawione w ogłoszeniu i podjąć uchwałę o dopuszczeniu danego kandydata do postępowania konkursowego, komisja musi ustalić, czy z przedłożonej do postępowania oferty wynika, że ocena pracy danego kandydata jest w momencie dokonywania tej analizy aktualna.

W analogicznym duchu wypowiedział się WSA w Łodzi (wyrok z 16 lutego 2016 r. III Sa/Łd 987/15) gdzie sąd wskazał, że zważywszy na językowe znaczenie słowa „okres” należy przyjąć, że 5-letni okres stanowi maksymalny okres, w którym osoba zamierzająca kandydować na stanowiska dyrektora szkoły, winna uzyskać aktualną ocenę pracy zawodowej. Jest to taki przedział czasowy, w którym kandydat ma uzyskać tę ocenę. Wprowadzenie pięcioletniego okresu nie jest przy tym przypadkowe, gdyż jest on konsekwencją powierzenia stanowiska dyrektora szkoły co do zasady na 5 lat szkolnych. Ma to tę konsekwencję prawną, że kandydat na stanowisko dyrektora szkoły obligowany jest złożyć ocenę swojej pracy uzyskaną właśnie w tym przedziale czasowym. Pomimo, że ustawodawca wprost nie werbalizuje swojej intencji, należy przyjąć - zważywszy na cel wprowadzenia analizowanej przesłanki - że ocena pracy kandydata na dzień rozpoznawania ofert powinna być aktualna.

Czy uchwała komisji konkursowej o dopuszczeniu lub niedopuszczeniu kandydata do postępowania konkursowego podpisana przez przewodniczącą komisji, może być zaskarżona do sądu administracyjnego?

Sama uchwała komisji konkursowej nie stanowi aktu, który może zostać zaskarżony do sądu administracyjnego. Nie oznacza to jednak, że osoba której odmówiono dopuszczenia do postępowania konkursowego, zostaje pozbawiona możliwości dochodzenia swoich praw. Czynności podejmowane przez komisje to tylko fragment całego postępowania konkursowego. Zostaje ono zakończone inicjatywą organu prowadzącego. Na pewnym etapie część zadań prowadzi komisja konkursowa. Pomimo, że wykonuje je komisja, to mają one charakter wewnętrzny i pomocniczy, a tak naprawdę to organ

prowadzący decyduje, czy zatwierdzi wynik konkursu, czy nie. Bierze więc pod rozwagę to, czy kandydat został prawidłowo dopuszczony do postępowania konkursowego, czy też nie. Uchwała komisji konkursowej o dopuszczeniu lub niedopuszczeniu kandydata nie może być przedmiotem zaskarżenia do sądu administracyjnego. Nie oznacza to jednak, że kandydat jest pozbawiony ochrony prawnej. Zostaje to wydłużone w czasie, gdyż taki kandydat musi poczekać na efekt finalny w postaci zatwierdzenia lub unieważnienia postępowania konkursowego. Jeżeli organ nie zatwierdzi konkursu, nie ma podstaw do skargi, jeżeli jednak zatwierdzi wówczas dany kandydat może taką uchwałę/zarządzenie o zatwierdzeniu konkursu zaskarżyć do sądu administracyjnego, z uwagi na wystąpienie przesłanki do unieważnienia konkursu w postaci nieuzasadnionego niedopuszczenia kandydata do postępowania konkursowego.

Czy można uzupełnić braki formalne wniosku o dopuszczenie do konkursu na stanowisko dyrektora?

Z przepisów ustawy Prawo oświatowe, jak i rozporządzeń wydanych na jej podstawie, nie wynika możliwość zastosowania odpowiednio regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego, w tym dotyczącej możliwości wezwania do uzupełnienia braków formalnych (art. 64 §2 k.p.a.). Procedura wyłaniania najlepszego kandydata do objęcia stanowiska dyrektora ma charakter sformalizowany i nie przewiduje możliwości uzupełniania złożonych ofert, które powinny być kompletne i poddawać się ocenie. Przepisy rozporządzenia w sprawie regulaminu konkursu przewidują, że wstępne badanie ofert odbywa się bez udziału kandydatów i na tym etapie przeprowadzana jest weryfikacja złożonych ofert pod względem ich formalnej poprawności i kompletności. Skoro - jak już wyżej wskazano - do postępowania konkursowego nie mają zastosowania przepisy k.p.a., to brak jest podstaw do przyjęcia, że na tym etapie postępowania komisja może wzywać kandydata do uzupełnienia oferty (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 14 marca 2023 r. II SA/Po 712/22). Nie wykluczone jest jednak, że jeżeli osoba złożyła ofertę, co do której jeszcze przed terminem zakończenia – wynikającego z ogłoszenia konkursowego – zbierania ofert, chciałaby dokonać modyfikacji, czy też dołączyć brakujący dokument (bo sama zorientuje się, że pierwotna oferta zawiera braki) to taka możliwość powinna zostać uznana za dopuszczalną.

Czy można dopuścić do konkursu kandydata, który nie przedłożył dokumentu potwierdzającego posiadanie odpowiedniego wykształcenia tj. dokumentu potwierdzającego posiadanie przygotowania pedagogicznego, chociaż posiadanie powyższego można było wyinterpretować z pozostałych złożonych dokumentów?

Po pierwsze należy wskazać, że postępowanie konkursowe na stanowisko dyrektora jest postępowaniem sformalizowanym, w którym nie istnieje możliwość uzupełnienia braków formalnych przedłożonej oferty. Należy to interpretować w ten sposób, że kandydat obowiązany jest załączyć do oferty wszystkie wymagane ogłoszeniem dokumenty i komisja na podstawie ocenianej oferty musi ustalić, czy taki obowiązek został spełniony.

W wyroku z 14 marca 2023 r. (II SA/Po 712/22) WSA w Poznaniu uznał w tym kontekście, że kandydat nie może zastąpić dokumentu poświadczającego przygotowanie pedagogiczne aktem nadania stopnia nauczyciela dyplomowanego, skoro prawodawca w rozporządzeniu w sprawie regulaminu konkursu zawarł je w odrębnych jednostkach redakcyjnych tj. §1 ust. 2 pkt 4 lit. e i l. Sąd uznał taką ofertę za niekompletną i podlegającą odrzuceniu, czego skutkiem było podjęcie przez komisje uchwały w sprawie niedopuszczenia kandydata do dalszego postępowania konkursowego.

Od kandydata na stanowisko dyrektora szkoły, oprócz spełnienia warunków merytorycznych, wymagana jest również znajomość przepisów oraz szczegółowe zapoznanie się z ogłoszeniem, które w sposób precyzyjny określa warunki udziału w konkursie i sposób przygotowania oferty. Jeżeli kandydatem jest osoba zajmująca stanowisko dyrektora szkoły, można i należy wymagać od niej wyjątkowej staranności, skoro przez tyle lat zarządzała szkołą, w tym sprawami personalnymi, powinna więc również (albo przede wszystkim) we własnej sprawie dochować wszystkich warunków formalnych, nałożonych przez ustawodawcę na kandydata na stanowisko dyrektora (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 stycznia 2020 r., II SA/Wa 1687/19).

Potwierdzenie posiadania wymaganego stażu pracy – jak to zrobić?

Tego, że postępowanie konkursowe jest sformalizowane, nie można jednak odnosić do zbyt restrykcyjnej oceny przedstawionych przez kandydatów dokumentów, które odrzuca się z uwagi na uchybienie, które nie przesądza o wiarygodności złożonych dokumentów, np. bowiem wymóg przedłożenia dokumentów potwierdzających posiadanie wymaganego stażu pracy (§1 ust. 2 pkt 4 lit. d rozporządzenia w sprawie regulaminu konkursu) można spełnić poprzez dołączenie jakiegokolwiek dokumentu potwierdzającego okres zatrudnienia, więc poza świadectwem pracy, czy zaświadczeniem o zatrudnieniu może to być także np. karta oceny pracy, która jest jednocześnie wymagana w lit. m. Szerokie znaczenie pojęcia „inny dokument potwierdzający zatrudnienie” daje w tym kontekście możliwość, żeby spełnienie tego wymogu wykazać poprzez inny wymagany w postępowaniu dokument. Z takim stanowiskiem zgodził się także WSA w Gliwicach

w wyroku z dnia 27 lutego 2023 r. (III SA/GI 572/22) w sprawie, w której kandydatka przedłożyła zaświadczenie o zatrudnieniu podpisane przez wicedyrektora (gdyż sama była aktualnym dyrektorem, a które komisja zakwestionowała jako podpisane przez nieuprawniony podmiot, gdyż w ocenie komisji podpis powinien złożyć organ prowadzący i z tego powodu nie dopuszczono kandydatki do postępowania, a organ prowadzący zatwierdził konkurs wybierając innego kandydata. Sąd uchylił to zarządzenie uznając, że jego zdaniem brak jest podstaw do przyjęcia, że wymaganego stażu pracy nie można wykazać kartą oceny pracy nauczyciela, z której treści wynika staż pracy pedagogicznej. Kartę oceny pracy nauczyciela należy uznać w świetle § 1 ust. 2 pkt 4 lit. d rozporządzenia w sprawie regulaminu konkursu za inny dokument, o jakim mowa w ww. przepisie prawa, w którym nauczyciel przystępujący do konkursu na stanowisko dyrektora może wykazać wymagany staż pracy (tak też wyrok NSA z 29 stycznia 2021 r., sygn. akt III OSK 2850/21). W tym kontekście poza oceną sądu pozostało, że zaświadczenie o zatrudnieniu podpisał wicedyrektor, ponieważ był inny dokument, który potwierdzał okres zatrudnienia.

Na uwzględnienie zasługuje tutaj także stanowisko NSA, według którego celem przepisu jest pozyskanie wiarygodnych dokumentów umożliwiających weryfikację wymogów, które muszą być spełnione przez kandydatów na stanowisko dyrektora publicznej szkoły, ale nadmierny formalizm nieadekwatny jest do potrzeb postępowania konkursowego (por. wyrok NSA z 26 maja 2015 r. sygn. akt I OSK 337/15). Zatem mając na względzie cel postępowania konkursowego i stawiane w nim wymogi należy mieć na uwadze, że wykładnia językowa jest koniecznym elementem procesu interpretacyjnego, którego dopełnieniem jest zawsze kontekst funkcjonalny (systemowy). W tej perspektywie skrajny formalizm prowadzić może do kolizji z celami regulacji (wyrok WSA we Wrocławiu z 19 sierpnia 2021 r., sygn. akt IV SA/Wr 15/21).

Jeżeli komisja nie dopuści kandydata do udziału w postępowaniu, to kiedy należy go o tym poinformować?

Przewodniczący informację o odmowie dopuszczenia kandydata do udziału w postępowaniu konkursowym powinien przekazać w trakcie postępowania, przed oceną merytoryczną. Zazwyczaj kandydaci oczekują za drzwiami (ponieważ są również informowani o terminie i miejscu posiedzenia komisji, na które się stawiają, aby wziąć udział w ocenie merytorycznej – rozmowie, jeżeli zostaną dopuszczeni do tego etapu) więc przewodniczący może ich ustnie poinformować o tym, czy zostali dopuszczeni. Wtedy kandydat niedopuszczony może wystąpić z pisemnym wnioskiem takiej odmowy.

Co zawiera protokół z prac komisji konkursowej?

Z posiedzenia komisji sporządza się protokół, który podpisują obecni na posiedzeniu członkowie komisji (§7rozporządzenia w sprawie regulaminu konkursu).

Protokół zawiera:

1. Imiona i nazwiska przewodniczącego komisji oraz pozostałych członków komisji;
2. Imiona i nazwiska kandydatów.
3. Uchwały o dopuszczeniu lub niedopuszczeniu kandydatów do dalszego postępowania konkursowego, wraz z podaniem przyczyn odrzucenia ofert.
4. Informację o rozmowach przeprowadzonych z kandydatami, pytania zadane kandydatom w czasie postępowania konkursowego oraz zwięzłą informację o udzielonych odpowiedziach.

Za "zwięzłą informację o udzielonych odpowiedziach" należy uznać zawarcie w protokole syntetycznej, skrótowej odpowiedzi jaką kandydat udzielił (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 19 października 2021 r. III SA/Lu 477/21). Nie będzie jednak sprzeczne z prawem, jeżeli w protokole zostanie zamieszczona pełna treść odpowiedzi.

5. Informację o liczbie głosów uzyskanych przez poszczególnych kandydatów w kolejnych głosowaniach.
6. Informację o wyniku postępowania konkursowego.

Zakończeniem etapu prac komisji konkursowej jest niezwłoczne powiadomienie organu prowadzącego publiczne przedszkole, publiczną szkołę lub publiczną placówkę przez przewodniczącego o wyniku postępowania konkursowego oraz przekazanie temu organowi dokumentacji postępowania konkursowego.

1.4. Zatwierdzenie wyników konkursu lub jego unieważnienie i zarządzenie ponownego przeprowadzenia

Po otrzymaniu dokumentacji z prowadzonego postępowania konkursowego organ prowadzący dokonuje jej analizy. Efektem pracy jest decyzja organu prowadzącego o zatwierdzeniu lub unieważnieniu konkursu.

Jeżeli organ prowadzący nie ma wątpliwości co do prawidłowości całej procedury, wówczas w drodze zarządzenia/uchwały zatwierdza konkurs na stanowisko dyrektora i w kolejnym kroku powierza stanowisko dyrektora kandydatowi, który został wyłoniony w drodze konkursu.

Zarządzenie/uchwała w sprawie zatwierdzenia konkursu na stanowisko dyrektora jest aktem z zakresu administracji publicznej, o którym mowa w art. 3 §2 pkt 6 p.p.s.a. (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 27 lutego 2023 r. III SA/Gl 572/22). Oznacza to, że akt ten może zostać zaskarżony do sądu administracyjnego.

Jeżeli jednak w ocenie organu prowadzącego zachodzą ku temu przesłanki, unieważnienia konkursu i jest zobowiązany do ponownego jego ogłoszenia. Co ważne, jeżeli organ prowadzący unieważni postępowanie konkursowe, nie ma on możliwości zastosowania art. 63 ust. 12 u.p.o. Unieważnienie konkursu nie jest bowiem przesłanką do powierzenia stanowiska dyrektora ustalonemu przez organ prowadzący kandydatowi po spełnieniu wymogu uzgodnień i opiniowania opisanych w przywołanym przepisie. Jeżeli jednak zachodzą okoliczności uniemożliwiające ponowne przeprowadzenie konkursu, np. okres do dnia, od którego miało nastąpić powierzenie, nie daje możliwości w danym roku przeprowadzić już konkursu, organ prowadzący może skorzystać z art. 63 ust. 13 u.p.o. i do czasu wyłonienia dyrektora w drodze konkursu powierzyć pełnienie obowiązków dyrektora szkoły wicedyrektorowi, a w szkołach, w których nie ma wicedyrektora, nauczycielowi tej szkoły, jednak nie dłużej niż na okres 10 miesięcy.

W rozporządzeniu w sprawie regulaminu konkursu w §8 ust. 2 wskazano enumeratywnie na przesłanki stwierdzenia nieważności postępowania konkursowego:

1. Nieuzasadnionego niedopuszczenia kandydata do postępowania konkursowego.

Jeżeli w trakcie konkursu komisja podejmie uchwałę o odmowie dopuszczenia jakiegoś kandydata do postępowania konkursowego bez podstawy faktycznej i prawnej, wówczas wadliwe jest także zarządzenie/uchwała o powierzeniu stanowiska kandydatowi wyłonionemu w konkursie przeprowadzonym z istotnym naruszeniem prawa. W razie nieuzasadnionego niedopuszczenia kandydata do postępowania konkursowego, organ prowadzący ma obowiązek unieważnienia konkursu. Jego zatwierdzenie jest niedopuszczalne (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 5 maja 2022 r. III SA/Gl 1517/21).

2. Przeprowadzenia przez komisję postępowania konkursowego bez wymaganego udziału 2/3 jej członków.

Okoliczność ta ustalana jest na podstawie protokołu z posiedzenia komisji, który przewodniczący komisji przekazuje do organu prowadzącego wraz z dokumentacją z postępowania.

3. Naruszenia tajności głosowania.

Przesłanka ta odnosi się do głosowania w sprawie wyboru danego kandydata na dyrektora, ponieważ zgodnie z §6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie regulaminu konkursu jest to głosowanie tajne.

4. Innych nieprawidłowości, które mogły mieć wpływ na wynik konkursu.

Inne nieprawidłowości muszą wystąpić i muszą mieć wpływ na wynik konkursu. Nie wystarczy wystąpienie nieprawidłowości. Podstawą do unieważnienia jest więc wystąpienie związku między wynikiem konkursu a działaniem komisji. Nie każda nieprawidłowość będzie więc od razu skutkowałą koniecznością unieważnieniem konkursu.

Ponieważ zwrot „inne nieprawidłowości, które mogły mieć wpływ na wynik konkursu” pozostaje niedookreślonym, z pomocą w jego interpretacji może przyjść orzecznictwo, gdzie pojawiają się przykłady takich nieprawidłowości (wiele zostało już wskazanych w dotychczasowej treści):

1. Nieprawidłowe ogłoszenie konkursu (wyrok NSA z 31 maja 2012 r. I OSK 333/12) – w przywołanej sprawie na skutek nieprawidłowego ogłoszenia zgłosił się tylko jeden kandydat. Jak stwierdził Sąd, to że postępowanie zostało źle ogłoszone, wpływało na wyniki postępowania konkursowego (wyrok został wydany co prawda na podstawie ustawy o systemie oświaty i wymogi w zakresie zamieszczenia ogłoszenia były odmiennie uregulowane, jednakże przez analogie można przyjąć, że w aktualnym stanie prawnym, gdyby ogłoszenie nie zostało umieszczone w siedzibie organu, co jest obowiązkowe, skutek byłby taki sam. Sformułowanie "inne nieprawidłowości" może odnosić się do uchybień, które miały miejsce już podczas ogłaszania konkursu.
2. Wskazanie wójta lub większości składu zarządu do komisji konkursowej (wyrok NSA z 25 listopada 2014 r. I OSK 2185/14) – chociaż, jak już zauważono wcześniej sądy administracyjne zaczynają kwestionować powołanie do składu komisji jakiegokolwiek członka zarządu.
3. Nieprawidłowy wybór przedstawicieli innych podmiotów np. rady rodziców (wyrok NSA 1 czerwca 2021 r. III OSK 3485/21).
4. Brak imiennego wskazania członków komisji konkursowej w zarządzeniu/uchwale powołujących komisję konkursową (wyrok WSA w Gliwicach z 4 kwietnia 2017 IV SA/Gl 580/16).
5. Niedokonanie zmian w składzie komisji konkursowej pomimo wskazania upoważnionego podmiotu (wyrok WSA w Krakowie z 10 stycznia 2013 r. III SA/Kr 1062/12).
6. Zawężenie kręgu kandydatów do osób niebędących nauczycielami (WSA w Szczecinie z dnia 19 marca 2015 r. II SA/Sz 922/14).
7. Nieuchylenie zarządzenia o powierzeniu w przypadku rezygnacji kandydata przed objęciem stanowiska (wyrok WSA w Kielcach z 28 listopada 2013 II Sa/Ke 721/13).
8. Uchybienia przy wyłanianiu komisji konkursowej (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 29 stycznia 2010 r., sygn. akt I OSK 1525/09; z dnia 16 listopada 2010 r., sygn. akt I OSK 1445/10 oraz z dnia 17 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 559/11).

Czy naruszenie prawa autorskiego przez kandydata w konkursie na dyrektora szkoły jest przestanką do unieważnienia postępowania konkursowego?

W pojęciu „innych nieprawidłowości w postępowaniu konkursowym, które mogły wpłynąć na wynik konkursu” nie mieści się niespełnienie przez kandydata wymogu przedstawienia własnej koncepcji funkcjonowania i rozwoju szkoły. Tak ocenił WSA w Poznaniu wyroku z dnia 30 listopada 2022 r., (II SA/Po 560/22) oraz na gruncie analogicznego brzmienia przepisu z rozporządzenia wydanego na podstawie ustawy o systemie oświaty NSA w wyroku z dnia 5 sierpnia 2010 r., sygn. akt I OSK 41/10. Obie sprawy dotyczyły kwestii przedłożenia do konkursu koncepcji funkcjonowania i rozwoju szkoły będącej plagiatem, co zostało ustalone już po zakończeniu prac komisji konkursowej. Sądy administracyjne uznały, że kompetencja organu prowadzącego wynikająca z §8 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia w sprawie regulaminu konkursu nie obejmuje uprawnień do weryfikacji merytorycznych, ani formalnych, które posiada wyłącznie komisja konkursowa. To, że komisja konkursowa mogłaby podjąć inną decyzję, gdyby wiedziała o okolicznościach przedłożenia domniemanego plagiatu, nie wpływa na uprawnienie organu prowadzącego do unieważnienia konkursu na stanowisko dyrektora. Organ prowadzący, zgodnie z przepisami rozporządzenia, sprawuje nadzór nad prawidłowością czynności dokonywanych przez komisję konkursową w postępowaniu konkursowym. "Nadzór nad prawidłowością czynności" dotyczy wyłącznie relacji formalnej, niepozostającej w kolizji z uprawnieniami komisji, które to czynności mają zapewniać komisji, możliwość podejmowania działań w postępowaniu konkursowym. Należy zatem wskazać, że działania zmierzające do zweryfikowania dokumentu - koncepcji rozwoju i funkcjonowania szkoły, nie stanowią przykładu uprawnień nadzorczych z §8 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia w sprawie regulaminu konkursu, które mogą doprowadzić do unieważnienia konkursu. W orzeczeniach podkreślono także, że tylko komisja konkursowa może analizować to, czy przedstawiony dokument jest prawdziwy, czy nie i na tej podstawie podjąć decyzję o dopuszczeniu albo odmowie dopuszczenia kandydata do dalszego etapu konkursu. Nie może bowiem dojść do sytuacji, w której dany katalog czynności będzie mógł być wykonywany przez dwa różne podmioty (komisję i organ prowadzący).

Czy zarządzenie/uchwałę w sprawie unieważnienia konkursu należy uzasadnić?

Zarządzenie/uchwała w sprawie unieważnienia konkursu musi zawierać uzasadnienie. Brak uzasadnienia powoduje, że dany akt stanowi arbitralne rozstrzygnięcie, nieodpowiadające podstawowym konstytucyjnym standardom demokratycznego państwa prawnego oraz zasadom praworządności i legalności, co prowadzi do uznania, że jest on wydany z istotnym naruszeniem prawa i podlega unieważnieniu (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 13 kwietnia 2022 r. III SA/Łd 970/21). Uzasadnienie uchwały samo w sobie powinno dokładnie określać związek przyczynowo-skutkowy między stwierdzonym uchybieniem a wynikiem konkursu.

1.5. Akt powierzenia stanowiska/powołania na stanowisko

Stanowisko dyrektora powierza organ prowadzący (art. 63 ust. 1 u.p.o.). W rozumieniu art. 29 ust. 1 pkt 2 u.p.o. będzie to organ wykonawczy, czyli wójt (burmistrz, prezydent miasta), zarząd powiatu lub zarząd województwa. Szkołą lub placówką kieruje nauczyciel mianowany lub dyplomowany (co do zasady wyłoniony w drodze konkursu), któremu powierzono stanowisko dyrektora. Jeżeli konkurs wygrała osoba, która nie jest nauczycielem, wówczas zostaje ona powołana na stanowisko dyrektora przez organ prowadzący, po zasięgnięciu opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny. Formuła opiniowania wskazuje, że nie jest wymagana zgoda organu nadzoru pedagogicznego w tym zakresie.

Powinno to nastąpić w drodze zarządzenia (organ jednoosobowy) lub uchwały (organ kolegialny).

Powierzenie stanowiska z pominięciem tej formy i nienazwanie tego aktu zarządzeniem/uchwałą, nie ma prawnego znaczenia dla objęcia go ingerencją nadzorczą wojewody. Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 16 grudnia 1996 r., sygn. OPS 6/96 (ONSA 1997 r. Nr 2, poz. 48) uznał, że akt odwołania, podobnie jak powierzenia stanowiska dyrektora szkoły traktować należy jako władczą wypowiedź organu administracji w sprawie należącej do jego zadań publicznych. Akty te winny być postrzegane jako akty administracyjne, które dodatkowo wywołują prawne skutki w sferze regulowanej prawem pracy. Jednakże sam fakt, że akt administracyjny wywiera skutki w sferze prawa pracy, z tego powodu nie przestaje być aktem administracyjnym, podlegającym zatem kontroli pod względem zgodności z prawem. Akt powołania (powierzenia) stanowiska dyrektora szkoły, powinien spełniać wymogi wynikające z przepisów publicznoprawnych dotyczących odpowiednio powołania albo odwołania dyrektora; jest bowiem formą realizacji zadań publicznoprawnych jednostki samorządu terytorialnego (por. wyrok NSA z dnia 8 lutego 2013 r., sygn. I OSK 2641/12).

Powołanie dyrektora, czy powierzenie tej funkcji jest więc sprawą z zakresu administracji publicznej ze wszystkimi tego konsekwencjami, łącznie z możliwością ingerencji nadzorczej wojewody.

Należy jednak pamiętać, że akt powierzenia stanowiska dyrektora jest aktem administracyjnym i nie powoduje nawiązania stosunku pracy. Powierzenie stanowiska dyrektora nie jest równoznaczne z powołaniem w rozumieniu ustawy – Kodeks pracy. Gdy konkurs wygrywa osoba niezatrudniona wcześniej w danej jednostce, wówczas najpierw należy zatrudnić taką osobę, a później powierzyć jej stanowisko dyrektora.

Akt powierzenia stanowiska dyrektora, dla której organem prowadzącym jest jednostka samorządu terytorialnego, a które następuje w formie zarządzenia/uchwały organu wykonawczego, ma charakter kompetencji władczej przysługującej temu organowi na podstawie przepisów prawa administracyjnego. Tym samym akt powierzenia na stanowisko dyrektora szkoły nie należy wyłącznie do czynności ze sfery prawa pracy, w których właściwy jest sąd powszechny, ale jest aktem prawnym o podwójnym charakterze tj. wywołującym skutki zarówno w sferze publicznoprawnej, jak i w sferze prawa pracy (wyrok NSA z 15 czerwca 2016 r., I OSK 156/16).

Akt powierzenia stanowiska może być więc zaskarżony do sądu administracyjnego, jak i do sądu pracy. Do sądu pracy, ponieważ widocznym znakiem przynależności do wywoływania skutków w sferze prawa pracy jest np. przyznanie dodatku funkcyjnego. Przyznanie tego dodatku wiąże się z zajmowaniem określonego stanowiska, czy pełnieniem określonej funkcji. Dodatkowo z faktem powierzenia stanowiska wiąże się obniżenie obowiązkowego tygodniowego wymiaru zajęć (pensum dyrektora, jeżeli jest jednocześnie nauczycielem).

W art. 63 ust. 10 u.p.o. podkreślono, że kandydatowi wyłonionemu w drodze konkursu nie można odmówić powierzenia stanowiska dyrektora. Wprawdzie istnieje ścisły związek pomiędzy postępowaniem konkursowym, którego celem jest wybranie kandydata na stanowisko dyrektora szkoły lub placówki, a upoważnieniem organu oraz uprawnieniem osoby wygrywającej konkurs do powierzenia jej stanowiska dyrektora. Niemniej jednak przepis art. 63 ust. 10 u.p.o. stanowiący, że kandydatowi nie można odmówić powierzenia stanowiska dyrektora, nie powinien być interpretowany w ten sposób, że niezależnie od skali nieprawidłowości w postępowaniu konkursowym, organ władny jest do jego zastosowania. Wyjaśnić należy, że kandydata na stanowisko dyrektora szkoły lub placówki wyłania się w drodze prawidłowo przeprowadzonego konkursu. Natomiast wadliwie przeprowadzony konkurs nie może skutecznie doprowadzić do wyłonienia kandydata na stanowisko dyrektora szkoły (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 5 maja 2022 r. III SA/Gl 1517/21).

Na jaki okres powierza się stanowisko dyrektora?

Powierzenie stanowiska dyrektora następuje na okres 5 lat szkolnych. Dotyczy to zarówno powierzenia z art. 63 ust. 10 u.p.o. jak i 63 ust. 12 u.p.o.. Od tej zasady ustawodawca przewiduje dwa wyjątki. Pierwszym jest art. 63 ust. 13 u.p.o., gdzie powierzenie nie może trwać dłużej niż okres 10 miesięcy. Drugi wyjątek dotyczy uzasadnionych przypadków, o których mowa w art. 63 ust. 21 u.p.o – kiedy to powierzenie może być na okres krótszy niż 5 lat, ale nie krótszy niż 1 rok szkolny.

Ratio legis wskazania w art. 63 ust. 21 u.p.o. okresu pięcioletniego jako zasady wynika z dążenia ustawodawcy do zapewnienia funkcjonowania szkoły w dłuższych okresach wg jakiegoś założonego przez dyrektora modelu, realizowania jego wizji zarządzania i wypełniania przez szkołę zadań oświatowych i wychowawczych oraz zapobieżenie zbyt częstym zmianom w tym zakresie, gdyż mogłoby to prowadzić do dezorganizacji działania placówki.

Skrócenie kadencji jest możliwe wówczas, gdy uzasadnione jest odstępianie od tej zasady, tzn., gdy odpadają przesłanki powierzenia funkcji dyrektora na okres pełnych 5 lat albo korzyści z takiego skrócenia kadencji dyrektora przeważają nad możliwymi niedogodnościami i perturbacjami związanymi ze zmianą zasad organizacji szkoły.

Szczególnie problematyczne pozostaje rozumienie sformułowania „uzasadnione przypadki”. Zawarte w art. 63 ust. 21 u.p.o. pojęcie jest zwrotem niedookreślonym, a ustalenie jego znaczenia nie może być dokonane w wyniku jego abstrakcyjnej wykładni, lecz powinno uwzględniać okoliczności faktyczne, w którym ono funkcjonuje. Powierzenie stanowiska dyrektora szkoły na okres krótszy niż 5 lat szkolnych powinno być zatem nie tylko uzasadnione przez podanie przyczyn tego stanu rzeczy, ale uzasadnione w sposób właściwy. Uzasadnienie powinno być więc na tyle czytelne i wyczerpujące, aby mogło pełnić funkcję informującą wobec kandydata wyłonionego w konkursie, a także umożliwiać kontrolę prawidłowości zastosowania przepisu przez organ nadzoru i przez sąd administracyjny.

Argumenty wskazywane przez organ jako uzasadniające powierzenie stanowiska na krótszy okres nie mogą być ogólnikowe, lecz zindywidualizowane, odnoszące się do konkretnej osoby, poparte wnikliwą argumentacją uwzględniającą specyfikę sytuacji, w której zaszła rzeczywista potrzeba odstępstwa od zasady powierzania stanowiska na 5 lat szkolnych.

Indywidualizacja i konkretyzacja okoliczności przemawiających za skróconym powierzeniem stanowiska dyrektora szkoły nie oznaczają, że "uzasadnionymi przyczynami" nie mogą być żadne z okoliczności rzutujących na kompetencje, przygotowanie czy predyspozycje kandydata wyłonionego przez komisję, zwłaszcza na to, czy daje on gwarancję

prawidłowego prowadzenia placówki oświatowej przez okres 5 lat. Ocena taka nie może być jednak dowolna, a zasadność powierzenia stanowiska dyrektora szkoły na okres krótszy niż 5 lat jest rozstrzygnięciem podejmowanym w trybie uznania administracyjnego.

Przyczyny odstąpienia przez organ od reguły 5-letniego okresu powierzenia stanowiska dyrektora szkoły, powinny być wykazane wyczerpująco już w samym zarządzeniu o powierzeniu tej funkcji, nie zaś uzupełniane w późniejszym czasie, np. w toku postępowania sądowo-administracyjnego.

Argumenty te muszą również odwoływać się do okoliczności aktualnych w dniu podejmowania zarządzenia o powierzeniu stanowiska dyrektora szkoły (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 29 marca 2023 r., III SA/Po 999/22), a nie do okoliczności, które nastąpiły po powierzeniu takiego stanowiska.

Brak takiego wyczerpującego wskazania określającego przyczynę powierzenia stanowiska dyrektora szkoły na krótszy okres niż 5 lat szkolnych w sposób istotny narusza prawo, skutkując stwierdzeniem nieważności zarządzenia w zakresie określenia czasu (a nie aktu jako całości).

W sprawie rozstrzyganej przez WSA w Poznaniu z dnia 1 sierpnia 2023 r. (III SA/Po 300/23) sąd uznał, że uzasadnionego przypadku nie stanowi prowadzone postępowanie przygotowawcze w sprawie popełnienia przestępstwa z art. 115 ust. 1 Prawa autorskiego (w stanie faktycznym sprawy zaszło podejrzenie, że kandydat na stanowisko dyrektora, który wygrał konkurs przedstawił koncepcję funkcjonowania i rozwoju szkoły, która nie była jego autorstwa. Organ prowadzący unieważnił konkurs, jednakże w drodze postępowania nadzorczego wojewoda stwierdził nieważność zarządzenia w tej sprawie, a sąd oddalił skargę organu prowadzącego. Z tej przyczyny organ prowadzący na gruncie art. 63 ust. 21 u.p.o. powierzył stanowisko dyrektora temu kandydatowi, ale na 1 rok szkolny).

Ten sam sąd w wyroku z dnia 29 marca 2023 r., (III SA/Po 999/22) również uznał skrócenie 5-letniego okresu powierzenia stanowiska dyrektora do dwóch lat za istotne naruszenie prawa. W stanie faktycznym sprawy konkurs na dyrektora wygrał dotychczasowy dyrektor, któremu z uwagi na zastrzeżenia dotyczące dotychczasowej pracy (tj. zaciągnięcie zobowiązań niemieszczących się w planie finansowym jednostki; dokonanie wydatków ze środków publicznych z przekroczeniem planu finansowego; konflikty pracownicze w szkole; nieprawidłowości po kontrolach PIP, kuratorium, sanitarnej) zdecydowano skrócić kadencję do dwóch lat. Sąd uznał, że trudno przyjąć za zasadne argumenty organu prowadzącego w przedmiocie negatywnej oceny działalności dyrektora, dotyczące zdarzeń mających miejsce w zakończonej kadencji, jeżeli organ przed ogłoszeniem konkursu uzgodnił w drodze porozumienia z właściwym wicekuratorem oświaty, bardzo dobrą ocenę pracy tego dyrektora.

Natomiast Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 29 stycznia 2020 r. (II SA/Rz 1268/19) uznał, że przestanką przemawiającą za skróceniem 5-letniego okresu powierzenia stanowiska dyrektora jest okoliczność osiągnięcia najgorszego wyniku egzaminu ósmoklasisty w województwie przez uczniów szkoły, w sytuacji gdy dyrektor pełnił tę funkcję od 20 lat i przyczynił się (świadomie lub nie) do obniżenia poziomu nauczania.

2 | Powierzenie stanowiska dyrektora, kandydatowi ustalonemu przez organ prowadzący

Obok postępowania konkursowego, powierzenie stanowiska ustalonemu przez organ prowadzący kandydatowi (art. 63 ust. 12 u.p.o.) jest drugą formą obsadzenia stanowiska dyrektora. Nie jest to jednak opcja alternatywna, a zasadniczo następcza, bowiem do powierzenia może dojść jedynie w sytuacjach enumeratywnie określonych w przepisach prawa oświatowego tj.:

- jeżeli do konkursu nie zgłosi się żaden kandydat albo
- w wyniku konkursu nie wyłoniono kandydata.

Z powyższego wynika, że organ prowadzący obowiązany jest przeprowadzić konkurs, a dopiero jeżeli nie przyniesie on zakładanego efektu, w postaci wyłonienia osoby na stanowisko dyrektora, możliwym staje się przedmiotowe powierzenie. Ustawodawca obwarował jednak ten mechanizm kolejnymi warunkami. Organ prowadzący przed dokonaniem powierzenia w trybie art. 63 ust. 12 u.p.o. obowiązany jest:

- zasięgnąć opinii rady szkoły lub placówki i rady pedagogicznej;

Konstrukcja opiniowania oznacza, że przesłanka ustawowa zostaje spełniona już w momencie skierowania do tychże organów (jeżeli działają na terenie szkoły/placówki) wniosku o przedłożenie opinii. Współdziałanie, którego istotą jest wyrażenie opinii, zbliżone jest do konsultacji, czy też doradztwa. Oczywiście organ prowadzący powinien wstrzymać się z podejmowaniem dalszych czynności do upływu terminu na przedłożenie opinii. Już sama treść opinii (bez względu na to, czy jest pozytywna czy negatywna) oraz okoliczność, że taka opinia nie trafiła do organu prowadzącego nie ma znaczenia z punktu widzenia spełnienia ustawowego obowiązku przez organ prowadzący. Dopiero brak zasięgnięcia takich opinii stanowi istotną wadę uniemożliwiającą powołanie dyrektora szkoły w tym trybie. Jednoznacznie negatywna treść opinii rady pedagogicznej i rady szkoły może spowodować zmianę dotychczasowej kandydatury przez organ prowadzący, jednakże to sam organ prowadzący szkołę decyduje, czy uznać stanowisko zawarte w opinii za wiążące, mając w szczególności na uwadze argumentację zawartą w uchwałach opiniujących negatywnie kandydata. Organ prowadzący sam może zdecydować, czy danej osobie powierzyć stanowisko dyrektora (o ile organ nadzoru wyraził zgodę), czy też na nowo wszcząć postępowanie i zaproponować innego kandydata (wówczas nową kandydaturę na nowo należy poddać opiniowaniu rady szkoły/placówki i rady pedagogicznej i uzgodnieniu z organem nadzoru pedagogicznego).

- uczynić to w porozumieniu z organem sprawującym nadzór pedagogiczny.

W niniejszym przypadku, ustawodawca posłużył się konstrukcją porozumienia, co oznacza że organ prowadzący i organ nadzoru pedagogicznego muszą de facto obopólnie przyjąć daną kandydaturę. „Porozumienie” jest bardziej stanowcze i jednoznaczne, niż "opiniowanie", zakłada bowiem jednolitość stanowiska i zgodność poglądów zainteresowanych podmiotów w danej sprawie. W kontekście powyższych uwag, przyjąć należy, że powierzenie stanowiska dyrektora na podstawie art. 63 ust. 12 u.p.o. może dotyczyć osoby, co do której organ prowadzący szkołę, jak i organ sprawujący nadzór pedagogiczny osiągnęli jednomysłność, zgodność stanowisk. W praktyce sprowadza się to niestety do konieczności uzyskania przez organ prowadzący zgody organu nadzoru pedagogicznego na powierzenie stanowiska danemu kandydatowi. Jeżeli organ nadzoru takiej zgody nie wyda, nie jest możliwe powierzenie. Dodatkowo nie jest możliwe także zaskarżenie stanowiska organu nadzoru pedagogicznego do sądu administracyjnego. Jak bowiem wskazuje judykatura uzgodnienie kandydatury na stanowisko dyrektora szkoły dokonywane przez kuratora oświaty na podstawie art. 63 ust. 12 u.p.o. nie mieści się w katalogu aktów lub czynności określonym w art. 3 § 2 p.p.s.a. Czynności kuratora w zakresie procedury opiniowania, uzgadniania kandydatury na stanowisko dyrektora szkoły nie są dokonywane w ramach postępowania administracyjnego i nie zapadają w związku z tym decyzje administracyjne. Nie jest to także postanowienie, czy czynność z zakresu administracji publicznej dotycząca uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, a odnoszonych do indywidualnego interesu skarżącego podmiotu. W praktyce mamy do czynienia jedynie z pismem informującym o odmowie wyrażenia zgody na powierzenie stanowiska dyrektora szkoły (tak np. postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 27 września 2018 r. III SA/Łd 757/1; postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 4 października 2018 r. III SA/Kr 937/18).

Natomiast, jeżeli pomimo braku zgody organu nadzoru dojdzie do powierzenia stanowiska dyrektora, wówczas akt powierzenia wydany bez uzyskania takiego porozumienia zostanie uznany przez organ nadzoru za nieważny z uwagi na istotne naruszenie prawa (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 września 2023 r. III OSK 1992/22).

Należy też podkreślić, że obowiązku porozumienia z organem nadzoru nie spełnia prowadzenie korespondencji pomiędzy organem prowadzącym a organem nadzoru, samo podjęcie wzajemnych kontaktów w celu wypracowania wspólnego stanowiska, czy notatki służbowe ze spotkań, jeżeli te dwa podmioty nie dojdą do konsensusu i nie osiągną jednomysłności i zgodności stanowisk co do danego kandydata (tak np. NSA w przywołanym powyżej wyroku; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 7 lutego 2023 r. III SA/Gl 900/22).

3 | Powierzenie stanowiska dyrektora do czasu przeprowadzenia konkursu

Charakter powierzenia, o którym mowa w art. 63 ust. 13 u.p.o. jest zdecydowanie czasowy. Takie powierzenie obowiązuje do czasu wyboru dyrektora w drodze postępowania konkursowego, ewentualnie jeżeli do konkursu nie zgłosi się żaden kandydat albo w wyniku konkursu nie wyłoniono kandydata do czasu powierzenia stanowiska dyrektora ustalonemu przez organ prowadzący kandydatowi po uzyskaniu wymaganych opinii i uzgodnień. Zastosowanie art. 63 ust. 13 u.p.o. będzie możliwe np. w sytuacji, gdy w postępowaniu konkursowym nie wyłoniono kandydata na dyrektora, a organ nadzoru pedagogicznego nie wyraża zgody na powierzenie stanowiska osobie ustalonej przez organ prowadzący.

Pierwszeństwo w czasowym powierzeniu stanowiska dyrektora ustawodawca przyznaje wicedyrektorowi, a w szkołach, w których nie ma wicedyrektora, nauczycielowi tej szkoły, czyli osobie pozostającej w zatrudnieniu jako nauczyciel w momencie kiedy nastąpiło powierzenie obowiązków dyrektora (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 stycznia 2021 r. II SA/Wa 1055/20). Przepisy prawa nie wskazują wymaganego okresu zatrudnienia na stanowisku nauczyciela w danej szkole przed powierzeniem pełnienia obowiązków dyrektora. Dopuszczalna jest więc także sytuacja, że umowa o pracę obowiązuje od momentu rozpoczęcia powierzenia pełnienia obowiązków i na czas tego powierzenia.

Czy wymagana jest zgoda wicedyrektora na powierzenie mu stanowiska dyrektora?

Wicedyrektor, któremu organ prowadzący powierza pełnienie obowiązków dyrektora, nie może odmówić wykonania tego polecenia. Ustawodawca nie przewidział w tym przypadku uzależnienia powierzenia obowiązków dyrektora szkoły jej wicedyrektorowi od jego zgody, to należy uznać, iż zgoda jego w tym zakresie nie jest warunkiem powierzenia mu wskazanych obowiązków. Należy bowiem przyjąć, że osoba, która wyraziła zgodę na to by być wicedyrektorem szkoły z góry godziła się na wykonywanie obowiązków dyrektora szkoły w sytuacji, w której przepisy rangi ustawy wymagają, aby wicedyrektor szkoły wykonywał przez pewien okres czasu obowiązki dyrektora. Taka sytuacja zachodzi zaś np. zarówno w przypadku zastępowania dyrektora szkoły podczas jego nieobecności, jak również w przypadku powierzenia wicedyrektorowi szkoły obowiązków jej dyrektora przez organ prowadzący (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 28 września 2023 r., IV SA/Po 447/23).

Czy można powierzyć stanowisko na okres dłuższy niż 10 miesięcy?

Okres powierzenia w tym przypadku nie może być dłuższy niż 10 miesięcy. Jak podkreśla się w judykaturze regulacja art. 63 ust. 13 u.p.o. ma charakter wyjątkowy, dlatego nie może być wykładana rozszerzająco, a okres, na jaki powierza się określonej osobie obowiązki dyrektora szkoły lub placówki nie może w żadnym razie trwać dłużej niż 10 miesięcy. Działanie takie można ocenić w kategoriach obejścia prawa zakresie trybu obsady stanowisk kierowniczych w szkołach i placówkach oświatowych (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 2 grudnia 2019 r. III SA/Kr 1069/19). Skutkiem przekroczenia wskazanego okresu będzie uznanie zarządzenia/uchwały o powierzeniu stanowiska dyrektora za podjęte z istotnym naruszeniem prawa.

Podsumowanie

Lektura niniejszej publikacji utwierdza w przekonaniu, że wyłonienie osoby, której organ prowadzący będzie mógł powierzyć stanowisko dyrektora publicznej jednostki oświatowej obwarowane jest licznymi warunkami i koniecznością przeprowadzenia ściśle określonej procedury.

Pomimo sformalizowanego charakteru poszczególnych etapów postępowania konkursowego, bardzo często kluczowe jest uwzględnienie przez komisję konkursową, a także organ prowadzący (który zatwierdza wyniki konkursu lub go unieważnia) zasady racjonalności i wykładni celowościowej przepisów prawa.

Wydaje się jednak, że w obliczu coraz to silniej odczuwalnego spadku zainteresowania obejmowaniem stanowiska dyrektora, co wynika m.in. także z formalizmu samej procedury konkursowej, czy rozbieżności w orzecznictwie, należałoby dokonać zmian legislacyjnych w omawianym zakresie.

Wykaz skrótów

BIP – Biuletyn Informacji Publicznej

k.p.a. – Ustawa – Kodeks postępowania administracyjnego

NSA – Naczelny Sąd Administracyjny

p.p.s.a. – Ustawa – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi

u.p.o. – Ustawa – Prawo oświatowe

u.r.d.s. – Ustawa o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego

WSA – Wojewódzki Sąd Administracyjny

u.z.z. – Ustawa o związkach zawodowych

Lista aktów prawnych

- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U.2023.775 t.j. z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U.2020.194 t.j. z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz.U.2018.2232 t.j. z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2023.40 t.j. z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 28 lipca 2023 r. o zmianie ustawy - Karta Nauczyciela oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.2023.1672)
- Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U.2022.854 t.j.)
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U.2023.1634 t.j. z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz.U.2023.900 t.j. z późn. zm.)
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej (Dz.U.2007.10.68) w sprawie regulaminu konkursu na stanowisko dyrektora publicznego przedszkola, publicznej szkoły podstawowej, publicznej szkoły ponadpodstawowej lub publicznej placówki oraz trybu pracy komisji konkursowej (Dz.U.2021.1428 t.j.)
- Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 11 sierpnia 2017 r. w sprawie wymagań, jakim powinna odpowiadać osoba zajmująca stanowisko dyrektora oraz inne stanowisko kierownicze w publicznym przedszkolu, publicznej szkole podstawowej, publicznej szkole ponadpodstawowej oraz publicznej placówce (Dz.U.2023.2578 t.j.)
- Wszystkie orzeczenia powołane w publikacji dostępne są na stronie internetowej Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>

Katarzyna Liszka-Michałka



Radca prawny, ukończyła aplikację radcowską w Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Krakowie. Ekspert w Dziale Monitoringu Prawnego i Ekspertyz Biura Związku Powiatów Polskich i Radca Prawny ZPP. W ramach podstawowej specjalności zajmuje się prawem oświatowym. Stały ekspert Zespołu ds. Edukacji, Kultury i Sportu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Przedstawicielka ZPP w pracach Zespołu ds. statusu zawodowego pracowników oświaty. Uczestniczy w pracach sejmowej Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży. Odpowiadała za obsługę prawną projektów realizowanych przez Związek Powiatów Polskich, a także realizowała zadania merytoryczne. Uczestniczy w roli ekspertki w spotkaniach organizowanych przez samorządy. Autorka opinii prawnych i analiz aktów prawnych, w tym głównie na potrzeby procesu legislacyjnego. Wykładowca na szkoleniach kierowanych do pracowników sektora publicznego. Jest autorką i współautorką licznych publikacji kierowanych do pracowników samorządowych. Redaktorka internetowego Dziennika Warto Wiedzieć (www.wartowiedziec.pl)

ISBN 978-83-62251-90-2

ISBN 978-83-62251-91-9 (wersja elektroniczna)

Wydawca:
Związek Powiatów Polskich
Pałac Kultury i Nauki (27 piętro, pokój 2704)

00-901 Warszawa, Plac Defilad 1
www.zpp.pl

tel. +48 22 656 63 34
fax +48 22 656 63 33