

Wstęp

Publikacja stanowi próbę syntetycznego ujęcia zagadnień związanych z kompetencjami i obowiązkami dyrektora szkoły lub placówki oświatowej, poczynając od powierzenia stanowiska dyrektora – w tym w kontekście kontroli sądowej, z uwzględnieniem bogatego orzecznictwa sądowego, zadań organu prowadzącego, praw i obowiązków uczestników konkursu – po sposób realizacji zadań związanych z powierzonym stanowiskiem, problematykę czasu pracy, a także odwołania z zajmowanego stanowiska i jego możliwych podstaw. Publikacja porusza również zagadnienia powierzenia stanowiska dyrektora osobie niebędącej nauczycielem oraz pojawiające się w tym zakresie wątpliwości natury praktycznej, w tym w szczególności dotyczące statusu takiej osoby.

Przedmiot analizy stanowi również problematyka dotycząca rozgraniczenia kompetencji pomiędzy dyrektorem szkoły a dyrektorem jednostki obsługującej, jeżeli taka została przez organ prowadzący powołana. Powołanie jednostki obsługującej wiąże się z przekazaniem części zadań do realizacji przez tę jednostkę. Z tego względu należy wskazać linię graniczną praw i obowiązków kierowników jednostek obsługiwanych oraz kierownika jednostki obsługującej.

W publikacji zaprezentowano bogate orzecznictwo sądowe w zakresie przedstawianych zagadnień. Ugruntowane poglądy judykatury dostarczą wskazówek i wyjaśnień w zakresie wątpliwości, jakie narosły na przestrzeni ostatnich lat w związku ze stosowaniem omówionych przepisów. W opracowaniu ujęto również przydatne wzory, związane z omawianą tematyką.

Nie uszły uwadze autora bieżące problemy, spowodowane sytuacjami nadzwyczajnymi, które wpływają na sytuację faktyczną i prawną przedszkoli, szkół i placówek. Z tego względu rozwinięte zostały również wątki, które poruszają problemy najczęściej występujące w praktyce, jak również najnowsze akty prawne, regulujące m.in. zagadnienia związane z przyjmowaniem uczniów z Ukrainy, zatrudnieniem specjalistów, zmianami w zakresie awansu zawodowego nauczycieli, ochroną sygnalistów, standardami ochrony małoletnich oraz nauczaniem prowadzonym z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość i związaną z tym zagadnieniem pracą zdalną. W publikacji wskazano na regulacje szczególne, które mają charakter incydentalny i ogra-

niczony zasięg obowiązywania, w tym np. dotyczące zakupu laptopów dla uczniów i bonów na ich zakup dla nauczycieli, a także projektowanych zmian w tej sprawie. Dynamicznie zmieniające się okoliczności, w otoczeniu których funkcjonują jednostki oświatowe, wymuszają szybkie podejmowanie decyzji, elastyczność w rozwiązywaniu bieżących problemów oraz wymagają ciągłej analizy zmieniających się przepisów prawa. W niektórych przypadkach autor posłużył się projektami aktów prawnych, aby wskazać kierunek zmian, co może stanowić wskazówkę do planowania działań podejmowanych w zakresie kierowania szkołą lub placówką oświatową. Przed dyrektorami postawione zostały więc wyzwania wymagające nie tylko zdolności organizatorskich i znajomości specyficznych uwarunkowań, w których funkcjonują jednostki systemu oświaty. Sytuacja ta wymaga od dyrektora bieżącej analizy przepisów prawa, orzeczeń, wyjaśnień i interpretacji.

Przedstawiona w publikacji problematyka kierowana jest przede wszystkim do dyrektorów szkół i placówek, ale również do organów prowadzących szkoły i placówki, w tym podmiotów prywatnych. Autorka starała się również zwrócić uwagę na pojawiające się niejasności i zagrożenia, a także wiążące się z tymi okolicznościami konsekwencje prawne.

Rozdział I

Powierzenie stanowiska dyrektora szkoły

1. Istota powierzenia stanowiska dyrektora

Doniosłość zadań oświatowych, u podłoża których leży ich publicznoprawny charakter, przesądza o normatywnym uregulowaniu kwestii powierzenia stanowiska dyrektora szkoły kierującego tą jednostką. Sposób powierzenia stanowiska dyrektora szkoły jest uregulowany prawnie i nie podlega swobodzie decyzyjnej organu prowadzącego. Podejmując próbę oceny sposobu powierzania stanowiska dyrektora przez przyzmat regulacji prawnych, należy skonstatować, że przepisy prawa oświatowego w sposób wyczerpujący określają warunki formalnoprawne powierzenia stanowiska dyrektora, od których spełnienia zależy prawidłowość przeprowadzonej procedury. Nie ulega więc wątpliwości, że organ prowadzący nie dysponuje dowolnością wyboru osoby zarządzającej jednostką oświatową, albo przynajmniej ten wybór jest mocno ograniczony i sformalizowany. Przepisy prawa wyznaczają kompetencje organu prowadzącego i udział innych podmiotów w procedurze powierzenia stanowiska dyrektora szkoły. Przepisy oświatowe przewidują zamknięty katalog okoliczności obligujących i ponadto uzasadniających obsadzenie stanowiska dyrektora, przypisując ponadto szczególną rolę organowi sprawującemu nadzór pedagogiczny jako podmiotowi współuczestniczącemu w omawianej procedurze. Organ sprawujący nadzór pedagogiczny uczestniczy w procesie obsadzania stanowiska dyrektora, a także pełni funkcje nadzorcze w stosunku do decyzji podejmowanych przez organ prowadzący, dysponując władczym środkiem oddziaływania, w postaci np. stwierdzenia nieważności aktu zatwierdzenia lub unieważnienia konkursu. Nadzór sprawowany nad organem prowadzącym wynika z publicznoprawnego charakteru omawianego zagadnienia, którego celem jest zapewnienie realizacji zadań z zakresu edukacji publicznej. W konsekwencji powierzenie stanowiska dyrektora jest poprzedzone ciągiem złożonych czynności formalnoprawnych, z postępowaniem konkursowym na czele, o czym będzie mowa w dalszej części.

Ograniczenia swobody obsadzenia stanowiska dyrektora nie sprowadzają się jednak wyłącznie do sfery przedmiotowej związanej z wyborem, lecz dotyczą również oso-

by potencjalnego kandydata, który musi spełnić określone prawem przesłanki, przesądzające o jego predyspozycjach w zakresie posiadanego wykształcenia, zdrowia, posiadanego doświadczenia oraz nienagannego zachowania. Istotą stanowiska dyrektora pod względem funkcjonalnym jest bowiem podejmowanie działań wymagających wiedzy specjalistycznej – wymaganej nie tylko od nauczycieli, ale również od osób zarządzających jednostką. Dyrektor zarządzający szkołą wykonuje w imieniu państwa część zadań oświatowych, co wymaga zachowania standardów wskazanych przez ustawodawcę i sprawia, że szkoła staje się podstawową komórką zaspokajania powszechnego prawa każdego obywatela do edukacji. Wymagania, jakim powinna odpowiadać sylwetka kandydata, zostaną kolejno przedstawione w poszczególnych rozdziałach publikacji.

Stanowisko dyrektora szkoły powierza organ prowadzący, z tym że przez organ prowadzący należy w tym znaczeniu rozumieć organ wykonawczy – tj. wójta, burmistrza, prezydenta miasta, zarząd powiatu lub zarząd województwa. Akt ten powinien nastąpić w drodze zarządzenia – w przypadku organu jednoosobowego lub w formie uchwały – w przypadku organu kolegialnego.

Akt powierzenia stanowiska dyrektora jest aktem administracyjnym – nie powoduje więc nawiązania stosunku pracy. W szczególności powierzenie stanowiska dyrektora szkoły nie jest równoznaczne z powołaniem w rozumieniu Kodeksu pracy. Powołanie określone w art. 68–72 k.p. jest jedną z form nawiązania stosunku pracy, w sytuacji gdy przepisy szczególne tak stanowią. Powierzenie nie ma takiego charakteru. Jest to niezwykle istotny aspekt, w sytuacji gdy stanowisko dyrektora obejmuje osoba niebędąca uprzednio nauczycielem zatrudnionym w danej szkole (o czym szerzej w dalszej części publikacji). Jakkolwiek powierzenie stanowiska dyrektora nie stanowi nawiązania stosunku pracy, jednakże niewątpliwie wywołuje w tej sferze skutki prawne, na co zwraca również uwagę orzecznictwo sądowe. W sprawie charakteru prawnego aktu powierzenia stanowiska dyrektora wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny. W wyroku z 15 czerwca 2016 r. (I OSK 156/16) NSA stwierdził, że akt powierzenia stanowiska dyrektora szkoły, dla której organem prowadzącym jest gmina, a które następuje w formie zarządzenia organu wykonawczego gminy, ma charakter kompetencji władczej przysługującej temu organowi na podstawie przepisów prawa administracyjnego. Tym samym sam 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. Powierzenie stanowiska dyrektora wiąże się w szczególności z przyznaniem dodatku funkcyjnego z tytułu zajmowanego stanowiska. Wynagrodzenie stanowi natomiast zagadnienie podlegające reglamentacji przez przepisy prawa pracy. Z faktem powierzenia stanowiska dyrektora wiąże się również obniżenie tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć (pensum), co w istotnym stopniu wpływa na kształtowanie się obowiązków pracowniczych jako dyrektora będącego jednocześnie nauczycielem.

1.1. Konkurs na stanowisko dyrektora szkoły

Kandydata na stanowisko dyrektora szkoły lub placówki wyłania się w drodze konkursu. Kandydatowi nie można odmówić powierzenia stanowiska dyrektora. Od tej zasady ustawodawca przewidział odstępstwo w przypadku szkół i placówek publicznych prowadzonych przez osoby fizyczne lub osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego. W szkołach prowadzonych przez podmioty prywatne konkurs może, lecz nie musi być przeprowadzony.

1.1.1. Wymagania wobec kandydata na dyrektora

Zarówno sylwetka kandydata, jak też sam sposób przeprowadzania konkursu został szczegółowo określony przez przepisy prawa. Jak już wspomniano wcześniej, prawodawca nie pozostawił w tym zakresie swobody organowi prowadzącemu, przede wszystkim z uwagi na zadania, które dyrektor wykonuje. Oświata w Rzeczypospolitej Polskiej – jak wynika z preambuły do Prawa oświatowego – stanowi wspólne dobro całego społeczeństwa; kieruje się zasadami zawartymi w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także wskazaniami zawartymi w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Konwencji o Prawach Dziecka. Nauczanie i wychowanie – respektując chrześcijański system wartości – za podstawę przyjmuje uniwersalne zasady etyki. Kształcenie i wychowanie służy rozwijaniu u młodzieży poczucia odpowiedzialności, miłości Ojczyzny oraz poszanowania dla polskiego dziedzictwa kulturowego, przy jednoczesnym otwarciu się na wartości kultury Europy i świata. Szkoła powinna zapewnić każdemu uczniowi warunki niezbędne do jego rozwoju, przygotować go do wypełniania obowiązków rodzinnych i obywatelskich w oparciu o zasady solidarności, demokracji, tolerancji, sprawiedliwości i wolności.

Publicznoprawny charakter oświaty sprawia, że państwo pragnie czuwać nad wykonywaniem zadań oświatowych, w szczególności przez system jego finansowania i określania zasad wyznaczających sposób ich realizacji. Dotyczy to również struktury organizacyjnej szkoły lub placówki oświatowej, począwszy od osoby jednoosobowo kierującej jednostką systemu oświaty, jaką jest dyrektor. Szczegółowe wymagania stawiane dyrektorowi szkoły określają przepisy rozporządzenia w sprawie wymagań. Zgodnie ze wskazaniami powołanego aktu prawnego, stanowisko dyrektora publicznego przedszkola, publicznej szkoły podstawowej i publicznej szkoły ponadpodstawowej, zwanych dalej „szkołami”, oraz publicznej placówki, może zajmować nauczyciel mianowany lub dyplomowany, który spełnia łącznie następujące wymagania:

- 1) posiada wykształcenie wyższe i tytuł zawodowy magister, magister inżynier lub równorzędny, oraz przygotowanie pedagogiczne i kwalifikacje do zajmowania stanowiska nauczyciela w danym przedszkolu, szkole lub placówce;
- 2) ukończył studia pierwszego stopnia, studia drugiego stopnia, jednolite studia magisterskie lub studia podyplomowe z zakresu zarządzania albo kurs kwalifikacyj-

- ny z zakresu zarządzania oświatą prowadzony zgodnie z przepisami w sprawie placówek doskonalenia nauczycieli;
- 3) posiada co najmniej pięcioletni staż pracy pedagogicznej na stanowisku nauczyciela lub pięcioletni staż pracy dydaktycznej na stanowisku nauczyciela akademickiego;
 - 4) uzyskał:
 - a) co najmniej bardzo dobrą ocenę pracy w okresie ostatnich pięciu lat pracy lub,
 - b) w przypadku nauczyciela akademickiego – pozytywną ocenę pracy w okresie ostatnich czterech lat pracy w uczelni– przed przystąpieniem do konkursu na stanowisko dyrektora albo przed powierzeniem stanowiska dyrektora w przypadku, o którym mowa w art. 63 ust. 11 Prawa oświatowego, jeżeli nie przeprowadzono konkursu, i w przypadku, o którym mowa w art. 63 ust. 12 Prawa oświatowego;
 - 5) spełnia warunki zdrowotne niezbędne do wykonywania pracy na stanowisku kierowniczym;
 - 6) ma pełną zdolność do czynności prawnych i korzysta z pełni praw publicznych;
 - 7) nie był prawomocnie ukarany karą dyscyplinarną, o której mowa w art. 76 ust. 1 Karty Nauczyciela, a w przypadku nauczyciela akademickiego – karą dyscyplinarną, o której mowa w art. 276 ust. 1 Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce, lub karą dyscyplinarną, o której mowa w art. 140 ust. 1 ustawy z 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym, oraz nie toczy się przeciwko niemu postępowanie dyscyplinarne;
 - 8) nie był skazany prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe;
 - 9) nie toczy się przeciwko niemu postępowanie o przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego;
 - 10) nie był karany zakazem pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi, o którym mowa w art. 31 ust. 1 pkt 4 u.o.n.d.f.p.;
 - 11) w przypadku cudzoziemca – posiada znajomość języka polskiego poświadczoną na zasadach określonych w ustawie o języku polskim, ukończył studia pierwszego stopnia, studia drugiego stopnia lub jednolite studia magisterskie na kierunku filologia polska, lub jest tłumaczem przysięgłym języka polskiego.

1.1.2. Poziom wykształcenia kandydata

Kandydat na stanowisko dyrektora szkoły lub placówki powinien posiadać wykształcenie wyższe i tytuł zawodowy magister, magister inżynier lub równorzędny, oraz przygotowanie pedagogiczne i kwalifikacje do zajmowania stanowiska nauczyciela w danym przedszkolu, szkole lub placówce. Zgodnie z art. 64 ust. 1 Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce, studia są prowadzone na poziomie studiów pierwszego stopnia, studiów drugiego stopnia lub jednolitych studiów magisterskich. Absolwent studiów

otrzymuje dyplom ukończenia studiów na określonym kierunku i profilu potwierdzającym wykształcenie wyższe oraz tytuł zawodowy:

- 1) licencjata, inżyniera albo równorzędny potwierdzający wykształcenie wyższe na tym samym poziomie – w przypadku studiów pierwszego stopnia,
- 2) magistra, magistra inżyniera albo równorzędny potwierdzający wykształcenie wyższe na tym samym poziomie – w przypadku studiów drugiego stopnia i jednolitych studiów magisterskich.

Badając spełnienie omawianego warunku, nie można pominąć kwalifikacji wymagań koniecznych do zajmowania stanowiska nauczyciela w danym przedszkolu, szkole lub placówce. Innymi słowy, kandydat przystępujący do konkursu jako nauczyciel powinien spełniać wymagania do prowadzenia danego rodzaju zajęć w przedszkolu, w danym typie szkoły lub placówce, np. nauczyciel przedmiotów zawodowych z zakresu hotelarstwa może przystąpić do konkursu na stanowisko na dyrektora szkoły (zespołu szkół), w której prowadzone jest kształcenie w takim zakresie. Nie posiada natomiast kwalifikacji do zajmowania stanowiska nauczyciela np. w liceum ogólnokształcącym i nie powinien zostać dopuszczony do postępowania konkursowego na dyrektora tego typu szkoły z uwagi na braki formalne (z uwagi na brak kwalifikacji do zajmowania stanowiska nauczyciela w danym typie szkoły).

O posiadaniu kwalifikacji do zajmowania stanowiska nauczyciela w przedszkolu, szkole lub placówce decydują przepisy rozporządzenia w sprawie szczegółowych kwalifikacji wymaganych od nauczycieli. Przedmiotowy akt prawny określa szczegółowe kwalifikacje wymagane od nauczycieli, w szczególności poziom wykształcenia i jego zakres w odniesieniu do poszczególnych typów szkół i rodzajów placówek, warunki uzyskiwania kwalifikacji do nauczania języków obcych, wykaz egzaminów, poprzez które uzyskuje się kwalifikacje do nauczania języków obcych, a także szkoły i wypadki, w których można zatrudnić nauczycieli niemających wyższego wykształcenia lub ukończonego zakładu kształcenia nauczycieli.

Omawiając powyższe zagadnienie, należy zwrócić uwagę na szczególny sposób ustalania kwalifikacji na stanowisko dyrektora zespołu publicznych szkół lub placówek. W świetle § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wymagań, stanowisko dyrektora zespołu publicznych szkół lub placówek może zajmować nauczyciel mianowany lub dyplomowany, który m.in. posiada wykształcenie wyższe i tytuł zawodowy magister, magister inżynier lub równorzędny, oraz przygotowanie pedagogiczne i kwalifikacje do zajmowania stanowiska nauczyciela w szkole lub placówce wchodzącej w skład zespołu, w której wymagania dotyczące kwalifikacji nauczycieli są najwyższe.

Przepisy szczególne w tym zakresie określone zostały w § 3 ust. 2 i 3 rozporządzenia w sprawie wymagań. Zgodnie z powołanymi regulacjami, stanowisko dyrektora zespołu, w skład którego wchodzi publiczna szkoła podstawowa i publiczne przedszkole albo przedszkola, z wyjątkiem zespołu, w skład którego wchodzi publiczna szkoła podstawowa specjalna lub publiczne przedszkole specjalne albo przedszkola specjalne, może zajmować również nauczyciel mianowany lub dyplomowany, który posia-

da wykształcenie wyższe i tytuł zawodowy licencjat, inżynier lub równorzędny oraz przygotowanie pedagogiczne i kwalifikacje do zajmowania stanowiska nauczyciela w danej szkole podstawowej. Natomiast stanowisko dyrektora zespołu, w skład którego wchodzi wyłącznie publiczne przedszkola, z wyjątkiem zespołu, w skład którego wchodzi publiczne przedszkole specjalne lub przedszkola specjalne, może zajmować również nauczyciel mianowany lub dyplomowany, który posiada wykształcenie wyższe i tytuł zawodowy licencjat, inżynier lub równorzędny, oraz przygotowanie pedagogiczne i kwalifikacje do zajmowania stanowiska nauczyciela w danym przedszkolu.

Poziomy wykształcenia w przedszkolach, poszczególnych typach szkół, placówkach i zespołach szkół lub placówek ilustruje tabela 1.

Tabela 1. Poziomy wykształcenia w przedszkolach, poszczególnych typach szkół, placówkach i zespołach szkół lub placówek

Lp.	Nazwa jednostki systemu oświaty	Wymagany poziom wykształcenia	Podstawa prawna*
1	Przedszkole ogólnodostępne	mgr, mgr inż. lub równorzędny	§ 1 pkt 1
		licencjat, inż. lub równorzędny	§ 2 pkt 1
2	Przedszkole specjalne	mgr, mgr inż. lub równorzędny	§ 1 pkt 1
3	Szkola podstawowa ogólnodostępna	mgr, mgr inż. lub równorzędny	§ 1 pkt 1
		licencjat, inż. lub równorzędny	§ 2 pkt 1
4	Szkola podstawowa specjalna	mgr, mgr inż. lub równorzędny	§ 1 pkt 1
5	Szkola ponadpodstawowa ogólnodostępna i specjalna	mgr, mgr inż. lub równorzędny	§ 1 pkt 1
6	Zespół publicznych szkół lub placówek, z zastrzeżeniem pkt 7 i 8	mgr, mgr inż. lub równorzędny	§ 3 ust. 1 pkt 1
7	Zespół, w skład którego wchodzi publiczna szkoła podstawowa i publiczne przedszkole albo przedszkola, z wyjątkiem zespołu, w skład którego wchodzi publiczna szkoła podstawowa specjalna lub publiczne przedszkole specjalne albo przedszkola specjalne	mgr, mgr inż. lub równorzędny	§ 3 ust. 1 pkt 1
		licencjat, inż. lub równorzędny	§ 3 ust. 2 pkt 1
8	Zespół, w skład którego wchodzi wyłącznie publiczne przedszkola, z wyjątkiem zespołu, w skład którego wchodzi publiczne przedszkole specjalne lub przedszkola specjalne	mgr, mgr inż. lub równorzędny	§ 3 ust. 1 pkt 1
		licencjat, inż. lub równorzędny	§ 3 ust. 3 pkt 1

* Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie wymagań.