

dr n. prawn. Arkadiusz Gliszczyński

## A casu ad casum

### DYREKTOR PLACÓWKI OŚWIATOWEJ A FUNKCJONARIUSZ PUBLICZNY (część II)

#### Uwagi ogólne



Podstawowe regulacje prawne dotyczące dyrektora szkoły odnajdujemy już w art. 7 KN, gdzie wskazano, że: kieruje on szkołą, jest jej przedstawicielem na zewnątrz, przełożonym służbowym wszystkim pracownikom szkoły,

przewodniczącym rady pedagogicznej. Ponadto sprawuje opiekę nad dziećmi i młodzieżą uczącą się w szkole. Ust. 2 cytowanego art. 7 KN wymienia jedynie taksatywnie obszary, za które odpowiada dyrektor. W wyliczeniu tym nie można upatrywać jednak jedyńskich zadań dyrektora szkoły. Dla przykładu, sprawowanie nadzoru pedagogicznego nad nauczycielami zatrudnionymi w szkole, wynika z art. 68 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (zwane dalej Pr. Oś.).

Usystematyzowanie informacji w podejmowanym zakresie, nakazuje kompetencje dyrektora szkoły pogrupować w pięć poziomów:

1. Kompetencje w zakresie nadzoru pedagogicznego – m.in.: sprawuje nadzór pedagogiczny nad pracą nauczycieli oraz innych pracowników pedagogicznych zatrudnionych w szkole; realizuje zalecenia, uwagi i wnioski organu sprawującego nadzór pedagogiczny nad szkołą oraz powiadamia ten organ o wykonaniu zaleceń; przedstawia radzie pedagogicznej, co najmniej dwa razy w roku ogólne wnioski wynikające ze sprawowanego nadzoru pedagogicznego oraz informacje o działalności szkoły; wstrzymuje wykonanie uchwały rady pedagogicznej niezgodnej z przepisami prawa; dokonuje oceny pracy nauczycieli.
2. Kompetencje w zakresie zarządzania i kierowania pracą szkoły – m.in.: zapewnia, w miarę możliwości, odpowiednie warunki organizacyjne do realizacji zadań dydaktycznych i opiekuńczo-wychowawczych; dysponuje środkami określonymi w planie finansowym szkoły i ponosi odpowiedzialność za ich prawidłowe wykorzystanie; organizuje administracyjną, finansową i gospodarczą działalność szkoły; wyraża zgodę na podjęcie w szkole działalności przez stowarzyszenia i inne organizacje (z wyjątkiem organizacji politycznych).

3. Kompetencje w zakresie prawa pracy – m.in.: zatrudnia i zwalnia nauczycieli oraz innych pracowników szkoły; przyznaje nagrody oraz wymierza kary porządkowe pracownikom szkoły; występuje po zasięgnięciu opinii rady pedagogicznej i rady szkoły (jeżeli takowa została powołana) o przyznanie pracownikom szkoły odznaczeń, nagród i innych wyróżnień; powierza stanowisko wicedyrektora oraz inne stanowiska kierownicze w szkole, a także odwołuje z nich.
4. Kompetencje w obszarze awansu zawodowego nauczycieli – m.in.: nadaje nauczycielowi stopień nauczyciela kontraktowego lub odmawia nadania tego stopnia; zatwierdza plan rozwoju zawodowego nauczyciela w okresie stażu i przyjmuje sprawozdanie z realizacji planu; przydziela opiekuna stażu nauczycielowi ubiegającemu się o stopień nauczyciela kontraktowego lub nauczyciela mianowanego; ustala ocenę dorobku zawodowego nauczyciela za okres stażu; powołuje komisję kwalifikacyjną dla nauczycieli ubiegających się o awans na stopień nauczyciela kontraktowego i pełni funkcję jej przewodniczącego; uczestniczy w komisji egzaminacyjnej i komisji kwalifikacyjnej; prowadzi rejestr zaświadczeń wydanych przez komisję kwalifikacyjną dla nauczycieli ubiegających się o awans na stopień nauczyciela kontraktowego.
5. Kompetencje związane z działalnością dydaktyczno-wychowawczą i opiekuńczą szkoły – m.in.: podejmuje decyzje o skreśleniu ucznia z listy uczniów; podejmuje decyzje w sprawach wcześniejszego przyjęcia dziecka do szkoły i odroczenia obowiązku szkolnego; udziela zezwolenia na spełnienie przez dziecko obowiązku szkolnego i obowiązku nauki poza szkołą oraz określa warunki spełnienia obowiązku w tej formie; kontroluje spełnianie obowiązkowego rocznego przygotowania przedszkolnego i obowiązku szkolnego przez dzieci zamieszkałe w obwodzie szkoły; udziela zezwolenia na realizowanie przez ucznia indywidualnego programu lub toku nauki oraz wyznacza uczniowi nauczyciela opiekuna.

Zanim przejdziemy do dalszych rozważań, warto jednoznacznie wskazać, że nie stoi na przeszkodzie żadna dyspozycja prawna, która uniemożliwiłaby przypisanie dyrektorowi ochrony prawnej przypisanej funkcjonariuszom publicznym podczas lub w związku z realizacją obowiązków służbowych (jak ma to miejsce w przypadku nauczycieli), przy poniżej wskazanym zastrzeżeniu. Art. 63 ust. 1 KN *expressis verbis* wskazuje

podmiot objęty ochroną prawną przypisaną funkcjonariuszom publicznym. Jest nim nauczyciel. Zatem z prawa do ochrony wynikającej z Kodeksu karnego korzystać będą wszyscy nauczyciele podlegający przepisom Karty Nauczyciela, w tym również dyrektor placówki oświatowej będący nauczycielem i realizujący zadania dydaktyczno-wychowawcze i opiekuńcze (podczas lub w związku z realizacją obowiązków służbowych). Takiej ochronie nie będzie jednak podlegał dyrektor placówki oświatowej, niebędący nauczycielem.

Zakres kompetencji i zadań dyrektora szkoły jest nieporównywalnie większy od tych przypisanych nauczycielom, zatem rodzi się pytanie, czy podczas wykonywania *kierowniczych* zadań służbowych przez dyrektora szkoły jest on funkcjonariuszem publicznym, innymi słowy czy może on liczyć na ochronę prawną obszerniejszą niż wynikająca z cytowanego wcześniej art. 63 KN?

### Casus

Anna Kowalska jest dyrektorem szkoły ponadpodstawowej. Statut tej szkoły w obszarze niedopuszczalnych i karalnych zachowań uczniów wskazuje, że stosowanie przemocy fizycznej wobec innych uczniów lub nauczycieli może być podstawą do zastosowania określonych kar, nie wyłączając skreślenia ucznia z listy uczniów. 17 letni uczeń klasy III podczas przerwy międzylekcyjnej, poprzez wielokrotne uderzanie pięściami po twarzy i kopanie w okolice tułowia, doprowadził innego ucznia szkoły do stanu bezbronności, po czym ukraść jego telefon komórkowy. Sprawstwo ucznia klasy III zostało potwierdzone. Wobec takiego stanu rzeczy Anna Kowalska postanowiła wdrożyć procedurę określoną w art. 68 ust. 2 Pr. Oś. I – w ramach decyzji administracyjnej – skreślić ucznia z listy uczniów, kierowanej przez siebie szkoły (zakres czynności proceduralnych, a w szczególności ich kolejność zostaje tutaj całkowicie pominięta, stanie się podstawą odrębnego opracowania). Podczas trwania postępowania administracyjnego w niniejszej sprawie, dyrektor szkoły umożliwiła stronie (rodzicom sprawcy rozboju) przeglądanie akt sprawy. Po tej czynności, rodzice ucznia – stosując groźby bezprawne – chcieli wywrzeć wpływ na decyzję dyrektora szkoły w zakresie odstąpienia od dalszego prowadzenia postępowania w zakresie skreślenia ich dziecka z listy uczniów (do czego zachęciła ich okoliczność, z którą zapoznali się podczas przeglądania akt, a mianowicie podjęcie przez radę pedagogiczną szkoły uchwały o nie przychyleniu się do skreślenia ucznia z listy uczniów). Czy zatem, dyrektor szkoły (przyjmijmy, że również dyrektor niebędący nauczycielem) w opisanym przypadku jest funkcjonariuszem publicznym i może korzystać z ochrony prawnej tej grupy podmiotów przysługującej?

### Analiza stanu prawnego (uwagi *de lege lata*)

W poprzednim artykule ustalono, że lista podmiotów określonych jako funkcjonariusze publiczni jest zamknięta. Zgodnie z art. 115 § 13 pkt. 4 k.k. funk-

cjonariuszem publicznym jest: „(...) osoba będąca pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, chyba, że pełni wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba w zakresie, w którym uprawniona jest do wydawania decyzji administracyjnych”. Należy pamiętać, że o statucie podmiotu, jako organu administracji publicznej decydują: wyodrębnienie administracyjne (wskazanie nazwy, struktury wewnętrznej); prawem przypisane kompetencje i zadania; przynależność kompetencji do zadań administracji publicznej. Dyrektor szkoły jest elementem składowym układu administracji publicznej, bowiem: włączony jest w struktury samorządu terytorialnego (mimo, że nie jest pracownikiem samorządowym); przyporządkowane jest to stanowisko określonym organom rządowym (w tym przypadku MEiN). Uprawnienia wydawania decyzji administracyjnych przez dyrektorów szkół zostały wskazane powyżej, w punkcie dotyczącym kompetencji związanych z działalnością dydaktyczno-wychowawczą i opiekuńczą szkoły. Dalsze dociekania w tej sprawie kierują nas pod adres innego zapisu art. 115 § 13 k.k., a mianowicie do pkt. 6. Funkcjonariuszem publicznym jest: „(...) osoba zajmująca kierownicze stanowisko w innej instytucji państwowej”. A. Marek wskazuje, że: „(...) do funkcjonariuszy publicznych należą osoby zajmujące kierownicze stanowiska w innych niż administracja lub organ władzy, instytucjach państwowych (np. publicznych szkołach różnych szczebli). Wydaje się, że przez *zajmowanie kierowniczego stanowiska* należy rozumieć kierowanie całością lub wyodrębnionym działem tej instytucji, a nie pełnienie w niej jakichkolwiek funkcji kierowniczych”<sup>1</sup>.

W opisanym casusie doszło do naruszenia przez rodziców ucznia przepisu określonego w art. 224 k.k. tj. wymuszenia czynności organu lub funkcjonariusza. Ochroną z tego artykułu objęte są wszystkie instytucje państwowe i samorządowe, przy czym dotyczy ona jedynie działań bezprawnych, polegających na używaniu przez sprawcę przemocy lub groźby bezprawnej, aby wymusić określoną czynność. Nie jest przy tym istotne, czy czynność urzędowa leży w kompetencji danego organu, czy też nie. Przedmiotem ochrony, jest bowiem funkcjonowanie organów i instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego wolne od przemocy lub groźby bezprawnej. Wobec powyższego należy uznać, że dyrektor szkoły, jako kierownik jednostki oświatowej, a w opisywanym przypadku dodatkowo osoba, która uprawniona jest na podstawie odrębnych przepisów do wydawania decyzji administracyjnych, jest funkcjonariuszem publicznym, a co za tym idzie, ochrona prawna wynikająca z przepisów Kodeksu karnego takiej osobie oczywiście przysługuje. Potwierdzenie tak postawionej tezy znajdujemy w utrwalającej się linii orzeczniczej<sup>2</sup>.

Należy pamiętać o tym, że status funkcjonariusza publicznego, poza wymiernymi skutkami ochrony prawnej wynikającej z przepisów Kodeksu karnego, obliuguje określony podmiot do działania zgodnego

z jego uprawnieniami lub dopełniania obowiązków prawem przypisanych. Działanie podmiotu tj. funkcjonariusza publicznego poza obszarem jego kompetencji może być kwalifikowane jako nadużycie uprawnień tj. przestępstwo określone w art. 231 k.k. Odnosząc się podanego powyżej casusu, gdyby dyrektor szkoły, podjął decyzję o wszczęciu postępowania administracyjnego, a w jego konsekwencji wydał decyzję o skreśleniu ucznia z listy uczniów, bez uzyskania wcześniejszego stanowiska rady pedagogicznej, można by uznać takie zachowanie za niedopełnienie obowiązku, chociażby w typie nieumyślnym<sup>3</sup>.

Przestępstwo nadużycia uprawnień przez funkcjonariusza jest czynem indywidualnym właściwym, do którego znamion należy przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków wynikających z przepisów określających ich zakres w związku z zajmowanym stanowiskiem lub pełnioną funkcją (przepisy ustawy i rozporządzenia wykonawcze, regulaminy, statuty), a także z istoty zajmowanego stanowiska lub pełnionej funkcji. Z przekroczeniem uprawnień (w ujęciu ogólnym) mamy do czynienia przede wszystkim, gdy

funkcjonariusz publiczny podejmuje czynność wykraczającą poza jego uprawnienia służbowe. Jednak tak sklasyfikujemy również czyn, kiedy czynność funkcjonariusza publicznego mieści się wprawdzie w zakresie jego uprawnień, ale do podjęcia decyzji nie było podstawy faktycznej lub prawnej. Jeżeli chodzi o niedopełnienie obowiązków, to polega ono na zaniechaniu ich wykonania albo na wykonaniu nienależytym, sprzecznym z istotą lub charakterem danego obowiązku.

Warto również pamiętać, że samo przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków przez funkcjonariusza nie wypełnia jeszcze znamion przestępstwa, choć może oczywiście być podstawą odpowiedzialności służbowej lub dyscyplinarnej. Do znamion tych należy bowiem działanie na szkodę interesu publicznego lub prywatnego. Przyjmuje się zatem, że do dokonania tego przestępstwa niezbędne jest stwierdzenie, iż zachowanie funkcjonariusza (w formie działania lub zaniechania) stworzyło realne niebezpieczeństwo powstania szkody, a nie tylko zagrożenie potencjalne lub ogólne<sup>4</sup>.

## Zapamiętaj

Czy z prawa do ochrony wynikającej z Kodeksu karnego (przysługującej funkcjonariuszom publicznym) korzystać będzie dyrektor placówki oświatowej będący nauczycielem i realizujący zadania dydaktyczno-wychowawcze i opiekuńcze (podczas lub w związku z wykonywaniem czynności służbowych)?	Tak
Czy z prawa do ochrony wynikającej z Kodeksu karnego (przysługującej funkcjonariuszom publicznym, z której korzystają nauczyciele podczas lub w związku z wykonywaniem czynności służbowych) korzystać będzie dyrektor placówki oświatowej nie będący nauczycielem?	Nie
Czy dyrektor szkoły (również niebędący nauczycielem) jest pracownikiem innego organu państwowego uprawnionym do wydawania decyzji administracyjnych?	Tak
Czy z tytułu wydawania decyzji administracyjnych (realizacji czynności w ramach postępowania administracyjnego), dyrektor szkoły jest funkcjonariuszem publicznym?	Tak
Czy dyrektor szkoły (również niebędący nauczycielem) jest osobą zajmującą kierownicze stanowisko w innej instytucji państwowej?	Tak (Uwaga! Linia orzecznicza w tym zakresie nie jest jednolita).
Czy z tego tytułu, że dyrektor szkoły jest osobą zajmującą kierownicze stanowisko w innej instytucji państwowej, jest funkcjonariuszem publicznym?	Tak (Uwaga! Linia orzecznicza w tym zakresie nie jest jednolita).

1. A. Marek, *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 341.

2. Za uznaniem dyrektora szkoły jako funkcjonariusza publicznego opowiedziało się wiele sądów np.: SO Lublin z dnia 14.12.2015 r. V Ka 996/15, SO Piotrków Tryb. z dnia 16.09.2014 r. IV Ka 430/14, SR Świdnica z dnia 29.03.2016 r. II K 1168/13. Niestety linia orzecznicza nie jest jednorodna. Dla przykładu przeciwnie stwierdził SO w Olsztynie, zob.: wyrok SO Olsztyn z dnia 8.03.2016 r. VII Ka 1085/15.

3. W takim przypadku warunkiem odpowiedzialności karnej jest spowodowanie istotnej szkody. Ocenę, czy wyrządzona szkoda jest istotna, należy oprzeć bądź na jej wielkości (zwłaszcza przy szkodzi majątkowej), bądź na jej charakterze i stopniu naruszenia dobra publicznego lub prywatnego.

4. Zob. R. Góral, *Kodeks karny. Praktyczny komentarz*, s. 368.

### Arkadiusz Gliszczyński

Doktor nauk prawnych, ekspert w zakresie prawa oświatowego w Ośrodku Doskonalenia Nauczycieli w Słupsku, wykładowca akademicki, twórca nowego modelu przeciwdziałania przemocy w rodzinie opartego na reintegracji wspieranej paradygmatem tożsamości osobowej, społecznej i kulturowo-cywilizacyjnej oraz twórca psychologiczno-społecznej teorii rozpoznawania predyspozycji przestępczych.