Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis
2017, vol. 6 (2), 161–172

Jakub Mrożek
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytet Wrocławski

Status prawny komisji rekrutacyjnej z art. 157 ustawy Prawo oświatowe

Legal nature of recruitment committee as stipulated by art. 157, Law on education

Streszczenie

Artykuł porusza kwestię charakteru prawnego komisji rekrutacyjnej przeprowadzającej postępowania rekrutacyjne odpowiednio do szkoły, przedszkola lub innej publicznej placówki oświatowej. Za punkt wyjścia analizy badawczej wyjaśniającej charakter tegoż podmiotu uznano konstytucyjne regulacje, które ściśle wiążą się z aktywnością przedmiotowej komisji i które wskazują publicznoprawny charakter tejże instytucji. W dalszej kolejności przedstawiono dodatkowe argumenty przemawiające za powyższą cechą komisji, jednocześnie zdawkowo nakreślając specyfikę postępowania rekrutacyjnego, a ponadto jego relację do przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Następnie, opierając się na przepisach dotyczących składu osobowego komisji oraz tych dotyczących dyrektora właściwej placówki oświatowej, wskazano na odmienny – względem organu administracji publicznej – charakter komisji rekrutacyjnej. W końcowej części, odwołując się do wcześniejszych rozważań oraz dorobku prawa administracyjnego, sformułowano precyzyjną definicję odzwierciedlającą charakter komisji rekrutacyjnej.

Słowa kluczowe

rekrutacja, oświata, komisja rekrutacyjna, szkoła, przedszkole, decyzja

Abstract

The article addresses the question of legal nature of recruitment committees which conduct recruitment procedures for school, kindergarten or other public educational institution, respectively. The starting point for the research analysis explaining the nature of this entity is the constitutional regulations that are closely linked to the activity of the committee in question and which indicate the public character of the institution. In the following, additional arguments in favor of this feature of the commission were presented, at the same time outlining the specifics of the recruitment procedure and, moreover, its relation to the provisions of the Code of Administrative Procedure. Subsequently, based on the composition of the committee and on the director of the appropriate educational institution, the nature of the recruitment committee was different to the public administration body. In the final section, referring to previous considerations and the acquis of administrative law, a precise definition was made – reflecting the nature of the recruitment commission.

Key words

recruitment, education, Selection Committee, school, kindergarten, decision

1. Wstęp

Tematem niniejszego opracowania jest określenie statusu prawnego komisji rekrutacyjnej, o której mowa w art. 157 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe[1]. Określenie to ma bardzo istotne znaczenie. Komisja rekrutacyjna jest bowiem jednostką organizacyjną[2] prawa oświatowego, odpowiedzialną za przeprowadzenie tzw. postępowania rekrutacyjnego do: a) publicznych przedszkoli, b) oddziałów przedszkolnych w publicznych szkołach podstawowych, c) innych publicznych form wychowania przedszkolnego, d) publicznych szkół i innych publicznych placówek oświatowych[3].

2. Zadania komisji rekrutacyjnej

Biorąc powyższe pod uwagę, komisja rekrutacyjna jest jednostką, która z uwagi na swoje kompetencje współuczestniczy (w przypadku, o którym mowa w pkt d) w realizacji art. 70 ust. 1 zdanie drugie i trzecie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.[4] Mowa tutaj o realizacji prawa do nauki oraz o pozostającym w ścisłym

[1] Dz. U. z 2017 r. poz. 59, dalej również jako u.p.o.

[2] Mając na uwadze przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej" (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 283), należy stwierdzić, że na gruncie *stricte* ustrojowym, w sytuacji braku określenia danej jednostki organizacyjnej *expressis verbis* jako „organu", wyklucza to możliwość domniemania – pomimo ewentualnego jej wyodrębnienia prawnego – że dana jednostka jest (w znaczeniu ustrojowym) organem. Podkreślenie tego faktu jest niezwykle istotne, gdyż na gruncie doktrynalnym nie ma powodów, aby tego przymiotu – organu – komisji rekrutacyjnej odmówić. Wynika to z faktu, że powyższe pojęcie posiada odmienne znaczenie w zależności od tego, czy jest ono prezentowane z perspektywy ustrojowej, procesowej czy też doktrynalno-materialnej. *Vide* definicję organu proponowaną przez naukę prawa, m.in. przez J. Bocia – *idem* (red.), *Prawo administracyjne,* Kolonia Limited, Wrocław 2007, s. 130; E. Urę – *eadem, Prawo administracyjne,* Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 57; J. Zimmermanna – *idem, Prawo administracyjne,* Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 177–179; M. Wierzbowskiego i A. Wiktorowską – M. Wierzbowski, J. Jagielski, J. Lang [*et al.*], M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne,* Wolters Kluwer,, Warszawa 2015, s. 91. *Vide etiam* tezę, jaką stawia M. Kotulski stwierdzający, że: „brak jest uniwersalnej definicji organu administracyjnego w obowiązującym prawie administracyjnym. Istnieją tylko definicje użyteczne na gruncie konkretnej ustawy", *idem,* [w:] W. Jakimowicz, D. Dąbek, I. Niżnik-Dobosz [*et al.*], W. Jakimowicz (red.), *Przewodnik po prawie administracyjnym* Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 259. Niezależnie od tego warto odnotować, że powyższe – różne znaczenia pojęcia organu – jest szczególnie widoczne na gruncie ustaw normujących ustrój samorządu powiatowego oraz samorządu województwa. W ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 486 ze zm.), w art. 15 ustawodawca wprowadził zamknięty katalog organów (w znaczeniu ustrojowym) samorządu województwa, zaliczając do niego wyłącznie sejmik województwa oraz zarząd województwa. Tym samym również z perspektywy (wyłącznie) ustrojowej przewodniczący zarządu – marszałek województwa – takiego przymiotu nie będzie posiadał. Dopiero analiza przepisów procesowych (oraz w tym wypadku również materialnych) pozwala przyznać mu tenże charakter, *vide* m.in. art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a. Podobnie prezentuje się sytuacja w przypadku „zespołu kontrolerów", o których mowa w art. 17 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092). Zespół ten, na gruncie doktrynalno-materialnym, należy bowiem zakwalifikować jako organ, przy czym z perspektywy ustrojowej (oraz procesowej) powyższego przymiotu nie będzie posiadał.

[3] W dalszej części pracy powyższy zbiór – pkt a-d – określany będzie jako „placówki oświatowe".

[4] Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej jako Konstytucja RP.

związku z tymże prawem obowiązku pobierania nauki do 18. roku życia[5] i wynikającym z tegoż obowiązku – obowiązku szkolnym[6], którego sposób wykonania ma określać ustawa[7]. Fakt, iż realizacja obowiązku pobierania nauki – którą to należy utożsamiać przede wszystkim z obowiązkiem szkolnym[8] – częściowo jest zadaniem rodziców (bądź opiekunów prawnych) niepełnoletniego (*vide* art. 40 u.p.o.), częściowo zaś władzy publicznej, pozwala określić pierwszą, doniosłą cechę. Jest nim publicznoprawny charakter przedmiotowej komisji rekrutacyjnej.

Charakter ten wyraża się nie tylko w powyżej zarysowanych uprawnieniach tejże jednostki, ale również w całokształcie przepisów ustawy Prawo oświatowe, na podstawie których komisja realizuje swoje kompetencje. W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, że omawiana komisja występuje wyłącznie w przypadku placówek publicznych, tj. szkół lub przedszkoli, o których mowa w art. 13 ust. 1–3 oraz art. 14 ust. 1 i 2

[5] Tak W. Borysiak, M. Królikowski, K. Szczucki, *Komentarz do art. 70*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86,* Legalis (wyd. elektr.).

[6] Termin ten ma najwęższe znaczenie. Zgodnie z art. 35 ust. 1 u.p.o. obowiązek szkolny rozpoczyna się z początkiem roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy 7 lat, i trwa jedynie do ukończenia szkoły podstawowej, przy czym nie dłużej niż do ukończenia przez ucznia tejże szkoły 18. roku życia (*vide* art. 36 ust. 8 i 9 u.p.o.). Należy również podkreślić, że zadekretowany w art. 70 ust. 1 w zdaniu drugim Konstytucji RP i powtórzony w art. 35 ust. 1 u.p.o. obowiązek pobierania nauki rozpoczyna się nie z momentem powstania obowiązku szkolnego, ale z chwilą powstania obowiązku odbycia rocznego przygotowania przedszkolnego (tzw. zerówki), o którym mowa w art. 31 ust. 4 u.p.o. Na tej podstawie można zaryzykować stwierdzenie, że ww. obowiązkowa nauka na poziomie u.p.o. jest podzielona na etapy, czyli na: obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego, obowiązek szkolny oraz obowiązek nauki. Ten ostatni zaś, stosownie do art. 36 ust. 12 u.p.o., w przypadku ucznia, który ukończył szkołę ponadpodstawową przed ukończeniem 18. roku życia, jest realizowany również poprzez uczęszczanie do szkoły wyższej lub na kwalifikacyjne kursy zawodowe.

[7] Warto zwrócić uwagę na podnoszony w nauce prawa konstytucyjnego fakt podwójnego adresata ww. przepisu. Tytułem przykładu można wymienić tutaj L. Garlickiego, który w komentarzu do Konstytucji RP podnosi, że adresatami powyższego przepisu z jednej strony są władze publiczne – gdyż to na nich spoczywa obowiązek urządzenia i prowadzenia systemu szkół publicznych, pozwalających każdemu na faktyczną realizację prawa do nauki. Z drugiej zaś jego adresatami są *de iure* osoby niepełnoletnie, *de facto* zaś ich rodzice bądź opiekunowie prawni, bez względu na to, czy są oni (bądź niepełnoletni) obywatelami polskimi czy też nie. Cytowany autor podnosi również, że powyższa konstrukcja prawna ma wyjątkowy charakter, gdyż regułą jest traktowanie praw i wolności jako możliwości, ale pozostawienie osobom uprawnionym decyzji co do sposobu i zakresu ich wykorzystania bądź powstrzymania się od ich wykorzystania. Dalej dodaje, że prawo do nauki uznawane jest za istotne na tyle, że nadano mu równocześnie postać powszechnego obowiązku, kierowanego zresztą nie tylko do osób uprawnionych, ale – przede wszystkim – do rodziców lub opiekunów. *Vide* L. Garlicki, *Komentarz do art. 70*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja..., Tom III,* Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, s. 4. Por. co na ten temat piszą: S. Jarosz-Żukowska, Ł. Żukowski, *Prawo do nauki i jego gwarancje*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym,* E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2014, s. 631 i n. oraz M. Czuba-Wąsowska, K. Mańko, *Egzekucja obowiązków szkolnego i nauki. Zagadnienia prawne. Teoria i praktyka*, ABC a Wolters Kluwer business, Warszawa 2011, s. 15–27. *Vide etiam* J. Behr, *Prawo do nauki w podmiotach leczniczych. Analiza na przykładzie publicznej szkoły podstawowej specjalnej,* „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis" 2016, Vol. 5, No. 2, s. 165 i n.

[8] Po wtóre zaś z zatrudnieniem w celu przygotowania zawodowego *vide* art. 191 § 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1666 ze zm.).

u.p.o. Innymi słowy „szkół" (w znaczeniu, jakie terminowi temu nadaje art. 4 pkt 1 u.p.o.), które są tworzone przez organy jednostek samorządu terytorialnego[9] bądź naczelne organy administracji rządowej[10]. Ponadto wynika to z faktu, że przepisy art. 158 ust. 8 i 9 u.p.o. wprowadzają możliwość zaskarżenia rozstrzygnięć[11] komisji rekrutacyjnych do dyrektorów właściwych placówek oświatowych. Co więcej, od rozstrzygnięć wydanych przez dyrektorów przysługuje skarga do (właściwego miejscowo z uwagi na adres placówki oświatowej) wojewódzkiego sądu administracyjnego. Podkreślenie tegoż faktu ma bardzo istotne znaczenie dla dalszej analizy statusu prawnego komisji.

3. Specyfika postępowania przed komisją rekrutacyjną

Pomimo faktu, że wspomniane regulacje szczegółowo normują sposób procedowania omawianej komisji, błędne byłoby stwierdzenie, że przepisy rozdziału 6 ustawy Prawo oświatowe „tworzą" *sui generis* postępowanie, które prowadzone jest niezależnie od przepisów regulujących „modelowe" postępowanie (*ergo* ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego[12]). Istotnie, art. 130–164 u.p.o. w wielu miejscach wyczerpująco regulują poszczególne kwestie[13]. Są to jednak przepisy o charakterze *lex specialis* względem *lex generalis,* jakimi są unormowania kodeksowe. Innymi słowy, przepisy ustawy Prawo oświatowe pełnić będą funkcję prymarną, co zgodnie z zasadą *lex specialis derogat lex generalis* ograniczać będzie zastosowanie przepisów k.p.a., które to pełnić będą funkcję dopełniającą całokształt norm rządzących powyższym postępowaniem. Nie oznacza to jednak, że w wyniku tego postępowanie to traci swój administracyjny charakter.

Prezentowana wyżej teza uzasadniona zostaje m.in. analizą regulacji art. 154 u.p.o., *atque* art. 158 ust. 5, w zw. z ust. 6–8 u.p.o., tj. przepisów regulujących sposób obliczania terminów. Należy bowiem zwrócić uwagę – gdyż może to początkowo pozostawać

[9] *Vide* art. 8 ust. 3 u.p.o.

[10] *Vide* art. 8 ust. 4–14 u.p.o.

[11] Rozstrzygnięcia te zapadać będą w toku postępowania rekrutacyjnego, które w wypadku przedszkoli oraz szkół podstawowych będzie następowało wyjątkowo – wyłącznie w sytuacji, gdy do ww. placówek oświatowych zgłoszeni zostali kandydaci mający odpowiednio miejsce zamieszkania: poza terenem danej gminy (w wypadku rekrutacji do przedszkola) lub poza obwodem szkoły publicznej oraz gdy dane przedszkole/szkoła podstawowa nadal dysponuje wolnymi miejscami, *ergo* w sytuacji, gdy ww. kandydaci mający miejsce zamieszkania odpowiednio w danej gminie lub w obwodzie danej szkoły podstawowej nie wyczerpali wszystkich miejsc przeznaczonych dla odpowiedniej grupy w przedszkolu lub utworzenie klas pierwszych. Są oni bowiem przyjmowani „z urzędu" – wyłącznie na podstawie zgłoszenia danego dziecka (*vide* art. 133 ust. 1, w zw. z art. 130 ust. 2 *in fine* u.p.o.).

[12] T.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1257, dalej jako k.p.a.

[13] Przykładem czego jest kwestia ograniczenia katalogu podmiotów uprawnionych do zainicjowania, a następnie kontynuacji postępowania przed komisją rekrutacyjną – art. 130 ust. 4 oraz 158 ust. 6 i 8 u.p.o. – wyłącznie do rodziców kandydata (definicja art. 4 pkt 19 u.p.o.) lub pełnoletniego kandydata, por. art. 28 i 38 k.p.a.

niewidoczne – że do powyższych regulacji, choć w ograniczonym zakresie, ma zastosowanie art. 57 k.p.a. Mowa tutaj o normach uregulowanych w § 4 i 5 art. 57 k.p.a. Wobec braku odmiennych postanowień z u.p.o. przepisy te będą miały zastosowanie podczas postępowania rekrutacyjnego przez stosowną komisją rekrutacyjną.

Powyższe pozwala również zrozumieć objęcie kontrolą sądowoadministracyjną rozstrzygnięć wydanych w wyniku wniesienia odwołania od komisji rekrutacyjnej. Należy bowiem zwrócić uwagę, że przepisy u.p.o. wprowadzają również odrębne unormowanie względem art. 104 § 1 k.p.a. Zgodnie bowiem z art. 158 ust. 6–8 u.p.o. aktem administracyjnym wstępnie kończącym postępowanie rekrutacyjne przed komisją rekrutacyjną jest „rozstrzygnięcie". Jego cechą swoistą jest m.in. to, że jest ono uzasadniane wyłącznie na wniosek rodziców kandydata, któremu odmówiono przyjęcia do danej placówki oświatowej. Samo uzasadnienie z kolei jest warunkiem *sine qua non* wniesienia odwołania do dyrektora danej placówki oświatowej[14]. Niewątpliwie będzie to zatem akt administracyjny władczo decydujący o prawach i obowiązkach strony danego postępowania oraz załatwiający sprawę (rekrutację) co do istoty. To zaś – mając na uwadze posiłkowe zastosowanie przepisów k.p.a. – każde stwierdzić, że rozstrzygnięcie, o którym mowa w art. 158 ust. 6–8 u.p.o. należy utożsamiać z decyzją administracyjną[15]. Odnosić się będzie do niego bowiem art. 107 k.p.a.[16], ponadto art. 108–113 k.p.a. Co więcej, będzie przysługiwał od niego środek zaskarżenia w postaci odwołania do dyrektora danej placówki oświatowej (*vide* art. 158 ust. 8 u.p.o.). Należy podkreślić także, że

[14] Można wręcz zaryzykować stwierdzenie, że (terminowe) złożenie wniosku o sporządzenie uzasadnienia (art. 158 ust. 6 u.p.o.) powoduje materializację tegoż rozstrzygnięcia. Wcześniej bowiem jest to *de facto* czynność materialno-techniczna i taką pozostaje przez cały czas dla kandydatów przyjętych do danej placówki oświatowej.

[15] Jest to szczególnie akcentowane na gruncie orzecznictwa sądowoadministracyjnego, *vide* Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 3 lutego 2015 r., II SA/Wa 1288/14, Lex nr 1649930, gdzie WSA przyjął, niejako *contra legem,* że rozstrzygnięcie komisji rekrutacyjnej, mimo iż *expressis verbis* określone w przepisach jako „rozstrzygnięcie", jest decyzją administracyjną. Wyrok ten co prawda dotyczył rozstrzygnięcia wydanego na podstawie art. 20zc ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1943 ze zm.), jednak są to regulacje analogiczne do omawianych, co też pozwala na subsumcję tezy z ww. wyroku na grunt odpowiednich przepisów z u.p.o. *Vide etiam* wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 20 października 2016 r., II SA/Sz 712/16, Lex nr 2183278, w którym sąd zaznaczył, że: „trzeba mieć przy tym na uwadze, że to oczywiście treść, a nie forma, przesądza o tym, czy dany akt jest decyzją administracyjną. Jeżeli jednak określona sprawa podlega załatwieniu w drodze decyzji, to za decyzję należy uznać pismo organu rozstrzygającego tę sprawę zawierające co najmniej oznaczenie tego organu, oznaczenie adresata aktu, rozstrzygnięcie w sprawie oraz podpis upoważnionego pracownika organu, gdyż wówczas spełnia ono podstawowe, niezbędne warunki decyzji wymienione w art. 107 § 1 k.p.a". *Vide atque* M. Pilich, *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz,* Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 426–427.

[16] Zaakcentowanie powyższego faktu jest istotne, gdyż wskazuje, że sporządzane wyłącznie na wniosek uzasadnienie rozstrzygnięcia komisji rekrutacyjnej bezwzględnie musi zawierać elementy określone w art. 107 k.p.a. i to niezależnie od dodatkowych elementów określonych art. 158 ust. 7 u.p.o. (podania w uzasadnieniu przyczyn odmowy przyjęcia, wskazania najniższej liczby punktów uprawniających do przyjęcia do klasy pierwszej oraz liczby punktów, którą kandydat uzyskał w postępowaniu rekrutacyjnym).

pomimo braku wyrażenia tego *expressis verbis* rozstrzygnięcie dyrektora, o którym mowa w art. 158 ust. 9 u.p.o., będzie miało tę samą formę prawną.

Na tej podstawie uzasadnione jest objęcie tychże rozstrzygnięć kognicją sądów administracyjnych, gdyż ostatecznie decydować będą one o konstytucyjnych prawach i obowiązkach. Nie wyjaśnia to jednak argumentu publicznego charakteru komisji rekrutacyjnej. Pomocny w tym miejscu będzie art. 184 Konstytucji RP, zgodnie z którym sądy administracyjne sprawują kontrolę nad działalnością administracji publicznej. Skoro ustrojodawca określił w ww. przepisie, że kontrolą sądów administracyjnych może zostać objęta (wyłącznie) działalność administracji publicznej i kontrolą tą objęto omawiane rozstrzygnięcia, należy stwierdzić, że w toku postępowania rekrutacyjnego mamy do czynienia z aktywnością jednostek administracji publicznej, co jednoznacznie przesądza o publicznoprawnym charakterze dyrektora szkoły oraz komisji rekrutacyjnej[17].

Konkludując – fakt, że przepisy kodeksu postępowania administracyjnego będą w uzupełniający sposób regulowały tryb pracy komisji rekrutacyjnej oraz iż ostatecznie jej działalność może być przedmiotem kontroli sądowoadministracyjnej, niewątpliwie jednoznacznie przesądza o jej publicznoprawnym charakterze. Biorąc pod uwagę fakt, że jej rozstrzygnięcia będą decyzjami administracyjnymi, należy przyjąć, że w znaczeniu procesowym komisje te będą organami administracji publicznej[18].

4. Charakter prawny komisji rekrutacyjnej

Analizując charakter prawny komisji rekrutacyjnej, należy zwrócić uwagę na jej skład. Stosownie do art. 157 ust. 1 u.p.o. członkowie komisji rekrutacyjnej są powoływani przez dyrektora właściwej placówki oświatowej. On to również, w arbitralny sposób, wyznacza jej przewodniczącego. W przypadku rekrutacji do szkół – choć przepisy u.p.o. wprost tego nie regulują – komisja rekrutacyjna składa się wyłącznie z nauczycieli[19], których przełożonym służbowym jest, zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela[20], dyrektor danej szkoły. On także jest organem odpowiedzialnym za ich awans zawodowy[21]. Ma to niepoślednie znaczenie, gdyż członkom

[17] Por. co na temat art. 184 Konstytucji RP pisze L. Garlicki – *idem*, *Komentarz do art. 184*, [w:] L. Garlicki (red.) *Konstytucja..., Tom IV,* Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 5.

[18] Co wynikać będzie z procesowej definicji organu administracji publicznej – art. 5 § 2 pkt 3 w zw. z art. 1 pkt 2 k.p.a., w zw. z art. 157 ust. 1 u.p.o.

[19] Wynika to dopiero z § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 16 marca 2017 r. w sprawie przeprowadzania postępowania rekrutacyjnego oraz postępowania uzupełniającego do publicznych przedszkoli, szkół i placówek (Dz. U. poz. 610).

[20] T.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1379 ze zm.

[21] Art. 9b ust. 4 pkt 1 ustawy – Karta Nauczyciela. *Vide etiam* co na temat tejże regulacji pisze J. Jakubowski – *idem,* [w:] M. Zając-Rzosińska, J. Jakubowski, *Komentarz. Karta Nauczyciela,* LexisNexis, War-

komisji rekrutacyjnych – inaczej niż np. członkom samorządowych kolegiów odwoławczych[22] – nie została zapewniona niezależność.

Należy bowiem zwrócić uwagę, że w przypadku szkół dyrektor – stosownie do art. 62 ust. 1 u.p.o. – jest osobą kierującą daną publiczną szkołą[23]. Został on również wyposażony w szereg kompetencji o administracyjno-prawnym charakterze[24], co wobec publicznego charakteru placówek oświatowych nie pozostaje bez wpływu na jego pozycję ustrojową. Pozwala bowiem przyjąć tezę, iż jest on organem administracji publicznej w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 5 kodeksu postępowania administracyjnego[25].

Mając powyższe na uwadze, należy z pewną ostrożnością stwierdzić, że komisja rekrutacyjna to powołany *ad hoc* przez dyrektora szkoły organ procesowy, którego zadaniem jest przeprowadzenie postępowania rekrutacyjnego do danej placówki oświatowej. W tymże zakresie komisja rekrutacyjna działa w imieniu danej placówki oświatowej, której zewnętrznym przedstawicielem jest dyrektor[26]. Jej pozycja jest zatem do pewnego stopnia zbliżona do komisji rekrutacyjnej na studia wyższe[27]. Należy jednak pamiętać, że w przeciwieństwie do placówek z systemu oświaty uczelnie (zwykle) posiadają złożoną wewnętrzną strukturę organizacyjną – wydziały, instytuty, pracownie badawcze, biblioteki itp. Przede wszystkim jednak posiadają (zadekretowaną w art. 70 ust. 5 Konstytucji RP) autonomię, stąd też należy z dużą ostrożnością dokonywać jakichkolwiek porównań obydwu instytucji[28].

szawa 2014, s. 42–56, oraz A. Barański – *idem,* [w:] A. Barański, M. Szymańska, J. Rozwadowska-Skrzeczyńska, *Karta Nauczyciela. Komentarz,* Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 65–71.

[22] *Vide* art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 1659 ze zm.).

[23] A. Barański przy okazji komentowania art. 7 ustawy – Karta Nauczyciela, stwierdza wręcz, że: „dyrektor szkoły jest jedynym organem szkoły uprawnionym do jej reprezentowania w stosunkach zewnętrznych", *vide idem,* [w:] A. Barański, M. Szymańska, J. Rozwadowska-Skrzeczyńska, *Karta…,* s. 71, *vide etiam* J. Jakubowski, [w:] M. Zając-Rzosińska, J. Jakubowski, *Komentarz...*, s. 42–49.

[24] Zob. m.in. art. 33 ust. 2, art. 36 ust. 4, art. 38 ust. 2, art. 41 ust. 1, 68 ust. 2 u.p.o.

[25] Będzie on także adresatem pozostałych przepisów zawartych w k.p.a. Na poprawność tejże tezy dodatkowo wskazuje regulacja art. 51 ust. 1 pkt 4 lit. b u.p.o., zgodnie z którą w sprawach z zakresu obowiązku szkolnego, obowiązku nauki oraz w sprawach skreślenia uczniów z listy uczniów organem wyższego stopnia, w rozumieniu k.p.a., w stosunku do dyrektora szkoły będzie kurator oświaty. Tym samym także na podstawie tychże przepisów przesądzono o fakcie, iż dyrektor szkoły będzie organem administracji publicznej, *ergo* organem zobowiązanym do procedowania w oparciu o regulacje k.p.a., zastrzegając jednocześnie, że ww. sprawy podlegają rozpatrzeniu przez kuratora oświaty działającego wówczas jako organ II instancji. *Vide etiam* co na temat dyrektora szkoły pisze B. Madej – *eadem, Sytuacja prawna dyrektora szkoły odwołanego ze stanowiska kierowniczego,* [w:] P. Bieś-Srokosz, K. Mucha (red.), *Podmioty prawa we współczesnej administracji publicznej,* Wydawnictwo im. S. Podobińskiego Akademii im. Jana Długosza, Częstochowa 2016, s. 113 i n.

[26] *Vide* art. 62 ust. 1 w zw. z art. 4 pkt 1 u.p.o. Określenie zawarte w przytoczonych wcześniej przepisach jest dość niefortunne, stąd też należy je dekodować przez pryzmat analogicznych regulacji, np. art. 66 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1842 ze zm.), gdzie wprost określono jego kompetencje do reprezentowania danej placówki (w tym wypadku uczelni) na zewnątrz.

[27] *Vide* art. 169 ust. 10–16 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym.

[28] Przykładem czego jest regulacja art. 169 ust. 12 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, na podstawie których odwołania od decyzji wydanych przez komisję rekrutacyjną (na studia wyższe) są rozpoznawa-

Powyższe wynika z wcześniej wskazanego faktu, iż odwołanie jest kierowane do bezpośredniego przełożonego służbowego, jakim jest dyrektor danej placówki oświatowej. Jest on również – z uwagi na pełnioną funkcję – pracodawcą dla członków komisji. Stąd też powyższa procedura odwoławcza jest do pewnego stopnia podobna – z zastrzeżeniem, że w powyższym wypadku dochodzi jednak do uruchomienia toku instancji[29] – do występującej w sytuacji, gdy decyzję administracyjną w I instancji wydaje minister[30].

5. Wnioski

Jak zatem – wobec powyższej zakreślonej złożoności problemu – określić charakter przedmiotowej komisji rekrutacyjnej? Z jednej strony niewątpliwie będzie ona jednostką prawa publicznego, wyposażoną w uprawnienia władcze i niewątpliwie przyczyniającą się do realizacji art. 70 ust. 1 Konstytucji RP dekretującego jedno z zadań władzy publicznej. Z drugiej zaś nie można jej utożsamiać z organem administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym. Niemniej spełnia ona kryteria do uznania jej – jednakże wyłącznie w znaczeniu procesowym – za organ administracji publicznej[31]. Co więcej, objęcie kognicją sądów administracyjnych rozstrzygnięć organu odwoławczego – dyrektora szkoły, o którym mowa w art. 158 ust. 9 u.p.o., a tym samym *in genere* całego postępowania rekrutacyjnego placówek oświatowych, dodatkowo pogłębia analizowany problem. Pojęciem, które z perspektywy ustrojowej pozwala określić omawianą instytucję, akcentując jej szczególny charakter oraz status prawny, jest termin „organ administracyjny". Organem administracyjnym jest, stosownie do definicji, jaką proponuje J. Przedańska, wyodrębniona jednostka w administracji publicznej, która działa w imie-

ne przez jednostki od nich niezależne – uczelniane komisje rekrutacyjne. To zaś uzasadnia przyjęcie tezy, iż w tym wypadku mamy do czynienia z (do pewnego stopnia) klasycznym tokiem instancji. Trudno jednak będzie zaakceptować powyższą tezę *per analogiam* w stosunku do komisji rekrutacyjnej z prawa oświatowego. Wynika to z faktu, że placówki oświatowe nie posiadają równie rozbudowanej co uczelnie wewnętrznej struktury organizacyjnej. Co więcej, zgodnie z art. 169 ust. 10 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, komisję rekrutacyjną (co do zasady) powołuje kierownik podstawowej jednostki organizacyjnej uczelni, *ergo* organ (*vide* art. 60 ust. 6 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym) różny od tego odpowiedzialnego za rozpoznanie odwołań od decyzji przez nią wydanych.

[29] Wynika to z tezy, jaką stawia J. Zimmermann, podnoszący, że w sytuacji, gdy działa jeden organ, nie może on być nazwany instancją. Na tej podstawie, zdaniem J. Zimmermanna, o pojęciu instancji można mówić dopiero w sytuacji, gdy prawo przewiduje działanie przynajmniej dwóch organów powiązanych elementem ustrojowo-organizacyjnym. Na tej podstawie autor ten stwierdza, że tok instancji należy utożsamiać z działaniem dwóch instancji, rozpatrywanym łącznie – *idem Administracyjny tok instancji,* Wydawnictwo UJ, Kraków 1986, s. 11–12.

[30] Faktycznie zaś rozstrzygnięcie jest wydawane przez działającego z jego upoważnienia pracownika ministerstwa (pracownik organu administracji publicznej). Niezależnie od tego, w takim wypadku środkiem odwoławczym będzie, stosownie do art. 127 § 3 k.p.a., wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy, który to sprowadzać się będzie do ponownego przekazania sprawy organowi, *de facto* bezpośredniemu przełożonemu pracownika odpowiedzialnego za wydanie danego rozstrzygnięcia.

[31] *Vide* przypis nr 15.

niu i na rachunek państwa[32], w ramach prawnie określonych kompetencji oraz uprawniona jest do korzystania ze środków władczych[33]. Niewątpliwie komisja rekrutacyjna jest wyodrębniona prawnie[34] (co znacząco odróżnia jej pozycję od pracowników organu administracji publicznej), posiada uprawnienia władcze (gdyż w jednostronny sposób rozstrzyga o przyjęciu bądź nieprzyjęciu danego kandydata do określonej placówki oświatowej), działając w tym zakresie na rzecz danej placówki oświatowej i na podstawie powołania pochodzącego ze strony organu reprezentującego daną instytucję, tj. dyrektora (właściwej) placówki oświatowej. Powyższe określenie pozwala również podkreślić fakt, że komisji rekrutacyjnej nie można utożsamiać ani z organem administracji publicznej (w znaczeniu ustrojowym), ani też z pracownikami organu administracji publicznej[35].

Reasumując, należy stwierdzić, że komisja rekrutacyjna, o której mowa w art. 157 u.p.o., jest **powoływanym przez dyrektora właściwej placówki oświatowej kolegialnym organem administracyjnym do przeprowadzenia postępowania rekrutacyjnego, w znaczeniu procesowym będącym organem administracji publicznej I instancji**.

Bibliografia

Źródła

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 23 ze zm.).

Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1666 ze zm.).

Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1379 ze zm.).

[32] Rozumianego tutaj nie tyle jako skarb państwa bądź administracja rządowa, ale jako ogół władzy publicznej, *ergo* w znaczeniu *sensu largissimo,* jaki wynika z art. 2 Konstytucji RP.

[33] J. Przedańska, *Samodzielność działania organu administracyjnego w świetle koncepcji nowego publicznego zarządzania,* „Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka" 2008, nr 2 (11), s. 177.

[34] Warto wskazać, że powyższego wyodrębnienia prawnego nie można kwalifikować jako nadania danemu podmiotowi przymiotów organu administracji publicznej. Jest to szczególnie widoczne na przykładzie ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych, która w art. 4 ust. 1 enumeratywnie wymienia organy tejże instytucji, czym również odmawia nadania tego przymiotu składom orzekającym w poszczególnych sprawach rozpoznawanych przez kolegia (*vide* art. 18 ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych). Por. też postanowienie składu siedmiu sędziów NSA z dnia 5 marca 2001 r., OSA 1/01, ze zdaniem odrębnym J. Zimmermanna, „ONSA" 2001, nr 3, poz. 95, gdzie problem ten był analizowany w przedmiocie dopuszczalności reprezentacji organu – samorządowego kolegium odwoławczego przez organ wewnętrzny tegoż kolegium – prezesa.

[35] Termin ten m.in. w art. 24, 26, 38, 39, 54 § 2 k.p.a., ale również np. w art. 20 ust. 2 ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych. Na tej podstawie można stwierdzić, że jest to niewyodrębniona prawnie, posiadająca upoważnienie administracyjne osoba, wykonująca w imieniu i na rzecz organu administracji publicznej część bądź całokształt jego zadań i będąca w określonym stosunku podległości służbowej względem tegoż organu.

Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1943 ze zm.).

Ustawa z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 1659 ze zm.).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 486 ze zm.).

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 718 ze zm.).

Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1842 ze zm.).

Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092).

Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2017 r., poz. 59).

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 16 marca 2017 r. w sprawie przeprowadzania postępowania rekrutacyjnego oraz postępowania uzupełniającego do publicznych przedszkoli, szkół i placówek (Dz. U. poz. 610).

Postanowienie składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 marca 2001 r., OSA 1/01, „ONSA" 2001, nr 3, poz. 95.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 lutego 2015 r., II SA/Wa 1288/14, Lex 1649930.

Literatura

Barański A., Szymańska M., Rozwadowska-Skrzeczyńska J., *Karta Nauczyciela. Komentarz,* Wolters Kluwer, Warszawa 2016.

Behr J., *Prawo do nauki w podmiotach leczniczych. Analiza na przykładzie publicznej szkoły podstawowej specjalnej,* „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis" 2016, Vol. 5, No. 2.

Czuba-Wąsowska M., Mańko K., *Egzekucja obowiązków szkolnego i nauki. Zagadnienia prawne. Teoria i praktyka*, ABC a Wolters Kluwer business, Warszawa 2011.

Jabłoński M. (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym,* E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2014.

Jakimowicz W., Dąbek D., Niżnik-Dobosz I. [*et al.*], Jakimowicz W. (red.), *Przewodnik po prawie administracyjnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.

Garlicki L. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom III,* Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003.

Garlicki L. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom IV,* Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005.

Madej B., *Sytuacja prawna dyrektora szkoły odwołanego ze stanowiska kierowniczego*, [w:] Bieś-Srokosz P., Mucha K. (red.), *Podmioty prawa we współczesnej administracji publicznej,* Wydawnictwo im. S. Podobińskiego Akademii im. Jana Długosza, Częstochowa 2016.

Plich M., *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz,* Wolters Kluwer, Warszawa 2015.

Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2007.

Przedańska J., *Samodzielność działania organu administracyjnego w świetle koncepcji nowego publicznego zarządzania,* „Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka" 2008, nr 2 (11).

Ura E., *Prawo administracyjne,* Wolters Kluwer, Warszawa 2015.

Wierzbowski M., Jagielski J., Lang J. [*et al.*], Wierzbowski M. (red.), *Prawo administracyjne,* Wolters Kluwer, Warszawa 2015.

Zając-Rzosińska M., Jakubowski J., *Komentarz. Karta Nauczyciela,* LexisNexis, Warszawa 2014.

Zimmermann J., *Administracyjny tok instancji,* Wydawnictwo UJ, Kraków 1986.

Zimmermann J., *Prawo administracyjne,* Wolters Kluwer, Warszawa 2016.